

REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE AGRICULTURA
FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO



CA
.608

**PROGRAMA DE DESARROLLO
INTEGRAL CAMPESINO
PDIC**

COLUMBIANA 305.563 3 A 8337 1940



FICA
2.608
1990?

FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO - DRI

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
AGROPECUARIA-IICA**

**PROGRAMA DE DESARROLLO
INTEGRAL CAMPESINO
- PDIC DE COLOMBIA -
- Enfoque Conceptual y Operativo -**

*Para el campo
Inyección
Adicional en f. do
aprox. - Rafael*

**RAFAEL AUBAD LOPEZ
COORDINADOR EQUIPO ESTRUCTURACION PDIC**

This One



QEEK-PDH-PTAX

Digitized by Google

INDICE DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES 11

1. CARACTERISTICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO

- 1.1 La transformación estructural
- 1.2 La estructura bimodal
- 1.3 La heterogeneidad regional

2. LA ECONOMIA CAMPESINA

3. EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO

II. EL MARCO GENERAL DE LA ACCION .. 24

1. PLAN DE ECONOMIA SOCIAL: ESTRATEGIAS

2. POLITICA SECTORIAL

3. MARCO INSTITUCIONAL: DESCENTRALIZACION

4. EL FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO

III. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA 33

1. DEFINICION

2. OBJETIVOS

3. ESTRATEGIAS

4. INSTRUMENTOS

5. CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA. SINTESIS

IV. LA ACCION DEL PROGRAMA 53

1. APOYO DIRECTO A LA PRODUCCION
2. APOYO DIRECTO AL MERCADO
3. APOYO AL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA RURAL
4. APOYO A LOS SERVICIOS OFRECIDOS
5. APOYO A LA GESTION MUNICIPAL DEL DESARROLLO RURAL

V. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y OPERATIVA DEL PROGRAMA 61

1. ADMINISTRACION DEL CICLO DE PROYECTO
2. CARACTERISTICAS FUNCIONALES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
3. RELACIONES JURIDICO - FINANCIERAS
4. ASESORIA, APOYO Y CAPACITACION
 - 4.1 Organización y capacitación comunitaria
 - 4.2 Apoyo a la Gestión Municipal del desarrollo rural

VI. LIMITACIONES DEL PROGRAMA 76

INTRODUCCION

Desde mediados de los años setenta, Colombia mantiene políticas y acciones de "desarrollo rural integrado". Hacia ellas se han canalizado importantes recursos internos y externos.

Entre 1976 y 1982 la estrategia DRI hizo parte de las políticas de alimentación y nutrición que entonces existieron, constituyendo el componente productivo de las mismas. Posteriormente (1982-1988) se consolidó como un nuevo programa, actuando con gran énfasis en el mejoramiento del nivel y calidad de vida del campesino.

En 1988, después de una evaluación de los programas rurales por parte del Gobierno Nacional y teniendo en cuenta los desfavorables indicadores socio-económicos que continuaba registrando el sector rural, particularmente la situación del campesinado, se decidió apoyar y reforzar la acción del programa DRI. Sin embargo se redefinió, en función de la experiencia que dejaba lo ya realizado y muy especialmente de los cambios en la orientación del crecimiento y en la gestión del Estado que el país emprendió con particular énfasis desde 1986.

Algunas de las experiencias que dejó el DRI en dicho periodo, tenían que ver con el carácter limitado de su cobertura geográfica y de productores. En efecto, en 12 años (76-88) apenas tuvo presencia en la tercera parte de los Municipios del país cubriendo sólo al 15% de las pequeñas explotaciones. Por otra parte, inversiones estratégicas para el desarrollo de la economía campesina (el caso de la infraestructura para la comercialización, es elocuente), mostraban un gran desbalance en el conjunto de la acción, fruto quizás del sinnúmero de actividades que al mismo tiempo atendía el Programa, que no le permitía centrarse adecuadamente en las acciones prioritarias para un desarrollo sostenido y de largo plazo del subsector; prácticamente no había entonces actividad económica y social que estuviera por fuera de la "acción DRI", así fuera para aquél número limitado de zonas y productores. Se estima que entre

1976 y 1986 se invirtieron cerca de US\$ 520 millones, de los cuales unos 250 provenían del crédito externo.

Con algunos tímidos antecedentes, a partir de 1986 el país emprendió importantes reformas políticas, institucionales y administrativas para el manejo del Estado. Sus objetivos, descentralizar la acción gubernamental, otorgando una gran autonomía a los municipios para orientar y conducir su desarrollo y ofrecer a las comunidades la oportunidad de tener una participación activa en la solución y ejecución de programas y proyectos que contribuyesen al mejoramiento de sus condiciones de vida.

En aplicación de esta reforma se entregaron a los municipios rentas nacionales para la inversión local; se asignaron funciones que hasta entonces estaban en poder de entidades nacionales y se definieron cambios políticos de singular importancia: la elección popular de los alcaldes de los municipios y la instauración de amplios mecanismos de participación comunitaria.

Paralelamente a estas reformas del Estado, hizo curso a nivel gubernamental y empezó a abrirse camino -no sin tropiezos y sin que pueda afirmarse categóricamente que se consolidó plenamente- un nuevo enfoque de desarrollo, "la economía social", que fué el origen del Plan de Desarrollo 1986-1990 del gobierno nacional. Allí se planteó como objetivo general la elevación del nivel de vida de la población y la democratización en el acceso a los recursos productivos. Para estos propósitos, al sector agropecuario se le consideró como espacio social privilegiado, reconociéndosele particularmente al subsector de pequeños productores una gran potencialidad para el logro de dichos objetivos. Esto indujo a una reforma del sector público agropecuario, obligada además por la reforma general del Estado.

Reconocida de esta manera la potencialidad de la economía campesina, y conocidos los resultados de las intervenciones DRI en el pasado, quedaba por definir la nueva gestión de los programas orientados a su desarrollo, en correspondencia con el cambio institucional emprendido (la

descentralización). La decisión gubernamental que se tomó fue categórica: hacer de estos programas, un instrumento de la descentralización.

En efecto, a los Municipios se les trasladó la función de hacer "programas de desarrollo rural integrado" y establecer servicios de asistencia técnica gratuita para los pequeños productores, y a la institución de carácter nacional que venía históricamente ejecutando este tipo de programas (el "Fondo DRI"), se le dió el mandato de apoyar tales propósitos, definiéndole como su objetivo principal el cofinanciar las iniciativas de inversión rural que llegaran de los municipios. Al mismo tiempo fijar los lineamientos básicos de política que deberían seguir éstos, en la formulación y ejecución de los programas DRI.

Establecido así el nuevo modelo de gestión del "desarrollo rural", en 1988 el Gobierno promulgó el llamado "Programa de Desarrollo Integral Campesino - PDIC a través del cual concretaba las características de apoyo que por intermedio del Fondo DRI prestaría a los Municipios.

Teniendo en cuenta la experiencia de acción DRI, el Fondo debería concentrar sus esfuerzos financieros en el componente productivo, incluyendo comercialización y en la provisión de agua potable por su impacto sobre la salud y en consecuencia sobre las condiciones de trabajo. Sobre otros aspectos ciertamente importantes para el desarrollo rural como escuelas, centros de salud y energía que en el pasado fueron objeto de la acción del Fondo y como la transferencia de tierras, su acción sería más de coordinación con otras entidades.

En cuanto a los aspectos esenciales de política sectorial: investigación apropiada, crédito suficiente y oportuno, costos, etc, se definió una "política para todo el campesinado", eliminando el manejo de fondos especiales de crédito, de estímulos para investigación en algunos renglones productivos y algunas áreas, que en el pasado controló el Fondo DRI en beneficio de muy pocos productores.

En consecuencia con el nuevo marco normativo, el PDIC es un programa cuya acción concreta está en permanente construcción. En efecto, su operación se define anualmente a partir de las demandas que sobre los componentes objeto de su acción expresan las comunidades rurales según sus necesidades y posibilidades. Decimos posibilidades, en tanto en un esquema de cofinanciación ya no basta simplemente pedir, es necesario también concurrir, para lo cual, quien solicite debe consultar su capacidad o solvencia (entendida ésta en un sentido amplio: financiera, en recursos humanos, en especie, etc). Esta demanda se establece mediante esquema de concertación municipal (Comités DRI) en los cuales participan los campesinos, el gobierno municipal y el Fondo DRI.

Tal demanda se orienta, sin embargo, por el Fondo DRI, en la medida en que además de limitarla a ciertas áreas de inversión, se establecen criterios de elegibilidad que determinan el tipo de proyectos cofinanciables y las condiciones de evaluación a las cuales deben someterse, dentro de los propósitos de la economía campesina como un todo.

En las páginas siguientes se explican los aspectos que apretadamente hemos sintetizado en esta introducción, al igual que las características operativas que tiene el PDIC. El Documento se ha estructurado dentro del propósito de hacer conocer los niveles técnicos, los aspectos conceptuales y/o operativos más significativos del programa. Esta es su intención; en función de dicho propósito debe ser evaluado. Se han elaborado seis capítulos. En el primero: ANTECEDENTES, se da cuenta del proceso de transformación del sector rural y de la economía campesina, al igual que de la significación que tuvo el DRI hasta 1988, pues sólo en esa dinámica se puede entender lo que ahora pretende el Programa. El segundo MARCO GENERAL, desarrolla la derivación orgánica y al mismo tiempo su complementariedad en la acción, con respecto a las políticas más generales del Estado y a la transformación de su relación interna y con la sociedad civil. El capítulo tercero que se refiere a la ESTRUCTURA DEL PROGRAMA, junto con el cuarto: LAS ACCIONES DEL PROGRAMA, constituyen la parte conceptual y estratégica del nuevo enfoque.

La parte ORGANIZACIONAL Y OPERATIVA es el objeto del Capítulo quinto. Debemos advertir que el tratamiento que aquí se da al tema de la organización, se ubica en la perspectiva teórica del flujo de trabajo, en donde se da énfasis a las corrientes de información, materiales, etc. entre las diferentes instancias de una organización.

Por último, se esbozan muy brevemente en el Capítulo sexto, las LIMITACIONES DEL PROGRAMA, pues justo es reconocer que aún hay asuntos inadecuadamente diseñados o incompletos, que no deben olvidarse. Este es un aspecto sobre el cual hay que profundizar aún más.

El autor agradece el apoyo del programa III del IICA (Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural) de la Representación del IICA en Colombia y del Fondo DRI para la realización de este Documento-resumen del PDIC. Igualmente, reconoce que las ideas presentadas pertenecen en general al trabajo del grupo amplio de funcionarios del Fondo DRI y de algunos consultores, grupo al cual dirigió y coordinó el autor de este resumen, para la realización de una formulación detallada de estrategias y actividades en cada una de las áreas o componentes de intervención, las cuales se encuentran consignadas en nueve tomos a disposición de técnicos, investigadores y en general de la comunidad involucrada.

Bogotá, Noviembre de 1990

I. ANTECEDENTES

1. CARACTERISTICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO

1.1 La transformación estructural

La participación de la agricultura colombiana en el producto interno bruto (PIB), pasó del 34% en 1960 a algo más del 20% durante la última década; y la de su fuerza de trabajo empleada respecto a la total de la economía, del 53.6% al 32.4% (Bejarano. Agricultura y Transformación Estructural. M.E.S.A. Documento 02, Nov. 1988, pag. 29).

La participación del producto industrial en el total, permaneció cercano al 22% entre 1960 y 1986 pero la de los servicios aumentó del 44% al 52%. La fuerza de trabajo de la industria aumentó su contribución al total de la economía del 19% al 21% y la de los servicios del 39% al 53%.

Los anteriores datos permiten comprender que Colombia, como los otros países de América Latina, ha vivido un proceso de transformación estructural cuyos resultados fueron la pérdida de participación de la producción agrícola en la producción nacional, y la transferencia de un alto porcentaje de la fuerza de trabajo empleado en actividades agropecuarias, hacia los servicios, y en muy pequeña medida hacia la industria.

Lo peculiar de esta transformación, respecto de la de otros países de América Latina, ha sido que en Colombia la participación del sector servicios en la generación del PIB aumentó más rápidamente que en los demás y ha sido mayor la velocidad del cambio estructural. En efecto, mientras necesitó 9.8 años para reducir de 50% a 40% la participación de la fuerza de trabajo agrícola en la total, Paraguay necesitó 33.7 años, Argentina 41.8, Brasil 19.4 y México 11.4 años. Pasar de 50% a 30% llevó 62.2 años en Paraguay, 77.2 en Argentina, 35.8 en Brasil, 21.0 en México y 18 años en Colombia. En menos de 20 años, en nuestro país ocurrió un desplazamiento del 20% de toda la fuerza de trabajo de un sector a otros, de los cuales el principal receptor fue el sector servicios.

Ahora bien, la contribución del producto de la agricultura colombiana al PIB global disminuyó en 14% en 25 años y la participación de la fuerza de trabajo en 20%.

Entre los sectores agropecuarios y de servicios ocurrieron procesos inversos: en el agropecuario cayó más la participación del empleo que del producto, aumentando la productividad de la fuerza de trabajo; en los servicios aumentó más la participación del empleo que la del producto, disminuyendo la productividad del trabajo de manera abrupta, hasta tal punto que se situó por debajo de la productividad media nacional y aún por debajo de la productividad en la agricultura.

En conclusión, el proceso de desarrollo y transformación estructural en Colombia, se caracteriza en las últimas tres décadas por una asignación ineficiente de la fuerza de tra-

bajo, al desplazarla a un sector improductivo, sacándola de un sector con una productividad relativa mayor. Las consecuencias han sido graves por cuanto la productividad media del trabajo desciende perdiéndose un enorme crecimiento potencial.

Lo anterior permite comprender la gran importancia que tienen para Colombia aquellas políticas de desa-rrollo orientadas a retener fuerza de trabajo en la agri-cultura.

1.2. La estructura bimodal

Además de la violencia política, la diferencia entre el valor del salario urbano y el salario rural, la diferente dotación de servicios en las dos áreas, una de las principales causas que explican la velocidad del cambio estructural en Colombia, es el patrón bimodal que caracteriza a su sector agropecuario, consistente en la presencia de un segmento que concentra el capital y la tierra y otro que concentra la fuerza de trabajo y tiende a ser de más baja productividad.

Por su patrón tecnológico, la expansión de la agricultura con base en la gran propiedad territorial intensiva en capital y ahorradora de mano de obra, es poco dinámica en la absorción de empleo; por otra parte, el sector que concentra el empleo está limitado en su expansión por falta de tierra y capital, tendiendo a producir una alta expulsión neta de fuerza de trabajo.

En efecto, según la más reciente encuesta agropecuaria realizada en el país (PENAGRO 1988), las unidades de producción que tienen extensiones menores de 20 hectáreas disponen de una sexta parte de la superficie pero absorben el 60% de todos los trabajadores del sector. En cambio, aquellas con superficies superiores a 100 hectáreas, disponen del 54% de la tierra pero solamente emplean el 13.5% de los trabajadores agropecuarios. La baja absorción de mano de obra por el segmento que controla la tierra, se

explica porque se dedica la mayor parte a la ganadería extensiva y por la alta intensidad de capital de las explotaciones puramente agrícolas.

Esta situación se traduce en la subutilización de la mano de obra, asociada normalmente a bajas remuneraciones, persistentes situaciones de pobreza en las áreas rurales donde se concentran los pequeños productores, lo que a su vez contribuye a la expulsión de población hacia áreas urbanas u otras áreas rurales.

1.3 La heterogeneidad regional

En Colombia se podrían distinguir varias regiones clasificadas por la manera como se presenta la bimodalidad y por el tipo de transformación estructural que se produce en ellas.

a. Regiones de economía campesina

Son un grupo de regiones donde se localiza la mayor parte de los pequeños productores del país y cuya función consiste en producir alimentos para las grandes ciudades (Altiplano Cundiboyacense y Santander; Cauca y Nariño y Oriente de Antioquia). Estas regiones se caracterizan porque son densamente pobladas, los pequeños productores controlan una porción alta de la tierra, explotan una agricultura intensiva en unidades de explotación muy pequeñas que absorben fundamentalmente fuerza de trabajo familiar. Aunque en estas regiones se presentan algunos núcleos de desarrollo industrial o minero, la producción es, por lo general, básicamente agropecuaria y de pequeña producción con el resultado de que el mercado de trabajo asalariado es poco desarrollado y por lo tanto son pocas las alternativas de diversificación de los ingresos. La escala de la producción no permite mejoras sustanciales en los ingresos para acumular excedentes por parte de los pequeños productores y se presentan, por el contrario, indicadores de pobreza bastante elevados que los convierte en zonas expulsoras netas de población.

En algunas de estas regiones la pequeña producción convive con mediana y gran producción agrícola y pecuaria (caso de Cundinamarca) altamente tecnificada y productora de alimentos, que por lo general ocupa las tierras de más alta calidad.

b. Regiones de hacienda ganadera

Está básicamente constituida por un grupo de siete departamentos de la Costa Atlántica y es dominada por haciendas de grandes dimensiones dedicadas a la ganadería extensiva. En las últimas décadas se han desarrollado núcleos de agricultura moderna orientada al mercado exterior pero cuya expansión fué frenada en un período (1976-1985) de revaluación cambiaria que debilitó las exportaciones. Vinculadas a las grandes haciendas ganaderas se desarrollaron en la región sociedades campesinas cuya función consistió en derribar monte y sembrar pastos. Cuando la región quedó convertida en pastos y pequeños núcleos de agricultura moderna, los campesinos presionaron la ejecución de una reforma agraria que los vinculara establemente a la tierra. Así se crearon zonas de economía campesina integrada por los beneficiarios de la reforma agraria y grupos de productores que acceden a la tierra con sistemas de arrendamiento. La diversificación económica es mínima lo mismo que el mercado de trabajo asalariado. La agricultura es muy extensiva y los ingresos de los productores son tan bajos que se requieren más de 10 hectáreas para obtener ahorros. Estas regiones, son expulsoras netas de población rural que migra hacia los centros urbanos o hacia otras zonas rurales en Colombia o Venezuela.

c. Regiones cafeteras

Están localizadas en las zonas de clima templado de la Macro-región Andina pero principalmente en la denominada zona cafetera central de Gran Caldas, Antioquia, Valle y Tolima, en Cundinamarca y Santander. Están integradas por productores con unidades de explotación de todos los grados de desarrollo tecnológico y todos los

grados de integración entre la producción y el beneficio. Son las regiones con más alto desarrollo del mercado de trabajo y de más altos ingresos. Los más pequeños productores complementan los ingresos derivados de la producción agropecuaria con la venta de su fuerza de trabajo. En las regiones menos apropiadas para el cultivo, los pequeños productores producen el café asociado con otros cultivos con los cuales pagan parte de los salarios que deben contratar y a su vez les proveen liquidez en períodos de sostenimiento de cafetales. Estas regiones tienen los más altos índices de calidad de vida en el área rural y el más bajo nivel de pobreza.

d. Regiones de agricultura comercial moderna

Están integradas básicamente por el valle geográfico del Río Cauca y el Valle geográfico del Alto Magdalena, por zonas localizadas en regiones más heterogéneas tales como las zonas bananeras de Urabá, la Costa Atlántica, el Valle del Cesar y la zona norte de Santander, en las zonas planas se desarrolla una agricultura comercial de gran escala altamente mecanizada y que cultiva materias primas o productos para la exportación. En las laderas se localiza una economía de pequeña producción de alimentos con destino al mercado regional y no mecanizada. La economía de estas regiones es mucho más diversificada que la de otras hacia la agroindustria y los servicios, lo cual, asociado a la demanda de fuerza de trabajo asalariado temporal y permanente, originada en la agricultura, las caracteriza como las de más activo mercado de trabajo. Los pequeños productores tienen mayores alternativas de combinar su producción parcelaria con la venta de jornales cuando las labores no están altamente mecanizadas, sin embargo, ni los niveles de ingreso de los campesinos, ni su calidad de vida, son tan altos como los de las regiones cafeteras.

e. Regiones de colonización

La expulsión de población rural de algunas regiones no se ha traducido en una migración exclusivamente rural

urbana. La existencia de grandes zonas en el interior del país o en las zonas periféricas que no han sido integradas a la agricultura, ha promovido una activa colonización. En general estas regiones se caracterizaron por la poca integración a la vida nacional a causa de la gran distancia que implica la carencia de infraestructura vial y de servicios y la ausencia del Estado. En ellas, sin embargo, se desarrolló una economía vigorosa basada en la producción de narcóticos, en otras la ganadería extensiva y en todas ellas se ha estimulado la producción de alimentos con base en economía campesina.

2. La economía campesina

Entre 1950 y 1960 se produjo la más importante transformación de la agricultura colombiana hacia la modernización, con base en el desarrollo de cultivos comerciales, básicamente materias primas, destinadas a los mercados internos y de exportación. Esta modernización partió de la ocupación, por parte de la agricultura comercial de gran escala, de las mejores tierras, reorientando su uso y se caracterizó por grandes inversiones principalmente en maquinaria y adecuación de tierras.

Esta transformación no incorporó a la economía campesina dedicada a producir alimentos con tecnologías completamente tradicionales y en las tierras de peor calidad. Por el contrario, cuando la agricultura comercial moderna, además de las materias primas penetró en algunos de los cultivos de alimentos (maíz, frijol, trigo y papa), desplazó parcialmente a la economía campesina debilitándola con la competencia, presionando su descomposición y originando un agudo dualismo agrícola. Los rendimientos físicos de los cultivos de origen campesino permanecieron estancados y aún se deterioraron en aquellos en los cuales se aplicaba la tecnología más tradicional. (yuca, plátano, panela).

El resultado de estas tendencias presentes en el desarrollo agropecuario hace 3 décadas, en momentos en los cuales se presentaba un fuerte impulso industrializador y las más

altas tasas de migración rural - urbanas, fue la presencia de grandes limitaciones de oferta de alimentos básicos que produjo un incremento sistemático de sus precios reales afectando seriamente tanto el ingreso de la población urbana, como la propia asignación global de los recursos entre ramas de la actividad económica.

Hoy en Colombia los hogares de los pequeños productores agropecuarios están constituidos por cerca de 3.5 millones de habitantes que representan la tercera parte de la población rural. Las otras dos, están integradas por la población vinculada al trabajo asalariado como patrones y obreros cuya magnitud es semejante a la campesina y 2.8 millones de habitantes pertenecen a hogares rurales que tienen empleo en ramas de la economía distintas a la agropecuaria.

Este último es uno de los hechos más sobresalientes ocurridos en Colombia en las últimas décadas: la población rural no vinculada al sector agropecuario pasó de cerca de 700.000 habitantes en 1951 a 2.8 millones en 1988, o en otros términos pasó del 12% al 28% de la población rural. Otro hecho sobresaliente consiste en que la población ligada a la pequeña producción agropecuaria aumentó en mayor proporción que la vinculada al trabajo asalariado, durante el mismo período, porque la proletarización en la economía campesina, que se ha expandido notablemente, no se ha presentado como un proceso abierto a la manera clásica, sino como una complementación entre las actividades que desarrolla el productor y su familia en su propia finca, con la venta de fuerza de trabajo a otras unidades productivas.

Se estima en un millón de unidades de producción agropecuarias las explotadas por pequeños productores, definidas porque su patrimonio, incluyendo la tierra, no supera los 300 salarios mínimos mensuales 1/ (salario mínimo mensual = \$ 42.000, patrimonio \$ 12 millones = U.\$ 24.000) y porque sus ingresos se originan principalmente en el trabajo familiar.

1/ Decreto No. 1946 de Agosto 30 de 1989.

A pesar de la pobre dotación de tierras, los pequeños productores contribuyen con la economía nacional produciendo cerca del 56% de la producción agrícola no cafetera del país, el 30% de la producción de café y el 23% del inventario ganadero, orientando este último hacia la especialización en hato lechero del cual aportan el 40%, y, finalmente, aportan dos terceras partes del empleo rural agropecuario.

Desde el punto de vista de la composición de su producto, la economía de los pequeños productores es altamente especializada en la producción de alimentos de consumo directo, pues el 97% (excluyendo el café) de ellos pertenecen a esta categoría. Además, son alimentos no comerciables en más del 80%, esto es, no sometidos a la fijación de sus precios por el mercado internacional.

Este aporte de los pequeños productores agropecuarios se ha hecho posible porque el crecimiento poblacional ha multiplicado el mercado de alimentos por 3 entre 1951 y 1988. Y como la población campesina creció a menor ritmo que la población total en ese mismo período, el número de compradores no campesinos pasó de 9.3 a 28.5 por productor. Sin embargo, los pequeños productores sólo pudieron ampliar la tierra cultivada en menos de 0.5% durante treinta años, por lo cual para responder al crecimiento del mercado aumentaron en un 61% su rendimiento por hectárea en los últimos 15 años. Prácticamente toda la expansión de su producto se basó en el incremento de sus rendimientos físicos por hectárea, con un éxito tal, que el grado de heterogeneidad de la agricultura del país, entendida como la brecha tecnológica entre segmentos de productores, se disminuyó en cerca del 50%. Esta elevación de los rendimientos por hectárea fué el resultado de un cambio tecnológico que se ha generalizado entre los pequeños productores agropecuarios desde la segunda mitad de la década del 70, cuando se puso en marcha el Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI como uno de los componentes del Programa de Alimentación y Nutrición.

3. El Programa de Desarrollo Rural Integrado

Desde hace 15 años el Programa DRI ha sido la principal estrategia utilizada por el Estado Colombiano para su intervención en las actividades y zonas de economía campesina. Su adopción significó prácticamente abandonar la estrategia que fué predominante entre 1961 y 1973 de distribución de tierras mediante la ejecución de un programa de reforma Social Agraria y también orientar la acción del Estado hacia el pequeño productor agropecuario, poseedor de una unidad de explotación, más que hacia el campesino sin tierra.

El Programa DRI surgió en Colombia como la estrategia productiva de un programa más amplio denominado Programa de Alimentación y Nutrición -PAN- orientado a resolver los problemas de desnutrición del sector más pobre de la población colombiana localizado principalmente en las áreas urbanas; este objetivo implicaba obtener un significativo aumento en la producción de alimentos y hacerlos accesibles, por su precio, a los estratos de población de más bajos ingresos. Para el efecto, se consideró que en la agricultura tradicional, por su atraso tecnológico, había un enorme potencial de crecimiento que podría desarrollarse generando y transfiriendo tecnología simple y adecuada a su poca disponibilidad de capital.

Es conveniente poner de presente que esta apreciación acerca del potencial productivo de la economía campesina, significó una transformación bastante importante del pensamiento dominante en la época. Este segmento de productores era concebido como una especie de residuo en el proceso de transformación estructural de las sociedades precapitalistas hacia las plenamente capitalistas, para el cual las acciones estatales debían dirigirse a atenuar los efectos de su descomposición. En nuestro país el pensamiento dominante había sido el de que estos efectos se enfrentan en el área urbana generando masivamente empleo no calificado en la rama de la construcción.

El Programa DRI fué diseñado para intervenir en la eco-

nomía campesina mediante la integración de los diferentes instrumentos e instituciones de intervención del Estado: el crédito, la generación y transferencia de tecnología, el manejo de los precios y la inversión pública en infraestructura vial y servicios sociales. Con ello se buscaba garantizar un incremento de la producción de alimentos pero también aumentar el ingreso y la calidad de vida del campesinado.

Como el diseño del Programa implicaba una acción multisectorial que trascendía el sector agropecuario y el Ministerio de Agricultura no contaba con la capacidad de coordinación multisectorial necesaria, el programa le fué asignado al Departamento Nacional de Planeación. Este Departamento asumió su coordinación sin participar directamente en la ejecución de ningún componente sino que agrupó en torno a sí todas las entidades que podrían ejecutarlos y conformó un sistema de funcionamiento, en el cual el DNP cumplía la función de fijar las directrices del Programa, coordinar las entidades participantes mediante una programación anual física y presupuestal y analizar el seguimiento y la evaluación.

El esquema de actuación coordinada interinstitucional revirtió una tendencia presente en la organización y funcionamiento de las entidades públicas del sector agropecuario, consistente en asumir multitud de funciones distintas a su objeto para tratar de prestar todos los servicios posibles al habitante rural. El Programa DRI propició la transformación de las instituciones públicas del sector agropecuario en entidades más especializadas y más complementarias entre sí.

Durante su primera fase (1978-1982) el Programa, que fué apoyado como los de otros países del Tercer Mundo por la banca multilateral de fomento, se aplicó en aquellas regiones con mayor concentración de población campesina y en otra región que, sin cumplir ese requisito, se había beneficiado con la distribución de cantidades significativas de tierra pero los campesinos que la habían recibido no habían encontrado soluciones productivas para mejorar sus condiciones de vida. En su segunda fase (1982-1988) se extendió

a otras regiones en las cuales las sociedades campesinas no ocupaban un papel tan importante en la economía regional departamental. En ambas fases el Programa, tuvo un carácter eminentemente piloto pues en los doce años que duraron se cubrió el 15% de los pequeños productores del país.

Con el transcurso del tiempo el programa DRI fué tomando autonomía respecto del Programa de Alimentación y Nutrición y lo sustituyó a partir de 1982. En 1983 se trasladó el programa DRI al Ministerio de Agricultura al cual se le asignó la dirección, coordinación y evaluación y en 1985 se creó por ley el Fondo de Desarrollo Rural Integrado que en 1987 se convirtió en establecimiento público autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura.

El impacto más notable de las dos primeras fases del programa DRI fué el aumento en la producción de alimentos. Sus evaluaciones también han encontrado aumentos en el ingreso real de los beneficiarios directos pero que en ningún caso han alcanzado las proyecciones iniciales. Se han introducido mejoras en la infraestructura social y productiva (especialmente vías) pero las dimensiones del Programa no han sido suficientes para distinguir una mejor dotación de los municipios DRI que de los no DRI.

Los distintos componentes han tenido grados de éxito diversos. El de producción con los subprogramas de crédito, desarrollo tecnológico y vías están en la base del aumento general de la producción de alimentos por la incorporación de nuevas tierras a la producción agrícola, incrementos en la productividad y aumento en la producción comercializada.

Puede afirmarse que la innovación tecnológica fué generalizada en todas las regiones DRI hasta tal punto que los rendimientos físicos que obtienen los usuarios del programa en los principales cultivos (de origen campesino) son 50% superiores a los promedios nacionales. Sin embargo los grados y modalidades de adopción de tecnología varían con las regiones campesinas en función del éxito de la comer-

cialización de los productos, de la disponibilidad de tierra y de las propias estrategias, que están integradas por prácticas seleccionadas de la oferta tecnológica y de su propia experiencia.

El Programa DRI y posteriormente el Fondo DRI han constituido el primier intento de coordinar la acción de diversas entidades estatales especializadas para lograr un desarrollo integral en el campo colombiano y para llevar los servicios del Estado a las comunidades rurales directamente y sin intermediarios.

II. EL MARCO GENERAL DE LA ACCION

Dos grupos de elementos están en el origen de la redefinición y de los objetivos de la nueva política DRI en el país. De un lado, los cambios ocurridos en la economía campesina y la experiencia de la acción estatal sobre ella (ver capítulo anterior); del otro, la reconsideración política de la importancia económica de ciertos sectores sociales, entre ellos el campesinado, y el proceso de transformación o reforma del Estado que emprendió el país recientemente dentro de un enfoque de descentralización y participación.

Todos estos elementos constituyen el marco general determinante de la naturaleza de los objetivos y de la definición de las acciones y procesos necesarios a desarrollar para lograrlos. Existe en consecuencia una estrecha relación orgánica en el origen de la definición del PDIC con otras políticas y procesos de carácter nacional y general, los que en la acción se convierten a su vez en factores complementarios y coadyuvantes de su desenvolvimiento. A continuación nos referimos a dicho conjunto de elementos, particularmente a los del segundo grupo, pues de los primeros lo hicimos en el capítulo anterior.

1. Plan de Economía Social. Estrategias.

El Plan de Desarrollo de Colombia, (Plan de Economía Social) plantea como su objetivo general la elevación del nivel de vida de la población y la democratización en el acceso a los recursos productivos. Tres estrategias centrales han sido diseñadas para el logro de tales propósitos: Desarrollo social, crecimiento económico y Manejo de las políticas macroeconómicas, en concordancia con las dos primeras.

Con la estrategia de desarrollo social, se busca fundamentalmente el acceso de los grupos y regiones más afectados por condiciones de pobreza o con limitaciones estructurales para el desarrollo de su potencialidad económica, a los activos físicos, sociales y productivos necesarios para su seguridad social y su activa vinculación a la producción y al consumo.

Dentro de esta estrategia se han diseñado tres programas, cada uno dirigido a regiones y grupos sociales específicos:

“Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta”, “Plan Nacional de Rehabilitación” y “Plan de Desarrollo Integral Campesino”. No debe olvidarse además la labor de la Federación Nacional de Cafeteros sobre los pequeños productores especializados en café.

La estrategia de crecimiento económico, se fundamenta en la expansión de la inversión privada productiva, en el aumento de las exportaciones y en la reorientación del gasto público aspecto éste que es a su vez instrumento para el desarrollo de la primera estrategia. Estímulos de orden fiscal, crediticio y cambiario, además de la expansión de la demanda interna que implica la reorientación del gasto público, se consideran los elementos fundamentales de promoción de la inversión privada.

Con el fin de que el manejo macroeconómico no de lugar a desarrollos contradictorios que eliminen totalmente en la práctica las dos estrategias anteriores, se ha buscado, no sin tropiezos, la coordinación de las políticas fiscal, cambiaria,

monetaria y crediticia, desde los propósitos de las dos primeras.

La política fiscal hace esfuerzos hacia el aumento del ahorro público y hacia la mayor eficiencia en la asignación del gasto. El fortalecimiento de las rentas de las empresas comerciales e industriales del Estado, constituye parte sustantiva de las políticas de incremento del ahorro público lo cual ha tenido efectos prácticos en el gasto público; en los últimos años, parte de las rentas de la Compañía Nacional de Petroleos (ECOPETROL) han financiado programas sociales del gobierno, particularmente el Plan Nacional de Rehabilitación. Esto hace parte a su vez de las reformas del Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Nación, al quedar incluidos los recursos de las entidades descentralizadas del orden nacional, los cuales tuvieron hasta 1989 un manejo ajeno al Estado visto como un todo. La reprogramación de inversiones no prioritarias y la aplicación de programas de saneamiento a sectores estatales con desequilibrios financieros, (es el caso del sector eléctrico), son los aspectos esenciales de la mayor eficiencia en el gasto público.

La política cambiaria tiene como su principal objetivo asegurar la liquidez necesaria para atender los compromisos en moneda extranjera derivados del servicio de la deuda y de los requerimientos de importaciones. El manejo de la tasa de cambio, la promoción de exportaciones y el endeudamiento externo, son los instrumentos privilegiados con tal propósito.

2. Política Sectorial

Esta política se ha orientado en los últimos años a colocar al sector en condiciones de encabezar la reactivación de toda la economía afectada por la crisis y por los procesos de ajuste, mediante la modernización de su estructura, de la actividad productiva y del aparato institucional. Para lograr esta modernización los instrumentos de política tales como el crédito,

la tecnología, los precios y el comercio exterior se han dirigido a recuperar la rentabilidad de la actividad agropecuaria, a lograr el autoabastecimiento y a aumentar el bienestar de los pequeños productores rurales, así:

- a. Se reactivó el Programa de Reforma Social Agraria paralizado desde 1973, con una nueva orientación consistente en apoyar la distribución de tierras con otras acciones de desarrollo rural.
- b. Se adoptó una estrategia consistente en seleccionar un grupo de renglones agrícolas y pecuarios por su contribución a objetivos de política, tales como el control de la inflación, sustitución de importaciones etc y a la manera como actúa el programa DRI, coordinar las acciones de todas las entidades públicas y de los instrumentos de política sectorial para ejecutar un plan respecto a cada uno de los productos.
- c. Se emprendió la revisión de la “oferta de tecnología” agropecuaria en función de su relación con el comportamiento de los costos e ingresos de la actividad agropecuaria y con la necesidad de promover un desarrollo autosostenible.
- d. Se reestructuraron todas las instituciones del sector, por una parte, para adecuarlas a la descentralización político-administrativa y a la nueva autonomía municipal; por otra, para garantizar una mayor capacidad del sector de participar en la adopción de la política macroeconómica, en la formulación de los planes nacionales de desarrollo, en la definición de la política sectorial correspondiente con la política macroeconómica y para ejercer una efectiva dirección, coordinación y control de las actividades del sector público agropecuario.

3. Marco Institucional. Descentralización

El Marco Institucional general en que se define el Programa, es el de la descentralización, entendida en las normas legales del país, como una gran autonomía de las regiones

y muy especialmente de los Municipios para definir sus propios destinos con la más amplia participación de la comunidad. Esta consideración filosófica de reforma del Estado, ha significado un enorme reordenamiento institucional y de competencias entre los distintos niveles territoriales de la acción estatal, formulándose un nuevo marco Político, Fiscal y Administrativo al respecto, fundamentalmente desde 1986.

LA DESCENTRALIZACION POLITICA 1/ introdujo la elección popular de los alcaldes municipales y el Referendum para la consulta a los ciudadanos de estas jurisdicciones, en relación con decisiones de claro alcance y contenido local. Toma cuerpo de esta manera, la ampliación del espacio de la participación política por encima de hegemonías nacionales cuyos intereses no son siempre los de las comunidades locales de base e igualmente y en correspondencia, nuevas formas de acción política en el país, cuya búsqueda es un consenso nacional incuestionable.

La participación comunitaria en la gestión del desarrollo, es el fundamento de la creación de Juntas Administradoras locales, 2/ encargadas de velar por la mejor prestación y administración de los servicios públicos en áreas menores (de vecindad) de los municipios. Igualmente, se propicia en la ley la participación efectiva de la comunidad, estimulando la prestación de servicios mediante la celebración de convenios, acuerdos o contratos entre entidades cívicas de desarrollo local y las administraciones municipales 3/

LA DESCENTRALIZACION FISCAL se ha propuesto principalmente: el fortalecimiento tributario de los municipios y regiones; el aumento en la cesión a los municipios de los recursos de la nación provenientes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la creación de fuentes especiales de inversión para la financiación de proyectos de impacto regional.

1/ Acto Legislativo No. 1 y ley 78 de 1986.

2/ Ley 11 y Decreto Reglamentario 1333 de 1986.

3/ Decreto 1333 citado.

En cuanto al fortalecimiento fiscal de los municipios, se dió paso a la modernización de la estructura tributaria local cediéndoles la nación impuestos y extendiéndoles y dinamizándoles las bases de su recaudo. 1/

Se introdujeron modificaciones sustanciales en la cuantía y estructura de la distribución de los recursos de la cesión del IVA 2/. Los municipios recibirán progresivamente más recursos hasta llegar en 1992 al 50% del recaudo nacional por este concepto. Aquellas localidades menores de 100.000 habitantes que desarrollen un "esfuerzo fiscal" propio, aprovechando su fortalecimiento legal y tributario, recibirán recursos mayores de esta cesión, cuyo principio general de distribución es la población. Una disposición de enorme significación para los campesinos, es la obligación que tienen los municipios cuya mayoría de población vive fuera de la cabecera municipal, de invertir en las zonas rurales mínimo el 50% de la cesión de IVA.

Se constituyen los Fondos de Inversión Regional 3/ básicamente con la cesión de regalías nacionales por explotación de recursos no renovables; aportes regionales de las regalías que allí se reciben y participación en gravámenes de valorización por obras ejecutadas por el Gobierno Central en las Regiones.

La DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA moderniza y adecua los estatutos básicos de las administraciones municipales y regionales en función de los cambios fiscales y políticos; transfiere funciones del nivel nacional de gobierno a los Municipios y en consecuencia, redefine y reestructura las competencias de los entes gubernamentales cuyas funciones resultan cedidas.

1/ Ley 14 de 1983.

2/ Ley 12 de 1986.

3/ Ley 76 de 1985.

La transferencia de funciones y de responsabilidades directamente a los municipios es amplia: prestación de servicios de agua potable, y saneamiento básico; construcción y dotación de escuelas, colegios y centros básicos de salud; ejecución de obras de urbanismo; construcción y mantenimiento de vías locales e infraestructura urbana básica; extensión de las redes de electrificación y servicios del sector agropecuario 1/

En este último aspecto se destacan las siguientes funciones como responsabilidad municipal: adjudicación de tierras baldías; prestación de asistencia técnica a los pequeños productores; ejecución de programas de desarrollo rural integrado; programas de reforestación vinculados a la defensa de las cuencas y hoyas hidrográficas.

Complementando las disposiciones anteriores, se redefinió el papel de las entidades nacionales cuyas funciones fueron transferidas a los Municipios, (Muy pocas desaparecieron en la práctica), optándose por encargarlas de la expedición de normas técnicas en las distintas áreas cedidas; de la asesoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de las responsabilidades municipales; de la formación y adiestramiento de los nuevos funcionarios responsables, y para el caso de varios sectores, de la cofinanciación para la ejecución de los proyectos locales.

En cuanto a los niveles regionales de gobierno (departamento) además de asignarles también funciones técnicas de apoyo, se les dieron funciones de enlace con el nivel nacional y de vigilancia sobre el cumplimiento de los objetivos y disposiciones de las reformas. 2/

4. El Fondo de Desarrollo Rural Integrado

La responsabilidad que tienen los municipios de adelantar "programas de desarrollo rural integrado", implicó una rede-

1/ Decretos 77 a 81 de 1987.

2/ Decretos 77 a 81 de 1987

finición de la institución nacional que hasta entonces tenía esta función: El Fondo DRI. Desde 1987, su función principal es participar con los municipios y otras entidades públicas y privadas, mediante mecanismos de cofinanciación, en la ejecución de programas y proyectos de inversión destinados al desarrollo económico y social de las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización, con la participación de las comunidades beneficiarias. Se convierte así al Fondo, en un instrumento de la descentralización, circunstancia de la mayor influencia en las características del diseño de la nueva política de desarrollo rural.

Otras funciones le fueron asignadas en el espíritu de darle un carácter no sólo financiero a su acción, sino además de orientación del desarrollo rural dentro de propósitos de política nacional: con base en las orientaciones del Ministerio de Agricultura, dar lineamientos básicos de política de desarrollo rural integrado; promover la asociación de pequeños productores y comerciantes para la Comercialización rural y urbana de alimentos básicos; orientar la mejor asignación de los recursos de inversión rural, fijando criterios técnicos y administrativos para la cofinanciación y ejecución de los proyectos.

Los programas y proyectos que el Fondo DRI cofinancie serán ejecutados por entidades públicas o privadas especializadas o por las entidades territoriales beneficiarias, o contratada su ejecución por estas últimas con los particulares. Excepcionalmente el Fondo podrá, en asocio con los municipios o con las demás entidades cofinanciadoras, celebrar contratos para la ejecución de ciertos proyectos, cuando la entidad territorial beneficiaria no cuenta con los elementos técnicos y administrativos necesarios para contratar.

La participación de las comunidades rurales asentadas en las áreas que se benefician de los programas del Fondo DRI, se hará por medio de Comites DRI veredales, municipales, distritales y departamentales con los cuales concertará el Fondo los programas y proyectos en que intervengan en

cumplimiento de sus funciones y fines; el Gobierno Nacional reglamentó la composición y funciones de estos comites. En el momento de la expedición del Decreto 77/87, se permitió al Fondo continuar la realización de programas en ejecución, sin la participación financiera de los municipios, estipulando que a partir de 1990 las localidades deberán determinar la forma y aportes en que concurrirán con el Fondo.

La diversidad y complejidad de los cambios institucionales, económicos y políticos emprendidos en el país; la necesaria gradualidad que implica asumir las nuevas responsabilidades por parte de los municipios; la inercia estructural que obviamente se presenta ante lo reciente del proceso, la gran heterogeneidad en el estado de desarrollo entre los distintos municipios, tiene una significativa incidencia sobre la naturaleza del programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC): flexibilidad en función de la diversidad de situaciones municipales y regionales. Cada año desde los municipios se construye lo que va a ser el Programa en términos concretos: las áreas y campesinos a atender; el tipo y número de proyectos a cofinanciar; la estructura de la "integralidad" del desarrollo rural por municipios y regiones; los ejecutores de los proyectos de inversión y/o servicios y las metas. Corresponde a las organizaciones de base y a las autoridades locales, como los directos responsables del desarrollo rural, el definir aquellos proyectos a ejecutar que se adecuan a sus necesidades, posibilidades y grado en que pueden asumir las responsabilidades de la operación.

El cambio radical en las relaciones entre el poder local, las organizaciones rurales y las instituciones nacionales del Estado, redefine la manera de "hacer desarrollo rural". La participación deja de verse como un medio para lograr unos propósitos de desarrollo, para convertirse en un fin en si misma; ella define la acción estatal mas indicada respecto a las características del entorno socio-cultural y las responsabilidades que tal acción implica.

III. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

1. DEFINICION

El Programa de Desarrollo Integral Campesino busca “aumentar la cantidad, calidad y productividad de los activos sociales de los campesinos” con el propósito de elevar la calidad de vida rural y la oferta agropecuaria del país, en el marco de las nuevas realidades institucionales de gestión gubernamental.

2. OBJETIVOS

Teniendo presente en consecuencia la experiencia DRI del pasado y el desenvolvimiento del país en los últimos tiempos, se definieron los siguientes objetivos de orden nacional y estratégico para el programa.

- a. Bienestar de la población campesina. Busca promover acciones con impacto positivo sobre el ingreso y las condiciones de vida de las familias y áreas de pequeños productores rurales.

- b. Bienestar de la población nacional. Tiene como fin la seguridad alimentaria en general y contribuir a crear condiciones para la regulación de los precios de los bienes agropecuarios.
- c. Desarrollo del potencial exportador y/o apoyo a los proyectos de sustitución de importaciones agropecuarias, de los pequeños productores.
- d. Consolidación de la gestión local del desarrollo rural, apoyando técnica y financieramente la planificación e inversión rural municipal.
- e. Concreción en las áreas rurales, del objetivo principal del proceso de reforma política del país: la democracia participativa.
- f. Mayor presencia, eficacia y equilibrio regional de la acción estatal rural 1/.

3. ESTRATEGIAS

Pueden resumirse en 6 las estrategias del programa:

- El desarrollo rural: una estrategia nacional
- Asignación de recursos en zonas y proyectos de mayor potencialidad socio - económica.
- Identificación y estructuración de proyectos productivos específicos, a partir de mercados determinados en el ámbito regional, nacional o externo.
- Selección, priorización, ejecución y control de proyectos desde y para el fortalecimiento de la sociedad civil municipal
- Libre concurrencia para la ejecución de los proyectos.
- Estructuración de la acción dentro de la concepción del "Desarrollo Autosostenible"

1/ Los tres últimos objetivos hacen del programa un instrumento de la descentralización.

a. Desarrollo Rural: Una estrategia nacional

Colombia se distingue en América Latina por su continuidad al cabo de los años en cuanto a programas de “desarrollo rural integrado”. Este es un interés público que no puede desconocerse.

Como se mencionó antes, el Programa muestra una acción muy limitada en políticas, cobertura geográfica y poblacional, además de inadecuación institucional. De un universo cercano al millón de explotaciones campesinas, los usuarios de DRI no superaron las 150.00 familias en los doce años de intervención. De los aproximadamente 1000 municipios con que cuenta el país, apenas la tercera parte ha conocido la intervención DRI.

Limitadas también fueron las políticas agropecuarias decisivas para el campesinado. El crédito, la asistencia técnica, la investigación tecnológica y la comercialización; adecuadas a las características de la pequeña producción, sólo se aplicaron a favor de los “usuarios DRI”.

Por estas circunstancias, para muchos lo hasta ahora hecho en Colombia en desarrollo rural mantiene un carácter restringido, casi a la manera de una “experiencia piloto”, pero la situación ha cambiado: El desarrollo rural adquiere cada vez más el carácter de estrategia nacional en la medida en que se han dado las siguientes situaciones:

- Inscribirlo como función legal en todos y cada uno de los municipios del país.
- Destinarse recursos específicos de las rentas tributarias con tal propósito (del IVA cedido a los municipios, la llamada porción de Inversión Mínima Rural).
- Definirle cobertura nacional al “Fondo de Desarrollo Rural Integrado” y un programa específico para sus

propósitos. En efecto, legalmente el Fondo puede cofinanciar acciones en todo el país 1/.

- Crearlo como “establecimiento público” (es decir con autonomía legal, administrativa y patrimonio propio) adscrito al Ministerio de Agricultura.
- Crearse condiciones generales de política de las cuales pueden beneficiarse todos los campesinos: crédito, asistencia técnica, política tecnológica. (Ver más adelante “Los instrumentos del Programa”).

b. Estímulos mayores a la asignación de recursos en zonas y proyectos de mayor potencialidad socio - económica.

La definición concreta de la asignación de recursos entre los distintos municipios y actividades de inversión, se hace en el PDIC con base en la “demanda”. En el nivel municipal, campesinos y autoridades la determinan en función de sus necesidades, recursos y posibilidades.

Sin embargo, teniendo presente:

- Que el Gobierno Nacional debe preocuparse, en función de los objetivos del PDIC, por su impacto nacional;
- Que existen amplias disparidades y heterogeneidades entre campesinos y regiones;

1/ Por razones de política de gasto público (no concentración del mismo en unas pocas áreas) la disposición legal de "Cobertura Nacional del Fondo" se ha limitado en la práctica. Dado que dentro de la estrategia de desarrollo social existen tres programas, se estimó políticamente conveniente el que no concurrieran los mismos a iguales espacios geográficos. De esta manera, quedaron como potenciales de la acción del Fondo 620 municipios, fijándose como meta de atención directa en los próximos 5 años, 300.000 productores.

- **Que entre las actividades de inversión, hay algunas de mayor impacto sobre el ingreso de los campesinos y con mayores efectos de largo plazo; se ha considerado estratégica la definición de un “marco orientador” desde una perspectiva nacional y de la economía campesina en general, para la asignación de los recursos del Fondo DRI.**

Con este marco se busca asegurar que efectivamente tengan acceso a tales recursos, municipios y actividades (productivas o de servicios) que fueron discriminados en forma inconveniente en el pasado y favorecer los proyectos de desarrollo rural en los que se obtengan los mayores beneficios sociales y se minimice el uso de recursos escasos.

Los mecanismos tradicionales de la asignación presupuestal ligados a nuestros modelos excluyentes de desarrollo (exclusión de regiones y grupos sociales), tienden a discriminar en forma inconveniente en términos de cantidad de recursos contra municipios y actividades (productivas o de servicios); ello se expresa en muy baja dotación física o presupuestal en un gran número de localidades del país. La estrategia de asignación de recursos del Fondo DRI, debe permitir el acceso de todos los municipios de economía campesina a estos recursos, pero asegurando que aquellas actividades y municipios que en el pasado se vieron relegados tengan acceso, o sea que efectivamente se pueda lograr la ampliación de la cobertura geográfica del programa. Este es el “Principio de no discriminación”, como uno de los criterios estratégicos para la asignación de los recursos en función de los objetivos del Programa.

De otro lado, teniendo presente que los beneficios que la sociedad deriva de las distintas actividades son diferentes y dado el carácter de subsidiados de los recursos de inversión del Fondo DRI, 1/ es necesario buscar que su asignación

1/ Si bien para la sociedad los recursos del Fondo tienen un costo de oportunidad, este no necesariamente se le traslada a los municipios. Al tratarse de una transferencia, su costo para éstos es cero.

obedezca al criterio de que el subsidio se otorgue proporcionalmente al beneficio social (o a su menor costo).

Estretégicamente en consecuencia, deben favorecerse los proyectos de desarrollo rural en que se obtengan los mayores beneficios sociales o se minimice el uso de recursos escasos. Este es el "Principio de selectividad", que constituye el segundo criterio para la asignación de los recursos.

c. Identificación y estructuración de proyectos productivos específicos, a partir de mercados determinados en el ámbito regional, nacional o externo.

Los pequeños productores enfrentan enormes dificultades para la venta oportuna y rentable de sus productos. Un conjunto de relaciones complejas causa-efecto, explican tal situación.

Dentro de las causas sobresalen: atomización de explotaciones; bajos volúmenes excedentarios por unidad de explotación; estacionalidad de la producción; irregularidad en calidad de la oferta; especialización en alimentos (lo que producen primordialmente los campesinos).

Uno de los aspectos determinantes de esta situación, es el desconocimiento del mercado (en sentido amplio) por parte de los campesinos y en consecuencia de las estretegias de comercialización más adecuadas.

En tales condiciones, necesariamente se presenta un mercado agropecuario de productos campesinos, imperfecto, caracterizado por el desequilibrio de fuerzas, donde los productores generalmente son los más débiles y afectados.

Como marco estratégico de la intervención del Fondo DRI en el área productiva, la definición de los proyectos de manera "integrada" es indispensable. Deben hacerse al respecto algunas observaciones:

- La identificación de los mercados, es un factor que trasciende el horizonte local. La realidad muestra un conjunto de mercados rurales regionales, alrededor de los cuales se da la "concertación" de negocios en función de los mercados terminales. Estos "epicentros comerciales" constituyen a su vez poblaciones con características de pequeñas ciudades dependientes del mundo rural; sus localidades "satélites" son eminentemente rurales. Trabajar desde los mercados regionales hacia los proyectos productivos locales, es entonces la concreción práctica de la estrategia. De esta manera se diferencian regiones y problemas, para que no se presenten vacíos conceptuales y operativos en la articulación producción-mercado.
- Un elemento importante que interviene en esta estrategia, es la política agropecuaria nacional y los planes indicativos por producto. Estos sirven de marco de referencia para la definición de alcance de los distintos proyectos locales.
- Para romper el obstáculo estructural que significa "lo que producen los campesinos", es necesario incorporar la agroindustria, como segmento especial del mercado, dentro de la acción estratégica del programa en el área productiva.

d. Selección, priorización, ejecución y control de proyectos desde y para el fortalecimiento de la Sociedad Civil Municipal.

La columna vertebral del programa es la participación comunitaria (Gobierno y organizaciones de campesinos locales); para que ella sea real, debe ser activa y no formal es decir "donde hay capacidad de los actores para incorporar en la definición y control de las decisiones, la administración y disposición de los recursos públicos. 1/

1/ Ver IICA "Descentralización y participación en la Administración de las Políticas y Programas de Desarrollo Rural". Febrero de 1990.

A más de los espacios de expresión y concertación de las

demandas de los campesinos y administraciones públicas locales, se busca consolidar una visión no centralista y no tecnocrática de proyectos. Es necesario fomentar la participación en una perspectiva autogestionaria, de tal manera que se garantice la continuidad del programa en todas sus facetas. Estratégicamente, se ha considerado que es alrededor de la gestión (por los beneficiarios) del ciclo de proyecto (identificación de problemas, perfil, factibilidad, ejecución, operación), por parte de los beneficiarios, como efectivamente se puede fortalecer la sociedad civil para "ver y hacer" el desarrollo rural. 1/

Conviene resaltar dos concecuencias conceptuales importantes, que tiene esta estrategia:

Si la identificación de problemas y selección de proyectos lo hacen periódicamente las comunidades locales de acuerdo con sus necesidades y posibilidades, la "integralidad" del programa tiene una significación muy diferente a la tradicional. La concepción del desarrollo rural "integral" o "integrado" ha dado lugar a por lo menos dos interpretaciones en el pasado. Una interpretación asimila la naturaleza compleja e interrelacionada de los elementos que determinan la problemática de los campesinos en un territorio o zona determinada, con la necesidad de dar una respuesta institucional simultánea a todos los aspectos

La otra interpretación, plantea que la problemática rural es compleja, pero que el centro del problema está constituido por aquellos elementos relacionados directamente con la producción. Siendo el problema complejo e interrelacionado (Comercialización, Asistencia Técnica, Crédito, Ajuste Tecnológico, Vías, etc), la respuesta implica emprender de una manera simultánea una serie de acciones que lo determinan.

1/ Para la mayor comprensión del alcance de esta estrategia ver en el Capítulo V la parte referente al Proceso Operativo del programa. En el PDIC, se ha tomado una interpretación distinta, al

diferenciar entre el análisis de un problema en todas sus determinaciones (análisis integral) e implicaciones a nivel local, regional, nacional e internacional (si lo amerita) y las características de la respuesta operativa que puede dirigirse a un solo aspecto considerado como esencial. En función del análisis integral, de la jerarquización de causas, de las posibilidades, es como las comunidades locales construyen la integración del Programa.

La segunda consecuencia se expresa en el cambio radical operativo que se introduce en el PDIC, al dejar de trabajar las acciones por actividad y pasar a hacerlo por proyectos. Si efectivamente se quiere fortalecer la participación, lo que a su vez implica responsabilidades, es necesario que a nivel local se construya la acción: a quienes se va a beneficiar, con que intensidad, por cuánto tiempo, para que propósito etc.. Y esto sólo es posible si se trabaja por proyectos 1/

e. Libre concurrencia para la ejecución de los proyectos

Esta es una estrategia complementaria de la anterior, que permite a la comunidad local participar efectivamente en la decisión sobre la ejecución de los proyectos, al no establecerse de antemano quien ejecutará los mismos 2/. En el nivel local, a través de la concertación Fondo DRI - comunidad, se toma tal decisión, dentro de los criterios técnicos, administrativos y financieros que garanticen y aseguren los mejores y más eficientes resultados 3/. No debe olvidarse que las organizaciones campesinas pueden ser ejecutoras de proyectos, como efectivamente en algunos casos ya lo son.

1/ Ver el Capítulo V El Proceso Operativo.

2/ Hablamos de los proyectos, no del Programa cuya ejecución es responsabilidad compartida Fondo DRI - Comunidad local.

3/ Para ello se ha establecido un Manual de Criterios de Elegibilidad de Entidades.

La designación de entidades ejecutoras de las actividades de los programas DRI en el pasado, no fue un proceso deliberado al no haberse enmarcado dentro de criterios precisos. La conveniencia en términos de coordinación, eficiencia y costo no fue consideración dominante en la selección de los “asociados históricos” al Programa. Ellas fueron casi siempre, por decisión central, las entidades públicas nacionales especializadas en los distintos componentes de inversión, que al mismo tiempo que diseñaban las políticas de su especialización, ejecutaban acciones o actividades de inversión o servicios en donde las plasmaban. La nueva estrategia establece un sistema de “libre entrada y salida” de entidades ejecutoras, que elimina los monopolios en la prestación de los servicios, característica de las fases anteriores.

Se introduce así una sana competencia, dando la posibilidad de aumentar las ofertas de apoyo público y privado, básicamente regional y municipal. Esto significa igualmente, que el sector público, fundamentalmente nacional, deberá mejorar su productividad para que sea seleccionado por la comunidad municipal como ejecutor de los proyectos, lo que a su vez es una exigencia de la descentralización. La libre competencia tiene una implicación importante sobre las estructuras para la administración del Programa: de darse (como efectivamente viene ocurriendo), sólo quedan dos organizaciones básicas con funciones administrativas precisas: El municipio o gobierno local, como eje central de la operación del Programa y el Fondo DRI, como la instancia nacional de apoyo.

La consideración anterior, no desconoce el papel de muchas entidades públicas especializadas (principalmente nacionales) y del Ministerio de Agricultura en cuanto a políticas, regulaciones técnicas y creación de condiciones favorables para el Programa como un todo, sin las cuales no alcanzaría sus objetivos (suficiente crédito para el sector rural, inves-

tigación en productos agropecuarios, políticas de precios etc...). Evidentemente el Fondo DRI y los Municipios deben buscar la mayor coordinación interinstitucional a este respecto. Lo que la "libre competencia" introduce conceptualmente, es la diferenciación entre la función reguladora, planificadora y de apoyo (financiero, técnico, administrativo) del Gobierno Central y la capacidad pública y/o privada de la sociedad civil local y regional para concretar con sus propios recursos técnicos y humanos sus obras de servicios de desarrollo.

f. Estructuración de la acción dentro de la concepción del "Desarrollo Autosostenible"

La amplia cobertura del Programa y la variedad de sus acciones, tienen una importante significación ambiental para el país. La creciente preocupación por el deterioro ambiental en las zonas rurales y por un desarrollo sostenible, han hecho necesario incluir de manera eficiente y eficaz la dimensión ambiental en los diferentes componentes del Programa y más importante aún, buscar la factibilidad y solidez ambiental del Programa en su conjunto.

En forma muy resumida, las propuestas que se han hecho se han elaborado sobre las siguientes consideraciones conceptuales:

- El uso juicioso de los recursos naturales es uno de los más importantes factores en la búsqueda del mejor estar colectivo.
- En países como Colombia, localizados en el trópico, de grandes urgencias sociales y gran complejidad social, cultural y política son necesarias formas de gestión ambiental apropiadas a las realidades y potencialidades de nuestros ecosistemas y trama social y cultural.
- La gestión ambiental debe participar en la transición hacia el fortalecimiento municipal.

- El planteamiento de gestión ambiental específica para el programa, debe partir de una visión integral 1/ de la economía campesina en sus áreas de cobertura.
- La gestión ambiental es una tarea compleja, por lo cual debe hacerse una aproximación adecuada y gradual, en la cual se combinen educación, entrenamiento ambiental, reemplazo de formas y tecnologías de producción, reglamentaciones, adelantos científicos y la decisión social de incorporar la dimensión ambiental a las tareas diarias.
- La gestión ambiental no debe limitarse a minimizar impactos negativos o al control de la contaminación ya producida, sino que avanza en las propuestas sobre formas más eficientes en el uso de los recursos y de maximización y optimización de las condiciones y ventajas ambientales.

4. INSTRUMENTOS

El programa trabaja con cuatro grandes grupos de instrumentos o mecanismos de distinto nivel, dimensión, horizonte de tiempo y escala 2/ para poner en práctica las estrategias:

- Instrumentos de política sectorial
- Matriz de cofinanciamiento
- Instrumentos institucionales de concertación y participación comunitaria. Los "Comités de Desarrollo Rural Integrado" - Comités DRI.

1/ Zonas ecológicas en que se localiza, dinámica de la ocupación territorial, presión demográfica, calidad de vida, distribución de la tierra.

2/ Nivel: Grado de desagregación de las variables que se manejan. Dimensión: Distinta naturaleza de las variables. Escala: Ambito de aplicación.

- Un mecanismo municipal permanente y dinámico de información para la toma de decisiones: El Banco Municipal de Proyectos.

a. Los Instrumentos de la Política Sectorial

El programa no fija políticas de precios, de crédito, de tecnología o de comercio exterior. A este respecto actúa aplicando la política sectorial.

- En las dos primeras fases el Programa DRI tenía su propio subprograma de crédito cuyas condiciones de otorgamiento diferían, de otras líneas de crédito, incluso de aquellas destinadas a financiar la pequeña producción. A partir de 1986 se decidió que la principal fuente de recursos de financiación de las actividades agropecuarias, el Fondo Financiero Agropecuario, que hasta ese año solo atendía con crédito a los productores medianos y grandes, abriese una línea de crédito para pequeños productores, incorporando en el reglamento de funcionamiento parte de las condiciones experimentadas con el crédito DRI. De esta manera se suprimió la línea de crédito DRI considerada innecesaria porque, además, la política sectorial de crédito contempla atender en condiciones preferenciales a los pequeños productores y suministrarles un volumen suficiente y oportuno de recursos del Fondo Financiero Agropecuario.
- La supresión de la línea de crédito DRI también se inscribe en el propósito fundamental de la política de crédito sectorial consistente en crear el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y el Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) que “serán piezas esenciales para racionalizar el uso de los recursos de todas las entidades vinculadas al financiamiento del sector agropecuario” 1/

1/ República de Colombia. Ministerio de Agricultura. Lineamientos de la Política Agropecuaria, Balance y Perspectivas. Febrero de 1990. Bogotá.

- El Programa DRI introdujo en el país, en sus fases I y II la prestación organizada y permanente del servicio público de transferencia de tecnología agropecuaria a los pequeños productores. Para el efecto, el DRI financiaba la prestación de este servicio por parte de un grupo de entidades públicas tales como el ICA, las Secretarías de Agricultura, Corporaciones Regionales de Desarrollo, el INCORA y por parte de la Federación Nacional de Cafeteros. Esta experiencia del Programa DRI sirvió para crear por parte del Ministerio de Agricultura el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología mediante el cual se organiza el proceso de transmisión de la tecnología generada por los investigadores, hasta el productor. En este sistema se libera al Instituto Colombiano Agropecuario ICA (principal entidad de investigación) de prestar el servicio de asistencia técnica directa de los productores y en el aspecto de la transferencia, se le especializa en la capacitación de los profesionales vinculados al servicio de asistencia técnica. Además, se establece un servicio público de asistencia técnica gratuita a los pequeños productores en todas las áreas de economía campesina del país.

La investigación agropecuaria se dirige de manera prioritaria hacia los productos incluidos en el Plan de Oferta Selectiva y la orientación principal es la de generar o ajustar tecnologías agropecuarias que reduzcan los costos de producción e “impliquen un manejo racional de los recursos agua, suelos y energía”. 1/

- Las autoridades del sector intervienen en la fijación de los precios de sustentación de los granos a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) el cual, además interviene en el comportamiento de los precios mediante la importación de granos. El mecanismo de los precios fué utilizado para reactivar la producción agropecuaria y en la actualidad es usado para garantizar la rentabilidad de los productores y estimular la capitalización del sector.

1/ República de Colombia. Ministerio de Agricultura. Lineamientos de la Política Agropecuaria, Balance y Perspectivas. Febrero de 1990. Bogotá.

- La política agropecuaria pone énfasis en proyectar la producción hacia los mercados externos, diversificando las exportaciones, para lo cual ha promovido la creación de fondos de estabilización de precios por producto exportable y ha promovido activamente las compras en el exterior. Pone énfasis también en el adecuado abastecimiento interno para disminuir la dependencia de importaciones de productos agrícolas y sustituir importaciones o de efectuarlas únicamente para completar el abastecimiento interno y siempre y cuando se garantice la observación de las cosechas nacionales.

b. Matriz de cofinanciamiento

A partir del marco conceptual orientador de la forma como deben asignarse los recursos del Fondo DRI, presentado antes, se estableció una matriz que señala la participación financiera del Fondo DRI en los distintos municipios y áreas o componentes de inversión. Ella se conoce como la "Matriz de cofinanciamiento del Programa", constituyendo el instrumento de apalancamiento financiero de los municipios para el desarrollo rural, en complemento de sus propios recursos. A continuación presentamos sus características:

- Se trata de una matriz de doble entrada, cuya columna son los 620 municipios potenciales de la acción del PDIC y la fila las distintas áreas de inversión cofinanciables.
- La columna ha sido ordenada con un índice, llamado "Indicador de Economía Campesina" (IEC), el cual pondera dos factores: la potencialidad productiva campesina del municipio y su déficit de servicios básicos en el área rural. La ponderación es mayor para el primer factor (55 puntos sobre 100) que para el segundo, dado el énfasis productivo del Programa.

- La potencialidad productiva municipal se determina sobre dos elementos: el número de explotaciones campesinas y su correspondiente superficie. Obviamente, a mayor número de productores campesinos y más superficie correspondiente, mayor potencialidad productiva y más ponderación en el indicador.
- El déficit de servicios básicos se mide a través de indicadores de escolaridad, cubrimiento en electrificación, agua potable y densidad vial. A mayor déficit, mayor ponderación del “indicador”.
- Ordenados los municipios con el IEC así construído, el primero de ellos sería el de más potencialidad productiva campesina y más déficit de servicios básicos y el último (el 620) todo lo contrario: menos potencialidad productiva y menos déficit de servicios básicos. La matriz de cofinanciación propone entregar los recursos en función de este ordenamiento: a mayor IEC, más recursos debe recibir el municipio en términos relativos, pues el impacto social de la inversión es mayor.
- El principio general de ordenamiento de la fila, es el de que a mayor relación del componente de inversión con la generación de ingresos y permanencia de efectos en el largo plazo, mayor porcentaje de cofinanciamiento. Esto significa que a través de la “señal de cofinanciación” que envía el Fondo DRI a los municipios (oferta) se estimula mucho más la ejecución de por ejemplo los proyectos de transferencia de tecnología, que los viales y éstos a su vez más que los de agua potable.

Ilustrativamente (a manera de ejemplo) la matriz de cofinanciamiento del Programa, tiene en principio la siguiente estructura:

**COMPONENTES DE INVERSION
(% DE COFINANCIAMIENTO Y MONTOS)**

AJUSTE

MUNICIPIO	TECNOLOGIA		VIAS		ACUEDUCTOS	
	%	MONTOS	%	MONTOS	%	MONTOS
1 A1 (IEC = 100)	95	2000	80	1500	65	1000
200 B1 (IEC = 60)	80	1600	70	1200	60	800
600 Z1 (IEC = 45)	70	1200	65	1000	45	500

Se dice, en principio, porque la cofinanciación debe constituirse en lo posible, en un recurso de última instancia para los municipios; de lo que se trata es precisamente de dar acceso cuando no existan otras posibilidades (lo que en muchos casos significa garantizar la realización del proyecto a nivel municipal). Con tal idea, es apenas normal que el conocimiento concreto de la capacidad del municipio, de los distintos apoyos, del interés de muchas entidades por el desarrollo de la zona etc., al momento de discutir los proyectos, pueda hacer necesaria y demostrable una menor o mayor participación del Fondo DRI. Esta es una de las consecuencias de la flexibilidad que debe mantener el Programa. La matriz debe ser enriquecida a partir de un conocimiento más puntual de la dinámica de cada uno de los municipios.

c. Los Comités de Desarrollo Rural Integrado

Son el instrumento institucional de concertación entre la entidad coordinadora y cofinanciadora del programa de apoyo estatal a la economía campesina (el Fondo DRI) y la comunidad beneficiaria. La concertación contempla varios niveles, partiendo de la zona rural de la acción (vereda, corregimiento) y del municipio (niveles éstos del énfasis en la

concertación), hacia el nivel nacional, con el propósito de que ella se genere de abajo hacia arriba y sea un claro apoyo al proceso de descentralización (ver esquema No.1).

La realidad de la participación de los productores en la concertación, presupone procesos organizativos anteriores o en marcha para garantizar que la ingerencia del campesino en los programas sea ordenada, conciente y productiva. Esta participación debe hacerse, en consecuencia, a través de las organizaciones comunitarias como la mejor manera de construir la relación Estado-Comunidad.

Como consecuencia de la acción DRI en el pasado, surgió una organización de pequeños y medianos productores atendidos por estos programas (ANDRI) 1/, la cual ha venido ganando un espacio importante en la participación comunitaria, siendo considerada legalmente como su representante y por lo tanto, la base de la concertación comunitaria a través de los Comités DRI. Con esto se espera que consolide su carácter de representante de las comunidades, propiciando a su vez comités de apoyo a su gestión, consultando y dando participación a otras organizaciones autónomas de la comunidad, como forma de abrir al máximo los espacios de la participación y asegurar que efectivamente ésta no sea sólo formal.

d. Los Bancos Municipales de Proyectos (BMP)

Se trata de un inventario permanente y dinámico de información para la toma de decisiones en el proceso de inversión rural.

Es un mecanismo controlado por las autoridades municipales y la comunidad, a disposición de las entidades cofinancadoras en el cual aparecen los proyectos en sus distintos niveles: indentificación, priorización y evaluación.

El BMP hace parte del proceso de planificación del desarrollo rural que deben adelantar los municipios, el cual se constituye a su vez en elemento fundamental de la concertación.

CONCERTACION FONDO DRI - COMUNIDAD

Niveles	Organismos de concertación	Delegados comunitarios a organismos de concertación	Principales funciones de concertación	Niveles de organización comunitaria		Otros representantes en la concertación
				Gremial	Económica	
Nación	Junta Directiva Fondo DRI	Presidente Junta Nacional ANDRI	Aprobación de políticas de desarrollo rural. Aprobación de programación y ejecución presupuestal. Seguimiento y evaluación del desarrollo de los programas.	Junta Nacional ANDRI y Comités de Educación, Comercialización y Mujer Campesina.	Organismos nacionales de integración cooperativa (por constituir)	Ministerio de Agricultura y Hacienda. Dos delegados del Presidente de la República Jefe del Departamento Nal. de Planeación.
Departamento	Comité DRI Departamental	Presidente Junta ANDRI Departamental	Aprobación programación física y financiera para los programas de desarrollo rural en el departamento. Estudio y aprobación de proyectos regionales de carácter intermunicipal. Evaluación y seguimiento de las acciones de Desarrollo rural.	Junta Departamental ANDRI y Comités Educación, Comercialización y Mujer Campesina.	Organismos cooperativos de 2o. grado, de carácter departamental o regional (Ejemplo ANPY, Fabrocol).	Gobernador del Departamento Jefe Planeación del Departamento. Jefe Unidad del Planeamiento del Sector Agropecuario (URPA). Director Regional Fondo DRI.
Municipio	Comité DRI Municipal	Presidente Secretario y Fiscal Junta ANDRI Municipal La Junta ANDRI	Diagnóstico de necesidades para el desarrollo rural. Priorización de necesidades. Formulación Plan de Desarrollo Rural del Municipio. Formulación de proyectos. Aprobación, cofinanciación y ejecución de proyectos. Evaluación y seguimiento (Veeduría de ejecución de obras y proyectos en general).	Junta Municipal ANDRI.	Cooperativas municipales multiactivas	Alcaldía Municipal Representante del Concejo Municipal. Jefe Planeación del Municipio. Director Regional Fondo DRI.
Vereda	Comité DRI Veredal	Comité DRI Veredal preside una Asamblea de todos los usuarios reales o potenciales DRI	Identificación de necesidades veredales a través de la Ficha Veredal. Priorización de necesidades. Formulación de ideas de proyecto. Ejecución de obras de especificaciones sencillas. Veeduría de desarrollo de obras y proyectos.	Junta Veredal ANDRI.	Secciones Veredales de las Cooperativas Comités ANDRI para el acopio de los productos.	

1/ "Asociación Nacional de Usuarios-DRI"

Esta le implica al municipio planificar su acción en el área rural, identificar proyectos que tengan viabilidad política, económica, técnica y social, en otras palabras, que respondan a las necesidades rurales sentidas y que cuenten con el apoyo político para su aplicación.

Desde este punto de vista la planificación es considerada como un proceso de reflexión (no un libro) que antecede y determina la acción, siendo su principal objetivo racionalizar la gestión municipal del desarrollo rural.

5. CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA. SINTESIS

A manera de resumen de este capítulo, puede decirse que el PDIC, respecto a las fases anteriores de acción del Estado en este campo, se caracteriza básicamente por:

- Intervención macro.
- Enfasis productivo mucho mayor.
- Acciones específicas que si bien se inscriben en marcos globales de política, se ajustan por la vía de la demanda y la concertación a particularidades locales y regionales (mucho más flexible).
- Ordenamiento conceptual de la asignación de los recursos públicos más desarrollado (hay una preocupación mayor por la eficiente asignación de los recursos públicos).
- Participación mayor y por lo tanto, más real la coordinación interinstitucional.
- Diseños para un trabajo preciso por objetivos y resultados y no simplemente por ejecuciones financieras.

IV. LAS ACCIONES DEL PROGRAMA

De acuerdo con los lineamientos estratégicos sintetizados en el capítulo III, se han definido cinco grandes áreas de acción del programa, las cuales se dividen a su vez en componentes y subcomponentes.

1. Area de apoyo directo a la producción

1.1. Componente Desarrollo Tecnológico

- a. Subcomponente Ajuste Tecnológico.
- b. Subcomponente Asistencia técnica a Productores.

1.2. Componente Pequeña Irrigación Rural

1.3. Componente Acuicultura.

1.4. Componente Centros de Servicios a la Pesca Artesanal- CESPAS.

2. Area de apoyo directo al mercado

2.1. Componente mercadeo y comercialización

2.2. Componente de vías

3. Area de Apoyo al mejoramiento de las condiciones de vida rural.

3.1. Componente Acueductos y disposición sanitaria de excretas.

3.2. Componente Microcuencas (Preservación de los recursos naturales renovables) 1/

3.3. Componente mujer campesina 1/

4. Area de apoyo a los servicios ofrecidos.

4.1. Componente capacitación y organización

- a. Subcomponente capacitación a agricultores
- b. Subcomponente capacitación a extensionistas
- c. Subcomponente organización y participación de la comunidad (para el manejo de los servicios, los recursos naturales y las obras comunes).
- d. Subcomponente organización y capacitación empresarial (de los productores para la comercialización).

5. Area de fortalecimiento institucional- (Apoyo a la Gestión Municipal del Desarrollo Rural).

Componente: apoyo a la gestión municipal.

- a. Subcomponente fortalecimiento de los instrumentos de planificación regional y local.
- b. Subcomponente asistencia Técnico-Financiera y Administrativa.
- c. Subcomponente apoyo a la preparación de proyectos.

1/ Estos dos componentes están estrechamente interrelacionados a

55

su vez, con el área de apoyo directo a la producción.

A continuación se presentan unos esquemas detallados (a manera de cuadros resúmenes), que al mismo tiempo que precisan las acciones, dan una visión interrelacionada de las mismas y las sitúan en función de los objetivos e impactos esperados del Programa. Se ha preferido esta presentación a la descripción precisa del contenido de cada acción, cuya determinación es función de problemáticas muy particulares de cada país y/o región, sin embargo, por la importancia que tienen para un nuevo modelo de desarrollo rural (asunto que si puede ser de significación internacional), a las dos últimas áreas nos referimos más en detalle en el capítulo siguiente, pues su interrelación con los procesos operativos del programa es muy estrecha.

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO

ESQUEMA DE OBJETIVOS Y PROCESOS ASOCIADOS PARA LOGRARLOS

IMPACTO SOBRE EL INGRESO DE LOS PRODUCTORES CAMPESINOS	IMPACTO SOBRE LA OFERTA DE PRODUCTOS Y SUS PRECIOS FINALES	IMPACTO SOBRE EL BIENESTAR Y LAS CONDICIONES DE VIDA DEL CAMPESINO	IMPACTO SOBRE EL BALANCE EXTERNO, EXPORTACION, SUSTITUCION IMPORTACION	IMPACTO SOBRE LA ASIGNACION DE RECURSOS EN EL MUNICIPIO Y LA REGION	IMPACTO SOBRE OTRAS VARIABLES
1. MEJORES PRECIOS RELATIVOS AL PRODUCTOR	1. INCREMENTO DE LA OFERTA DEL SECTOR CAMPESINO	1. CONSERVACION Y MANEJO ADECUADO DE RECURSOS NATURALES	1. PRODUCCION DE ALIMENTOS E INSUMOS PARA LA INDUSTRIA	1. IDENTIFICACION DE PROYECTOS PRODUCTIVOS Y SOCIALES VIABLES	1. EMPLEO DIRECTO
2. INCREMENTO EN LA PRODUCCION DE LA FINCA	2. RACIONALIZACION DEL SISTEMA DE COMERCIALIZACION	2. PROTECCION PREVENCION DE SALUD	2. PRODUCCION CON EFECTOS SOBRE EL MERCADO EXTERNO	2. APOYO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACION	2. EMPLEO INDUCIDO
		3. DESARROLLO COMUNITARIO			

ESQUEMA No. 2

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO

ESQUEMA DE PROCESOS INDUCIDOS, ACCIONES Y PROGRAMAS O COMPONENTES SEGUN OBJETIVOS

IMPACTO SOBRE EL INGRESO	EFECTOS ESPERADOS		ACCIONES DIRECTAS	ACCIONES INDIRECTAS Y DE APOYO	PROGRAMA O COMPONENTE
<p>1. MEJORES PECIOS RELATIVOS AL PRODUCTOR</p>	<p>REDUCCION COSTOS UNITARIOS MAYOR VALORACION DEL PRODUCTO POR MEJOR CALIDAD MAYOR PODER DE NEGOCIACION FRENTE A SISTEMA DE COMERCIALIZACION VENTA EN PERIODOS MAS OPORTUNOS POR REDUCCION ESTACIONALIDAD</p>	<p>INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE FACTORES AUMENTO CALIDAD PRODUCCION EN FINCA INTEGRACION DE MERCADOS, CONCENTRACION DE OFERTA, PROGRAMACION DE PRODUCCION REDUCCION ESTACIONALIDAD</p>	<p>TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA ASISTENCIA TECNICA CAPACITACION A PRODUCTORES APOYO PRODUCCION, ORGANIZACION DE PRODUCTORES, ASISTENCIA TECNICA. ORGANIZACION DE LA DEMANDA, CADENAS DE TENDEROS, ETC. IRRIGACION, ASISTENCIA TECNICA</p>	<p>AJUSTE TECNOLÓGICO CONSTRUCCION Y MEJORAMIENTO DE VIAS IDENTIFICACION DE MERCADOS IDENTIFICACION DE CANALES ESTRUCTURACION DE PROGRAMAS POR PRODUCTO</p>	<p>DESARROLLO TECNOLÓGICO CREDITO A PRODUCTORES (INCLUYE A PESCADORES) COMERCIALIZACION CAPACITACION ASISTENCIA TECNICA CREDITO A AGENTES DE MERCADEO RIEGO, MICROENCAS, VIAS. PESCA ARTESANAL</p>
<p>2. INCREMENTO EN LA PRODUCCION DE LA FINCA</p>	<p>MAYOR PRODUCTIVIDAD DE LA FINCA AUMENTO DEL AREA CULTIVADA</p>	<p>INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE FACTORES DISPONIBILIDAD DE RECURSOS PARA ADOPCION DE TECNOLOGIA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS PARA UTILIZACION DE TIERRAS DISPONIBILIDAD DE TIERRAS</p>	<p>CREDITO A PRODUCTORES, ASISTENCIA TECNICA, CAPACITACION A PRODUCTORES</p>	<p>IDENTIFICACION DE PROYECTOS DE RIEGO AJUSTE TECNOLÓGICO CONSTRUCCION Y MEJORAMIENTO DE VIAS</p>	<p>CAPACITACION ASISTENCIA TECNICA CREDITO VIAS</p>

ESQUEMA No. 3

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO

**ESQUEMA DE PROCESOS INDUCIDOS, ACCIONES Y PROGRAMAS O COMPONENTES
SEGUN OBJETIVOS**

IMPACTO SOBRE EL BIENESTAR	EFFECTOS ESPERADOS		ACCIONES DIRECTAS	ACCIONES INDIRECTAS Y DE APOYO	PROGRAMA O COMPONENTE
1. CONSERVACION Y MANEJO ADECUADO DE LOS RECURSOS NATURALES	PROTECCION DE MICROCUENCAS	REFORESTACION OBRAS DE PROYECCION	ESTABLECIMIENTO DE VIVEROS PARA PRODUCCION Y PROPAGACION DE ESPECIES FORESTALES	ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD	MICROCUENCAS
	CONTROL DE CONTAMINACION	DISPOSICION SANITARIA DE EXCRETAS			
	CONSERVACION DE SUELOS	CONTROL DE EROSION MANEJO DE COBERTURA VEGETAL FOMENTO DE ESPECIES PROTECTORAS PRODUCTIVAS	ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS DEMOSTRATIVOS INTEGRALES MANEJO DE AGUAS	GENERACION Y AJUSTE DE TECNOLOGIA	EDUCACION AMBIENTAL (FI)* PLANES DE ORDENAMIENTO (FI)*
	ALTERNATIVAS ENERGETICAS	BOSQUES DE LEÑA	FORMULACION DE PLANES DE MANEJO RECURSOS NATURALES		
2. PROTECCION PREVENTIVA DE LA SALUD	REDUCCION DE MOVILIDAD	SUMINISTRO DE AGUA POTABLE	INSTALACION Y MANEJO DE ACUEDUCTOS Y POZOS SEPTICOS	ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD	ACUEDUCTOS
	CONTROL DE LA CONTAMINACION	DISPOSICION SANITARIA DE EXCRETAS	INSTALACION DE SISTEMAS DE DISPOSICION SANITARIA DE EXCRETAS		MICROCUENCAS ORGANIZACION Y CAPACITACION
	VARIACION DE LOS PATRONES DE CONSUMO DE HOGAR	MEJORAMIENTO NUTRICIONAL	EDUCACION NUTRICIONAL		MUJER CAMPESINA
3. DESARROLLO COMUNITARIO	CONCENTRACION DE OFERTA DE PRODUCTOS	ASOCIACION DE PRODUCTORES	PROMOCION DE LOS SERVICIOS ESTATALES		
	DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EMPRESARIAL		CAPACITACION Y EDUCACION COMUNITARIA: -PRODUCCION COMERCIALIZACION ADMINISTRACION		ORGANIZACION Y CAPACITACION
	MANEJO AUTONOMO DE SERVICIOS COMUNITARIOS ACCESO A LOS SERVICIOS DEL ESTADO	ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD	MANEJO AMBIENTAL NUTRICION Y SALUD		

ESQUEMA No. 4

* FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO

ESQUEMA DE PROCESOS INDUCIDOS, ACCIONES Y PROGRAMAS O COMPONENTES SEGUN OBJETIVOS

IMPACTO SOBRE LA OFERTA DE PRODUCTO	EFECTOS ESPERADOS		ACCIONES DIRECTAS	ACCIONES INDIRECTAS Y DE APOYO	PROGRAMA O COMPONENTE
1. INCREMENTO DE LA OFERTA DEL SECTOR CAMPESINO	MAYOR PRODUCTIVIDAD	AUMENTO DEL AREA CULTIVADA PROGRAMACION DE LA PRODUCCION	INCREMENTO EN PRODUCTIVIDAD DE FACTORES DISPONIBILIDAD DE RECURSOS PARA LA UTILIZACION DE LAS TIERRAS DISPONIBILIDAD DE TIERRAS DISPONIBILIDAD DE RECURSOS PARA LA ADOPCION DE TECNOLOGIA REDUCCION ESTACIONALIDAD	TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA ASISTENCIA TECNICA CAPACITACION A PRODUCTORES PROYECTOS DE RIEGO	DESARROLLO TECNOLOGICO CREDITO RIEGO
2. RACIONALIZACION DEL SISTEMA DE COMERCIALIZACION	REDUCCION DE LOS COSTOS DE TRANSPORTE Y MANEJO DE LOS PRODUCTOS	REDUCCION DEL COSTO DE INTERMEDIACION INTEGRACION PRODUCCION CONSUMO CONCENTRACION DE OFERTAS, COLOCACION DE EXCEDENTES LOCALES Y REGIONALES INTEGRACION DE MERCADOS	MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCION DE VIAS UTILIZACION DE SISTEMAS DE TRANSPORTE MAS EFICIENTES DISMINUCION DEL NUMERO DE AGENTES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO, REDISTRIBUCION MARGENES INFORMACION COMPLETA DE PRECIOS Y MERCADOS A TODOS LOS AGENTES DESDE EL PRODUCTOR HASTA EL CONSUMIDOR	ACOPIO PRODUCCION ORGANIZACION PRODUCTORES ASISTENCIA TECNICA ORGANIZACION DE LA DEMANDA, CADENAS DE TENDIDOS, ETC.	COMERCIALIZACION CAPACITACION Y CREDITO A AGENTES INTERMEDIACION VIAS

ESQUEMA No. 5

PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO

ESQUEMA DE PROCESOS INDUCIDOS, ACCIONES Y PROGRAMAS O COMPONENTES SEGUN OBJETIVO. IMPACTO SOBRE EL BALANCE EXTERNO

IMPACTO SOBRE EL BALANCE EXTERNO	EFECTOS ESPERADOS		ACCIONES DIRECTAS	ACCIONES INDIRECTAS Y DE APOYO	
1. PRODUCCION DE ALIMENTOS, INSUMOS Y MATERIAS PARA LA INDUSTRIA AC-TUALMENTE IMPOR-TADOS	LOS MISMOS QUE EN EL CASO DE IMPACTO SOBRE LA OFERTA DE PRODUCTO MAYOR COMPETI-TIVIDAD FRENTE A PRODUCCION EXTERNA	LOS MISMOS QUE EN EL CASO DE IMPACTO SOBRE LA OFERTA DE PRODUCTO	ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES, DETER-MINACION DE PRO-GRAMAS Y PROYECTOS ESPECIFICOS DE SUSTI-TUCION DE IMPORT-ACIONES.	LAS MISMAS QUE EN EL CASO OFERTA DE PRODUCTOS	
2. PRODUCCION DESTI-NADA AL MERCADO EXTERNO	MAYOR COMPETI-TIVIDAD FRENTE A PRODUCCION EXTERNA	TECNOLOGIA DE PRO-DUCCION Y MANEJO ORIENTADA HACIA MER-CADOS EXTERNOS	IDENTIFICACION DE PROYECTOS VENTAJAS COMPARATIVAS.	IDENTIFICACION DE MERCADOS	

ESQUEMA No. 6

V. ESTRUCTURAS ORGANIZACIONAL Y OPERATIVA DEL PROGRAMA

Con base en el marco general institucional a que se hizo referencia en el Capítulo II, el cual involucra al sector público en su conjunto, el Programa ha especificado el suyo propio y muy particularmente las responsabilidades del Municipio y el Fondo DRI, como organizaciones básicas alrededor de las cuales se determinan y posibilitan las acciones de desarrollo rural. Apoyar el proceso descentralista y muy especialmente la gestión municipal del desarrollo rural, ha sido el criterio rector para la definición del papel y de la organización del Fondo DRI en y para la administración del programa.

De otro lado, los procesos jurídicos, financieros y administrativos en los cuales se expresa de manera activa la función institucional del Municipio y del Fondo, se han venido definiendo y organizando alrededor de las actividades demandadas por el "ciclo de proyecto" 1/

- 1/ El "ciclo de proyecto" es la secuencia de su avance hasta convertirse en un producto o servicio específico: idea - perfil - prefactibilidad y/o factibilidad - ejecución y operación.

Por razones de comprensión a continuación presentamos las actividades de administración que acompañan el ciclo de proyecto y las responsabilidades de los actores. Visto este proceso operativo y teniendo en cuenta el “criterio rector” a que nos hemos referido, será fácil entender la razón de ser de la “estructura organizacional” del programa que presentamos posteriormente.

1. Administración del ciclo de proyecto

La secuencia lógica del “ciclo de proyecto” puede agruparse en tres grandes fases; cada una de las cuales conlleva actividades y agentes específicos:

1. FASE: Identificación de problemas y priorización inicial de proyectos

La identificación de problemas; el análisis de sus interrelaciones y causalidad; la identificación de proyectos y su priorización preliminar 1/ es responsabilidad de las Organizaciones Comunitarias, los Alcaldes municipales y las instituciones cofinanciadoras o especializadas que el Municipio o el Fondo han convocado en apoyo del Programa.

El proyecto debe justificarse en esta fase, demostrando unas condiciones mínimas: capacidad para resolver el problema identificado y cumplimiento de unas condiciones técnicas financieras básicas: determinación de costos, posibilidad del aporte local (recursos propios o de entidades distintas al Fondo DRI), certeza de la participación comunitaria en su ejecución, existencia de condiciones para el desarrollo de la acción (por ejemplo de una fuente de agua accesible o de compromiso de los afectados, en los casos de un acueducto o de una vía respectivamente etc.) 2/

- .1/ Decimos preliminar, porque los análisis posteriores, (en detalle), de viabilidad en sentido amplio, (técnica, social, económica y política) pueden determinar una revisión de prioridades.
- 2/ El instrumento operativo con relación al cual deben justificarse y documentarse los proyectos, es el llamado “Manual de Criterios de Elegibilidad de Proyectos y Entidades Ejecutoras”.

En este proceso, al conocimiento de las autoridades municipales y las comunidades sobre su situación, el Fondo DRI aporta dos elementos de análisis significativos: un diagnóstico de la economía campesina regional en la que se inserta el Municipio y un inventario de la situación y estado de sus zonas rurales agrupadas por áreas homogéneas y concentración geográfica. El primer elemento orienta la cobertura regional y demográfica de los problemas y el segundo, orienta la acción específica.

Se puede sintetizar el proceso así:

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	APOYO
Análisis de problemas e identificación de proyectos	Organizaciones comunitarias	Oficina Regional del Fondo DRI, Entidades cofinancadoras y/o, especializadas (A través del comité DRI-Departamental)
Selección y priorización de Proyectos (inicial)	Comité DRI Municipal	Oficina Regional del Fondo DRI
Documentación de información (elaboración de perfiles)	Fondo DRI Municipio	Entidades cofinancadoras

2. FASE: Elaboración de estudios y formulación del proyecto para su ejecución

Frente a esta fase se presentan dos situaciones:

- Proyectos cuya buena identificación del problema y el lleno de los requisitos básicos (o sea el cumplimiento de la primera fase), se consideran suficientes para pasar a la determinación precisa de las actividades y de los ejecu-

tores de las acciones (lo cual se haría en esta segunda fase). En principio son objeto de este tratamiento, proyectos en componentes tales como ajuste de tecnología, asistencia técnica, organización y capacitación, y mujer campesina (o sea proyectos cuyo producto es fundamentalmente un servicio) y proyectos de mejoramiento menor de obras de infraestructura ya existentes (la reparación de una vía, de un acueducto, etc).

- Proyectos que requieren estudios con cierto grado de profundidad, al plantear problemas de diseño de obras, aspectos de impacto ambiental, de magnitud apreciable de recursos etc, se trata de inversiones en construcción o mejoramientos significativos en vías y acueductos; infraestructura de comercialización e inversiones en protección de microcuencas. En esta segunda fase se desarrollan estos estudios, los cuales implican evaluaciones técnicas, institucionales, financiero-económicas, de cierto detalle.

El proceso de administración en esta fase se resume así:

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	APOYO
-Identificación necesidad de estudios	Oficina Regional DRI	Entidades especializadas
- Asignación de recursos DRI para cofinanciar estudios	Nivel Nacional DRI (Subgerencia de Planeación)	Nivel Nal DRI (Subgerencia de Operaciones)
-Selección consultores para elaboración de estudios	Oficina Regional del DRI, Municipio	Nivel Nal DRI (Subgerencia de Operaciones)
-Elaboración Estudios	Consultores públicos y/o privados (puede ser el municipio mismo)	Municipio Comunidades
-Evaluación Estudios	Oficina Regional del DRI, Comité DRI Mpal	Nivel Nal DRI (Subgerencia de Operaciones)

3. FASE: Aprobación y Programación de Proyectos

La inclusión definitiva de un proyecto en la programación de los recursos del Fondo DRI, depende de un nuevo proceso de selección y priorización de los Comités DRI Municipales, a partir del subconjunto, de los seleccionados en la primera fase, que obtuvieron resultados positivos. Las actividades más importantes de esta fase son las siguientes:

ACTIVIDAD	RESPONSABILIDAD	APOYO
-Asignación de "Techos presupuestales" por regiones 1/	Nivel Nal Fondo DRI (Subgerencia Planeación)	Nivel Nal Fondo DRI (Subgerencia de operaciones)
-Priorización de proyectos (según evaluaciones)	Comité DRI Municipal	Fondo DRI-Nivel Regional
-Confirmación compromisos Municipios y otros para cofinanciación. Programación Municipal.	Fondo DRI, Alcaldes Entidades cofinanciadoras	
-Selección Entidades ejecutoras	Idem (anterior)	
-Elaboración programación regional	Fondo DRI-Nivel Regional	Comité DRI Departamental

Debe destacarse la función de los Comités DRI Municipales en dos actividades estratégicas: la de identificación y priorización, de una parte y la de aprobación y programación de proyectos, de otra.

- 1/ En concordancia con el principio de que la distribución de los recursos por áreas de inversión se da anualmente a partir de la "demanda" de los municipios, el "techo" es normativo en su monto e indicativo en su distribución.

Sólo comprometiéndose realmente con el papel de los Comités DRI, como espacios de expresión y concertación de las demandas de las comunidades y las administraciones locales, se podrá consolidar un Programa no tecnocrático y no centralista de proyectos 1/.

2. Características funcionales de la estructura organizacional: Síntesis.

La organización del Programa es consecuencia y funciona de la siguiente forma (por niveles territoriales):

Nivel municipal

Buscando el mayor grado de autonomía, iniciativa y decisión local, el Fondo DRI no mantiene ningún aparato administrativo a este nivel: Es responsabilidad de los municipios crear las siguientes condiciones mínimas operacionales para que el Programa se puede desarrollar:

- Establecer y mantener los Comites DRI.
- Caracterizar la problemática campesina municipal
- Estructurar el conjunto de proyectos de interés municipal que cumplen con los “criterios de elegibilidad” del Programa (“Banco Municipal de Proyectos”)
- Crear viabilidad de cofinanciación del aporte municipal
- Estructurar los mecanismos de todo tipo (administrativos técnicos etc.) para la administración de la ejecución, control y seguimiento del Programa en el Municipio.

1/ Por razones de brevedad, no se desarrolla el tema del Papel de la evaluación económica de proyectos en un contexto descentralista. La técnica económica de la elaboración y evaluación de proyectos, exige reconsideraciones en contextos de participación comunitaria y financiamiento local.

Nivel departamental

Se considera el nivel fundamental de la acción ejecutiva del Fondo DRI. Es el nivel programador, coordinador y atento a la logística financiera para que los recursos del Fondo lleguen a los Municipios y/o entidades ejecutoras de los proyectos.

Su actividad se desarrolla en dos áreas: la técnica y la de coordinación programático-operativa.

En el campo técnico debe principalmente:

- Mantener información sobre la capacidad operativa de las instituciones ejecutoras en el ámbito regional.
- Operar y mantener control municipal y regional de la operación de las entidades ejecutoras, la eficiencia (no sólo de los recursos aplicados sino de los resultados alcanzados) y la calidad de las obras y/o servicios ejecutados.
- Alimentar el diagnóstico regional de la economía campesina, como instrumento esencial de la planificación regional del desarrollo rural.

En el campo de coordinación programática y operativa debe:

- Promover el financiamiento del Programa a nivel regional.
- Asesorar el establecimiento y mantenimiento de las condiciones operacionales del Programa en el nivel municipal.
- Mantener y actualizar fichas por municio que resuman las necesidades de las zonas rurales y al mismo tiempo permita una acción orientadora del Programa.

- Distribuir por Municipios, en concertación con las otras instancias cofinanciadoras del nivel regional, la asignación de los recursos que hace el nivel nacional.

Nivel Nacional

Es el nivel diseñador, planificador de políticas, captador y proveedor de recursos nacionales para todo el Programa controlador del nivel regional y evaluador de todos los niveles. Sus funciones planificadoras y de captación de recursos para el Programa en su conjunto, lo lleva a buscar la coordinación interinstitucional necesaria, en apoyo del mismo, tanto con el Ministerio de Agricultura, como organismo rector de la política agropecuaria y además en su carácter de entidad adscrita, como con otros organismos públicos y privados. Hay una función de "promotoría del desarrollo rural" que debe realizar este nivel.

3. Las relaciones jurídico-financieras

Fundamentalmente alrededor de tres entes se establecen las relaciones jurídico-financieras que hacen viable la operación: el Gobierno Nacional; el Fondo DRI y los Municipios.

Básicamente con recursos externos se ha financiado la acción del Estado en el Desarrollo Rural Integrado. Entre 1976 y 1990, el endeudamiento externo del País para este propósito ascendió a 270 millones de dólares. Estos recursos entraron a las arcas del Tesoro Nacional y su manejo se hizo siempre por la vía del presupuesto del gobierno central.

En la nueva fase la situación no cambia significativamente; la Nación se endeuda, delegando en el Fondo DRI la ejecución del empréstito pero sometido a la preparación, autorización,

ejecución y auditaje que contempla el “Estatuto Presupuestal de la Nación” 1/.

El manejo presupuestal de los recursos del Fondo DRI, tiene importantes implicaciones operativas. Prácticamente un año antes de la real ejecución de los proyectos, éstos deben haber sido identificados y asegurada por lo menos su viabilidad político-financiera 2/. La viabilidad técnico-económica se puede asegurar más tarde. De ahí la significación del “Banco Municipal de Proyectos” que asegura la continuidad del programa.

Muy brevemente y tomando como ejemplo el año 1990, el proceso de programación presupuestal que debe desarrollar el Fondo DRI debe comenzar a finales de 1988 en la identificación de proyectos. Si bien el Departamento Nacional de Planeación le comunica su “intención” presupuestal en mayo de 1989 sólo en diciembre el Congreso aprueba el presupuesto (o sea adquiere carácter de Ley). Por su parte, en agosto de 1989 el Ministerio de Hacienda comunica a todos los Municipios del país lo que van a recibir como IVA en 1990. Entre este mes y diciembre ellos preparan su presupuesto; la “sincronización” presupuestal Fondo DRI-Municipios se empieza, en consecuencia, a buscar desde agosto, intentando que en diciembre esté lista (1989) para comenzar a ejecutar en Enero de 1990. La fragilidad de “sincronización” es obvia, pues el Fondo la busca con la “intención” presupuestal pero sin que aún tenga carácter de Ley, lo cual se obtiene en diciembre. Sólo cuando se le comunica dicha ley, puede efectivamente establecer sus compromisos, bajo la forma jurídica de “Convenios de cofinanciación y ejecución” donde se estipulan todas las obligaciones cofinanciadas. Desde el punto de vista legal, la operación Fondo DRI puede definirse como “una red nacional de convenios”

1/ Existe un nuevo ordenamiento presupuestal en Colombia (Ley 38 de 1989) que simplifica muchos trámites. Además, en el caso particular del nuevo empréstito para el Programa, se han hecho significativos esfuerzos por reducir los tiempos para el desembolso de los recursos: de 120 días en el pasado, se pasó a 50.

2/ Es decir el interés y aceptación de la comunidad y la disposición y capacidad de los agentes locales para cofinanciar la parte que les corresponde.

4. Asesoría, apoyo y capacitación

Viniendo históricamente de un modelo centralista de decisión y de gestión y de una experiencia de desarrollo rural relativamente restringida (“piloto” dijimos), no puede esperarse encontrar maduras todas las condiciones institucionales que el nuevo enfoque exige, particularmente en el nivel municipal.

Se han diseñado, en consecuencia, distintas actividades de asesoría, apoyo y capacitación para que los municipios asuman sus nuevas responsabilidades y para garantizar la participación activa de los campesinos. Más allá de las normas y reglamentaciones, ciertamente indispensables para la acción dentro de un contexto de “revolución pacífica” (como algunos denominan a la descentralización), se requiere que los agentes locales adquieran la capacidad para desarrollarlas.

Dos componentes se inscriben en estos propósitos:

- Organización y capacitación comunitarias.
- Fortalecimiento institucional. Apoyo a la gestión municipal del desarrollo rural.

4.1. Organización y capacitación comunitaria

Se reconoce que la mayor parte de los tropiezos para la aplicación de los programas de desarrollo, en particular en el sector de pequeños productores, se presentan por dos factores:

- Imposibilidad o dificultades para hacer uso de la información y los conocimientos tecnológicos y de manejo empresarial más apropiados para su proceso productivo, derivadas de su poca capacidad en este sentido.
- Debilidad o inexistencia de organización y autogestión de las comunidades.

Las acciones en esta área, son la base de la continuidad del programa; ellas buscan la participación comunitaria en todos los procesos. La función de este componente es contribuir al establecimiento de la capacidad para la interlocución y acción eficiente de y sobre su propio desarrollo. Este enfoque, conduce a un cambio de actitud de la comunidad y el Estado: no paternalismo; se trata de que cada uno asuma sus propias responsabilidades; ya no será el Estado quien hace el desarrollo, sino la comunidad local y para lograrlo tendrá que exigir lo que a él corresponde: apoyo económico y técnico.

Este componente opera alrededor de dos grandes actividades:

- Capacitación para el desarrollo tecnológico y de la capacidad empresarial a nivel de agricultores.
- Capacitación y asesoría para la organización y la participación.

El cumplimiento de los objetivos de productividad del componente de desarrollo tecnológico, no se limita a la generación, validación y transferencia de tecnología, sino que requiere para su pleno cumplimiento una concepción del proceso productivo y de trabajo por parte del agricultor, que responda a las condiciones de economía de mercado dentro de las que dicho desarrollo tecnológico tiene validez. En esta medida la capacitación a nivel de los agricultores no se limita a la simple instrucción sobre el manejo de recomendaciones tecnológicas, sino que es la más amplia, pues la garantía de adopción de las mismas sólo puede darse a cabalidad en la medida en que se conjuguen una serie de factores dentro de los cuales el de manejo empresarial y comercial de la unidad productiva, juega un papel preponderante.

Dado este contexto, la asistencia técnica directa al productor adquiere una dimensión de mayor alcance, pues conlleva elementos de manejo integral de la finca desde el punto de vista económico, es decir, que tiene un contenido importante de programa de administración rural, si bien no lo es

en sí misma. El tener presente este elemento es básico para comprender la naturaleza del componente de capacitación a los productores.

Un segundo elemento es la competencia de los extensionistas para cumplir eficientemente su labor. En las acciones de capacitación en producción se incorpora la actualización constante de los técnicos como mecanismo para garantizar la calidad del servicio.

La capacitación y asesoría para la organización y la participación, parte de la idea de que la mejor manera de construir la relación Estado-Comunidad en la perspectiva del desarrollo autogestionario, es buscar que la participación se dé a través de las organizaciones.

Con este propósito, se diferencian dos tipos de capacitación para el desarrollo y/o consolidación de las formas organizativas: una básica y otra especializada.

Mediante la capacitación básica se “promueve” la organización alrededor de la “inducción” al Programa. Eventos para discutir su filosofía, objetivos, estrategias, acciones, procesos operativos, etc... llevan a la discusión y análisis de la situación del desarrollo rural de la localidad y al examen de las perspectivas de apoyo al Municipio. Además información sobre el fondo DRI. 1/

La especializada corresponde a desarrollos mayores de la organización:

- Para la organización y/o fortalecimiento de las organizaciones de concertación (organización gremial).
- Para el desarrollo de la organización empresarial alrededor de proyectos económicos.
- Para el manejo de los servicios, los recursos naturales y las obras comunes.

1/ En esta introducción participan las autoridades municipales.

En el país se ha venido entendiendo que cuando el proceso de “promoción para la organización y la participación” es hecha por personas de la misma comunidad y específicamente por los hijos de los agricultores que han conseguido una cierta formación y que gozan de algún nivel de liderazgo, se gana en autenticidad y agilidad y se generan procesos más autogestionarios. Por ello, el programa ha diseñado un proyecto especial inscrito en los propósitos del componente de “capacitación y asesoría para la organización y la participación” tendiente a desmontar con el tiempo, la promoción y concreción de la participación comunitaria a través de funcionarios estatales. Se trata de los llamados “Promotores de desarrollo comunitario” y “Promotores de desarrollo cooperativo”. Los primeros actúan alrededor de la participación comunitaria en el proceso de descentralización y los segundos en la participación alrededor de los proyectos económicos (conjuntos de grupos de campesinos organizados).

4.2. Apoyo a la gestión municipal del desarrollo rural

Complementariamente al trabajo con la comunidad, se ha diseñado un componente dirigido a las administraciones locales y alrededor de ellas a las instituciones que cofinancian y/o apoyan la ejecución de los proyectos, tendiente a lograr unidad de criterio en los conceptos, en el manejo de los instrumentos y sobre todo en la urgencia de cumplir con el compromiso más ineludible del nuevo modelo de gestión del desarrollo rural: comprometer y hacer posible conjuntamente la participación comunitaria y del gobierno local, en la definición y gestión del desarrollo rural, con el apoyo del Estado Central. Los problemas más relevantes en la administración municipal hacen referencia a la precariedad de los instrumentos de planificación regional y local, las dificultades de las autoridades locales para formular y evaluar proyectos de desarrollo rural y a la deficiencia de conocimientos e instrumentos para adelantar una buena gestión de proyectos.

Se espera lograr un municipio fortalecido en distintos aspectos:

- Con una mejor capacidad para planificar el desarrollo de sus áreas rurales.
- Que disponga de un mecanismo apropiado (Bancos de Proyectos) para la identificación y formulación de proyectos de economía campesina.
- Con una mayor participación de la comunidad en el diagnóstico y solución de problemas.
- Con mayores conocimientos de las normas y mejores herramientas de gestión para la toma de decisiones en la obtención de recursos financieros para la ejecución de proyectos.

Las acciones de apoyo, financiadas casi totalmente por el Fondo DRI, son básicamente las siguientes:

- Fortalecimiento de los Instrumentos de Planificación Regional y Local.

El sistema de planificación contará por un lado con los "Bancos municipales de proyectos" y por el otro con los planes operativos anuales de la institución (Fondo DRI).

"El Banco de Proyectos" servirá tanto al municipio, como al Fondo DRI. Al primero para detectar las necesidades del municipio y definir que proyectos de economía campesina entrarán a formar parte del plan de desarrollo; para el Fondo DRI es un instrumento que le permitirá concretar con los alcaldes los proyectos a desarrollar y así elaborar sus planes operativos anuales.

Un problema de especial importancia es el desconocimiento de la problemática regional y local, especialmente en lo que tiene relación con la economía campesina. Para superar esta dificultad, el Fondo DRI y los municipios requieren estudios sobre el particular que les permitan conocer la viabilidad social, económica, física, geográfica y política de los proyectos a desarrollar.

Se espera también que los estudios sobre problemática de la economía campesina en las regiones y municipios sirva de apoyo para el diseño de guías metodológicas para la formulación de planes y programas de desarrollo integral campesino.

- **Asistencia Técnica - Financiera y Administrativa a los Municipios.**

El nuevo rol del Fondo DRI de cofinanciador de proyectos y programas de inversión en municipios de economía campesina, exige a la entidad proveer un apoyo institucional en términos de procedimientos administrativos, técnicos (criterios de elegibilidad de proyectos) y financieros, en forma coordinada con las instituciones directamente responsables de la problemática municipal.

- **Apoyo a la preparación de proyectos**

Para cumplir con los objetivos del Programa se requiere el desarrollo de proyectos con estudios y con la debida viabilidad que les permita llegar muy rápidamente a la etapa de ejecución. En otros términos es necesario garantizar un flujo continuo de proyectos que estén listos técnicamente para su posible cofinanciación con el Fondo DRI.

VI. LAS LIMITACIONES DEL PROGRAMA

1. Las evaluaciones realizadas sobre el Programa DRI indican que el incremento del ingreso real que han obtenido sus beneficiarios han estado por debajo de los proyectados, siendo positivos. En cambio han sido bastante importantes los aumentos en la producción de alimentos, vía productividad física de los cultivos y de las áreas sembradas.

Se ha encontrado también que los precios al productor han tendido a disminuir a medida que se incrementa la productividad; pero los precios reales al consumidor han permanecido más o menos estables o han sufrido pequeños incrementos en el transcurso de los últimos 15 años.

El PDIC se ha diseñado con un balance tal de sus componentes, que los esfuerzos que se realicen en el fomento de la producción se traduzcan en un mejoramiento mayor del ingreso de los productores. Sin embargo, a pesar de los avances en el diseño, que se traducen en un aumento de la importancia del subprograma de comercialización por ejemplo, subsisten problemas por resolver en el proceso de ejecución.

La contradicción existente entre los objetivos de aumentar la producción de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria y el de aumentar los ingresos de los campesinos para erradicar la pobreza rural. Esta contradicción tiene implicaciones en el tipo de tecnología que se debe generar y en el tipo de productos que históricamente se han fomentado, principalmente los de consumo masivo en las áreas urbanas en vez de una canasta más diversificada que incluya tanto alimentos de consumo directo como materias primas y productos de exportación.

Esta contradicción, sin embargo, parece que no puede ser resuelta al interior del sector agropecuario habida cuenta de que existen rigideces estructurales que no permiten, dada la disponibilidad de factores (tierra y tecnología principalmente), aumentar significativamente los ingresos de los pequeños productores. Estas metas exigirán dar al concepto de desarrollo rural un alcance tal que no se limite al desarrollo agropecuario sino que se extienda al desarrollo multisectorial o de todas las ramas de la actividad en las áreas rurales. Un enfoque de esta naturaleza permitiría fomentar todo tipo de actividades productivas y en especial los enlaces de la agricultura con otros procesos de la actividad económica, creando condiciones para diversificar la economía rural y ofrecer nuevas alternativas de empleo e ingresos a sus habitantes. Los recursos para el desarrollo rural, no están todos al alcance del Fondo DRI y ello le limita sus posibilidades de promoción del conjunto de la actividad económica rural.

2. El trabajo por proyectos y la “construcción de la integralidad” desde los municipios (la demanda), puede traducirse en una simple “barrida” del país en pequeñas inversiones sin impacto significativo sobre la actividad económica de las localidades rurales. El trabajo “programático” del Fondo DRI es esencial y debe mantenerse en el más alto nivel. Inducir a los municipios y a las regiones hacia la construcción de “planes” de mediano y largo plazo, debe pensarse como el punto intermedio que busque articular lo programático y los

proyectos, en el interés del desarrollo rural, como perspectiva transformadora del campo.

3. El nuevo estatuto presupuestal de la Nación no asimiló el cambio que introduce la modalidad de "cofinanciación" en cuanto al liderazgo y ejecución del gasto público. Gran parte de éste se define ahora en términos financieros -y como consecuencia de tal modalidad- como la concurrencia de distintos niveles de gobierno (nacional, regional, municipal). Si se hubiese comprendido ésto (que implica gran agilidad, sincronización y articulación de distintos recursos y gran flexibilidad para atender tantos y tan disímiles agentes), se le habría dado un trato preferencial en la legislación presupuestal -o se hubiese buscado una modalidad de manejo típicamente financiero- a las entidades coordinadoras y cofinanciadoras en este caso particular al Fondo DRI. Estas son en la práctica entidades que hacen coordinación presupuestal (uno de los objetivos de un manejo eficiente del presupuesto público); paradójicamente, el manejo presupuestal deja presente el riesgo de que el precio de la coordinación pueda ser la dilación presupuestal 1/

Como este asunto se relaciona con la credibilidad, estabilidad y permanencia en el largo plazo del Programa debe trabajarse en una solución más estructural del mismo.

4. Dos impactos importantes del proceso de descentralización han resultado altamente favorables para el desenvolvimiento del Programa. Efectivamente se ha logrado, a través de la elección popular de alcaldes, comprometer a la autoridad municipal en la representación de los intereses locales y en la gestión más eficiente de los recursos.

- 1/ Para combatir tal posibilidad, la entidad ha debido recurrir a la búsqueda en la operación concreta (o sea en la ejecución activa del presupuesto) de mecanismos para que tal dilación no se presente. Sin embargo esto no es suficiente, ya que depende de la "buena voluntad" y "comprensión" de los funcionarios del Ministerio de Hacienda y no de una reglamentación de obligatorio cumplimiento.

En el terreno financiero se ha presentado un aumento, entre 1987 y 1990 del 145% (promedio nacional) en los recursos para inversión local, lo que ha empezado a generar condiciones de ahorro para que el municipio comprometa parte de sus ingresos en crédito y cofinanciación.

En el campo institucional, sin embargo, el panorama no es tan claro presentándose las mayores resistencias al cambio.

Las organizaciones de los Departamentos y Municipios son muy desiguales. Aquellos que tenían de antaño mayor desarrollo tienden a adecuar muy rápidamente su capacidad administrativa y por esta vía "jalonar" los recursos de inversión de apoyo nacional, reproduciendo así los desequilibrios del pasado en la asignación regional del gasto público.

En el Gobierno Nacional el proceso de desmonete de algunas instituciones o su reconversión hacia entidades rectoras es aún muy lento. Sus reformas administrativas aún no se definen plenamente, en tanto que aún se expresan pugnas internas en las distintas entidades en cuanto a los propósitos descentralistas y desburocratizadores que plantean las reformas. Es la lucha suficientemente conocida en todos las latitudes frente a este tipo de procesos; "el poder tecnocrático intenta reacomodarse para que nada cambie".

Esta última situación dificulta la función del Fondo DRI de "coordinación interinstitucional" y mucho más grave la concreción de apoyo en muchos campos que históricamente manejó el Estado Central y que necesitan ser apropiados por los Municipios.

En general estos son aspectos que dificultan el ritmo de respuesta a las demandas locales.



Esta publicación presenta, de manera sistemática, las nuevas formas de intervención del Sector Público -particularmente las desarrolladas por el Fondo DRI-que desde 1989 caracterizan en el país la relación Estado - Localidades - Comunidades Campesinas. A través de la descripción precisa de antecedentes, objetivos, estrategias e instrumentos del Programa de Desarrollo Integral Campesino P.D.I.C, se sitúa al lector en la lógica y contenido de la nueva política. En su formulación se tuvieron presentes las transformaciones dinámicas de la sociedad rural, recientemente confirmadas por la "Misión de Estudios del Sector Agropecuario", y las experiencias DRI de más de 15 años en el país y muy particularmente el proceso descentralista del cual es instrumento el P.D.I.C.

Al momento de formularse el programa y elaborarse esta publicación, la política de apertura y modernización económica, aún no se había definido claramente. Queda pendiente, en consecuencia, trabajar explícitamente la relación de la economía campesina con este nuevo modelo de desarrollo e introducir los ajustes que se requieran en la política del Programa de Desarrollo Integral Campesino, los cuales no serán difíciles por la amplia flexibilidad que caracteriza la aplicación del programa.

