

No. 55

SEPTIEMBRE DE 2017

# Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Continuidad y discontinuidad de  
un programa social: una historia  
del desarrollo rural integrado (DRI)

---

Miguel Urrutia  
Sergio Durán  
Ariel David Baquero

**CEDE**  
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO

 Universidad de  
**los Andes**  
Facultad de Economía



Serie Documentos Cede, 2017-55  
ISSN 1657-7191 Edición electrónica.  
Septiembre de 2017

© 2017, Universidad de los Andes, Facultad de Economía,  
CEDE. Calle 19A No. 1 – 37 Este, Bloque W.  
Bogotá, D. C., Colombia Teléfonos: 3394949- 3394999,  
extensiones 2400, 2049, 2467  
infocede@uniandes.edu.co  
<http://economia.uniandes.edu.co>

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

La serie de Documentos de Trabajo CEDE se circula con propósitos de discusión y divulgación. Los artículos no han sido evaluados por pares ni sujetos a ningún tipo de evaluación formal por parte del equipo de trabajo del CEDE.

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

# Continuidad y discontinuidad de un programa social: una historia del desarrollo rural integrado (DRI)

Miguel Urrutia\*, Sergio Duran\*\* y Ariel David Baquero\*\*\*

## Resumen

En la Presentación del Plan de desarrollo *Para Cerrar la Brecha* 1975-1978 el presidente Alfonso López Michelsen explicó que este “tenía como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo había creado. Se espera reducir las brechas entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación y los analfabetos y desnutridos.”

Con este fin, el plan incluyó programas de gasto público enfocados exclusivamente a los grupos más pobres de la sociedad. Entre dichos programas sociales se incluyó un programa de desarrollo rural integrado (DRI) para la agricultura tradicional y un Plan Nacional de Nutrición. Este ensayo es una historia del DRI e intenta derivar lecciones de una intervención redistributiva del Estado de hace 40 años en favor del campesinado. Se cree que este programa logró, en ocasiones, mejorar los ingresos de algunos trabajadores rurales con tierra y se describe que el apoyo del gobierno fue intermitente, pero se mantuvo en varios gobiernos hasta que el Ministerio de Agricultura liquidó el programa. Una de las características de los casos de éxito en términos de empleo y mejoría en los ingresos fue la creación y buen funcionamiento de los comités locales de planeación y el apoyo de los mismos campesinos beneficiados.

**Palabras Clave:** Política agropecuaria, paquete tecnológico, ingreso familiar.

**Clasificación JEL:** H55; H81; N16; N56; Q16.

---

\*Profesor asociado, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. [murrutia@uniandes.edu.co](mailto:murrutia@uniandes.edu.co)

\*\*Consultor independiente. [duantrade1@gmail.com](mailto:duantrade1@gmail.com)

\*\*\*Asistente de investigación, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. [ad.baquero10@uniandes.edu.co](mailto:ad.baquero10@uniandes.edu.co)

# Continuity and discontinuity of a social program: a history of integrated rural development

Miguel Urrutia\*, Sergio Duran\*\* y Ariel David Baquero\*\*\*

## Abstract

In the presentation of the development plan *Para Cerrar la Brecha* 1975-1978 president Alfonso Lopez Michelsen explained that this plan “had the orientation of closing the welfare gaps that the traditional development model had created. It is expected to reduce the gap between the countryside and the city, the gap between rich and poor neighborhoods, the gap between those who have access to health and education services and the illiterate and malnourished.”

To this end, the plan included public expenditure programs targeted exclusively to the poorest groups in the society. Among these social programs was included an integrated rural development program (IRD) for areas of traditional agriculture and a National Nutrition Plan. This essay is a history of IRD and attempts to derive lessons from the experience of a government redistributive program from 40 years ago in favor of poor peasants. It is believed that the program improved the income of some poor rural producers. Government support for the program varied, but was maintained during various presidential administrations until it was eliminated by initiative of the ministry of agriculture. One of the characteristics of the successful cases in terms of employment and increases in income was the presence of local committees that intervened in the planning of the investments and the active support and participation of the beneficiaries.

**Keywords:** Agricultural policy, technological package, household income.

**JEL classification:** H55; H81; N16; N56; Q16.

---

\*Associate professor, Economics Department, Universidad de los Andes. [murrutia@uniandes.edu.co](mailto:murrutia@uniandes.edu.co)

\*\*Independent consultant. [duanrade1@gmail.com](mailto:duanrade1@gmail.com)

\*\*\*Research assistant, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. [ad.baquero10@uniandes.edu.co](mailto:ad.baquero10@uniandes.edu.co)

## 1. Introducción

El Presidente Lopez era crítico del sesgo urbano de los gobiernos anteriores y quería que la estrategia de desarrollo beneficiara a los grupos más pobres del sector rural. Conocía el proyecto del IDRC en Caqueza,<sup>1</sup> que intentaba mejorar los ingresos y el bienestar de una región campesina a través del suministro de crédito y técnicas modernas de cultivo e inversión social. El proyecto también era bien conocido por el director y el personal de Planeación Nacional. Los resultados de este proyecto piloto se publicaron posteriormente en 1979 en el libro del IDRC titulado *Caqueza*.

Pero en los años setenta el Banco Mundial y las agencias internacionales habían adoptado el esquema de desarrollo rural integrado como el más efectivo para el desarrollo rural. Este consistía en la intervención estatal en las áreas rurales por medio de la integración de servicios y el desarrollo tecnológico productivo. Su objetivo era llegar a todas las áreas que no fueran netamente urbanas, para así lograr la erradicación de la pobreza extrema, mediante un aumento de la productividad agrícola y una redistribución más equitativa de las inversiones estatales. Para ello, la estrategia que adoptó el proyecto y los métodos complementarios de planificación y desarrollo del programa, ponían énfasis en las situaciones locales y la participación de la población beneficiada. El apoyo de las entidades financieras al esquema DRI hacía prever un fácil apoyo financiero al programa colombiano.

El DRI fue impulsado para los países del tercer mundo por parte del Banco Mundial, basándose en la idea general de que un mayor acceso a los mercados por parte de los campesinos lograría aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. El principal plan piloto del programa fue llevado a cabo en 1967 en Puebla, México, por parte del Centro Internacional del Maíz y el Trigo (Cimmyt) en compañía de la Escuela de Posgrado de Agronomía de Chapingo. Este programa demostró que los avances en variedades de la revolución verde podían generar grandes beneficios para las fincas de pequeño tamaño, si se basaba en un diagnóstico integral inicial de la población objetivo, se acompañaba con crédito, se dotaba con la infraestructura adecuada, se vinculaba a las comunidades en el proceso, se daba cierto grado

---

<sup>1</sup> “el presidente de la nación se interesó personalmente en las publicaciones del Proyecto, apoyando con firmeza su enfoque en una importante intervención pública.” Hugo Zandstra et al (1979) *Caqueza: experiencias en desarrollo rural*. p. 361.

de colaboración interinstitucional y se garantizaba una mínima estabilidad de precios (de Janvry, 1981).

En cuanto al caso colombiano, en la década de 1950, el país comenzó un período de crecimiento agrícola, el cual fue en promedio de 3.5% anual entre 1950 y 1990. Este estuvo marcado por una expansión de la agricultura comercial, a diferencia del estancamiento que marcó la agricultura tradicional o campesina, la cual fue responsable de los altos niveles de pobreza rural (Hayami & Ruttan, 1985). Por otro lado, a pesar de que la década de 1970 estuvo marcada por un crecimiento promedio del PIB de 5.8%, dicho aumento de los ingresos no se vio reflejado proporcionalmente en el mejoramiento de bienes y servicios para la población rural (Londoño, 1973). Así, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés) y el Banco Mundial (1975) al hacer referencia de la importancia del sector rural en el ámbito colombiano mencionaron que “la magnitud del problema rural en Colombia se aprecia al observar que [...] el 42% de la población vive directa e indirectamente de actividades rurales”.

De igual forma, el censo nacional agropecuario de 1970 indicó que el 59% de los ingresos del sector eran generados por explotaciones menores de 5has, las cuales ocupaban un 3.5% de la superficie del territorio nacional. Además, Berry (1989) indicaba como el 5% de la población colombiana recibía el 50% de los ingresos agropecuarios. Así, la concentración de rentas, el poder político y el poder económico era inevitable. Teniendo en cuenta lo anterior, se tornaba de vital importancia el trabajo con los pequeños propietarios.

El reto que se planteaba era aumentar la producción en las pequeñas propiedades con nueva tecnología y fomentar el mayor uso de la tierra cultivable de los campesinos. Al analizar ciertas cifras del sector agrícola se ve que el objetivo del programa era alcanzable, pero requería enfrentar retos importantes en materia de distribución. Según el DANE (1970), la población con acceso a la tierra que tenía parcelas menores a 10has representaban alrededor del 23.5% de las propiedades agrícolas. En 1974, el promedio del terreno arable por familia era de 12has, mientras que el terreno cultivable era de 2.4has. Más aún, el 20% del terreno cultivable del país estaba bajo explotación agrícola, mientras que en el restante 80% había barbechos o pastizales, ya fuera ganadero o carente de explotación alguna (FAO, 1975). Por tanto, el 86% de los agricultores trabajaban el 18% del área cultivada, donde el tamaño promedio de los predios era de 4has y el 70% de estos no sobrepasaba de 5has. Se podía lograr aumentos en producción e

ingresos de las pequeñas propiedades campesinas, pero era necesario tener presente la mala distribución de la propiedad.

La línea de la pobreza rural en Colombia según el Instituto Colombiano de Reforma Agrario (INCORA) definía pobre a todo aquel que percibiera un ingreso menor de COP\$2,450 (US\$98) anuales per cápita. En cambio, el Banco Mundial definía pobre en Colombia a todo aquel que tuviera un ingreso anual per cápita menor a COP\$3,700 (US\$115) (FAO, 1975). Dicha situación era la realidad para la mayoría de los campesinos dueños de parcelas menores a las 20 has. Al igual, es importante señalar que el 60% de la población rural ganaba menos de COP\$6,000 (US\$200) y un 30% adicional ganaba hasta COP\$12,000 (US\$400). Claramente la pobreza se concentraba en el campo y un programa de desarrollo campesino parecía prioritario para cerrar las brechas de que hablaba el Presidente.

Igualmente, reformas al sistema laboral del sector agropecuario era primordial, puesto que alrededor del 23.3% de los campesinos que trabajaban la tierra se encontraban bajo sistemas de aparcería (Londoño, 1973). Al igual, 190,000 no eran dueños del terreno que laboraban (Londoño, 1973). Por ende, se puede pensar que muy pocos eran verdaderos dueños de la tierra que cultivaban. Aún más, únicamente el 10% de los campesinos poseían títulos de los predios que explotaban, mientras que aquellos que no poseían tierra y los que cultivaban menos de una hectárea eran aproximadamente el 42% de la población rural. Además, entre 1950 y 1990, el 70% de los empleos del sector fueron generados por los cultivos campesinos (Berry, 1992), por lo cual, cualquier tipo de acción dirigida a este segmento iba a afectar los ingresos de una gran parte de la población rural.

En vista de esto, el gobierno nacional decidió intentar mejorar por medio de diversos programas la situación rural colombiana. El más importante fue la Reforma Agraria de 1961, la cual quería lograr una distribución más equitativa de la tierra. Asimismo, a pesar de la ambición del Plan de Desarrollo Nacional de 1971-1974, junto con acciones realizadas por la Caja Agraria y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), se logró beneficiar solo a una pequeña fracción de la población.

En este contexto, la formulación del DRI en Colombia se consolidó en el plan *Para Cerrar la Brecha* del gobierno de Alfonso López Michelsen en 1975, el cual complementó el programa de Alimentación y Nutrición (PAN). Este último proyecto buscaba disminuir la desnutrición infantil, especialmente la de niños y niñas entre 0 y 5 años. De esta manera, el DRI se convirtió

en un buen apoyo del PAN, dada la similitud de sus objetivos: el DRI buscaba aumentar la calidad de vida, mediante la coordinación de acciones e inversiones de aspectos productivos, de mercadeo, y de infraestructura básica y social de los individuos más pobres del campo, mientras que el PAN buscaba disminuir la desnutrición en el país.

Tenía lógica incluir en un plan para reducir la desnutrición a la producción de alimentos en las pequeñas y medianas unidades productivas agrarias por dos razones: estas producían una proporción importante de los alimentos y esas familias tenían bajos ingresos y también alta incidencia de desnutrición. Como se rescata de la historia de los planes de nutrición en Colombia, la seguridad alimentaria es más fácil de lograr en regiones cercanas a zonas productoras de alimentos, particularmente en países con sistemas de comunicación deficientes como Colombia.

El DRI tenía como principal objetivo eliminar el atraso rural de los pequeños campesinos, por medio de una participación más equitativa de la población en cuanto a los beneficios del desarrollo económico. Para lograr sus objetivos, el gobierno se propuso fomentar la participación activa de los ciudadanos, por lo que era necesario el establecimiento de un sistema de información, motivación y representación de todos los estratos de la población (Weitz, 1981). Por lo tanto, el Estado, al enfocarse en el crecimiento del sector rural y en particular de la oferta alimenticia, concentró la atención en los núcleos familiares como unidad básica de organización agrícola. Así, el proyecto era por y para las necesidades que evidenciaban los campesinos en sus departamentos, municipios y, más específicamente, en sus veredas. De esta manera, como intención central del programa, los campesinos debían aprovechar al máximo los factores de producción (tierra, capital y trabajo).

Sin embargo, poner en marcha el DRI no era tarea sencilla, por lo que la descentralización y la simultaneidad de las acciones del gobierno se tornaron en una labor fundamental. De esta manera, el Estado se enfocó en tres formas de acción: la coordinación de arriba hacia abajo, la importancia de la integración intersectorial y la planificación del desarrollo por parte de los campesinos enmarcada bajo los objetivos del gobierno. Para poder llevar a cabo todo esto, la financiación del proyecto fue fundamental. Los recursos que se obtuvieron provenían, en gran parte, de diferentes entidades internacionales y los restantes del gasto público nacional. Todos estos eran manejados por la Caja Agraria, la cual se encargaba de distribuirlos para que fueran ejecutados por las demás entidades aliadas del proyecto.



En este orden de ideas, el propósito de este ensayo es exponer una breve historia del DRI y derivar lecciones de una intervención redistributiva del Estado de hace 40 años en favor del campesinado. En sí, se cree que este programa logró mejorar los ingresos de algunos trabajadores rurales con tierra. Al igual, se describe que el apoyo del gobierno fue intermitente, pero se mantuvo en varios gobiernos hasta que el Ministerio de Agricultura liquidó el programa.

## **El programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI)**

### **1.1. Diseño y arreglo institucional del DRI**

El DRI tenía dos objetivos principales: el aumento del ingreso real y el empleo campesino; ambos mediante el aumento de la productividad, lo que se propuso lograr a través de tecnologías intensivas en insumos y mano de obra no mecanizada (Arango, 1987). Además, se esperaba que el programa estabilizara los precios de bienes primarios de consumo y, además de aumentar el ingreso real de los campesinos, brindarles múltiples beneficios sociales como salud, servicios públicos domiciliarios, educación e infraestructura. De esta manera, el DRI dividió las diferentes agencias gubernamentales en dos, las relacionadas al aumento del ingreso y las que incrementaban los beneficios del gasto social.

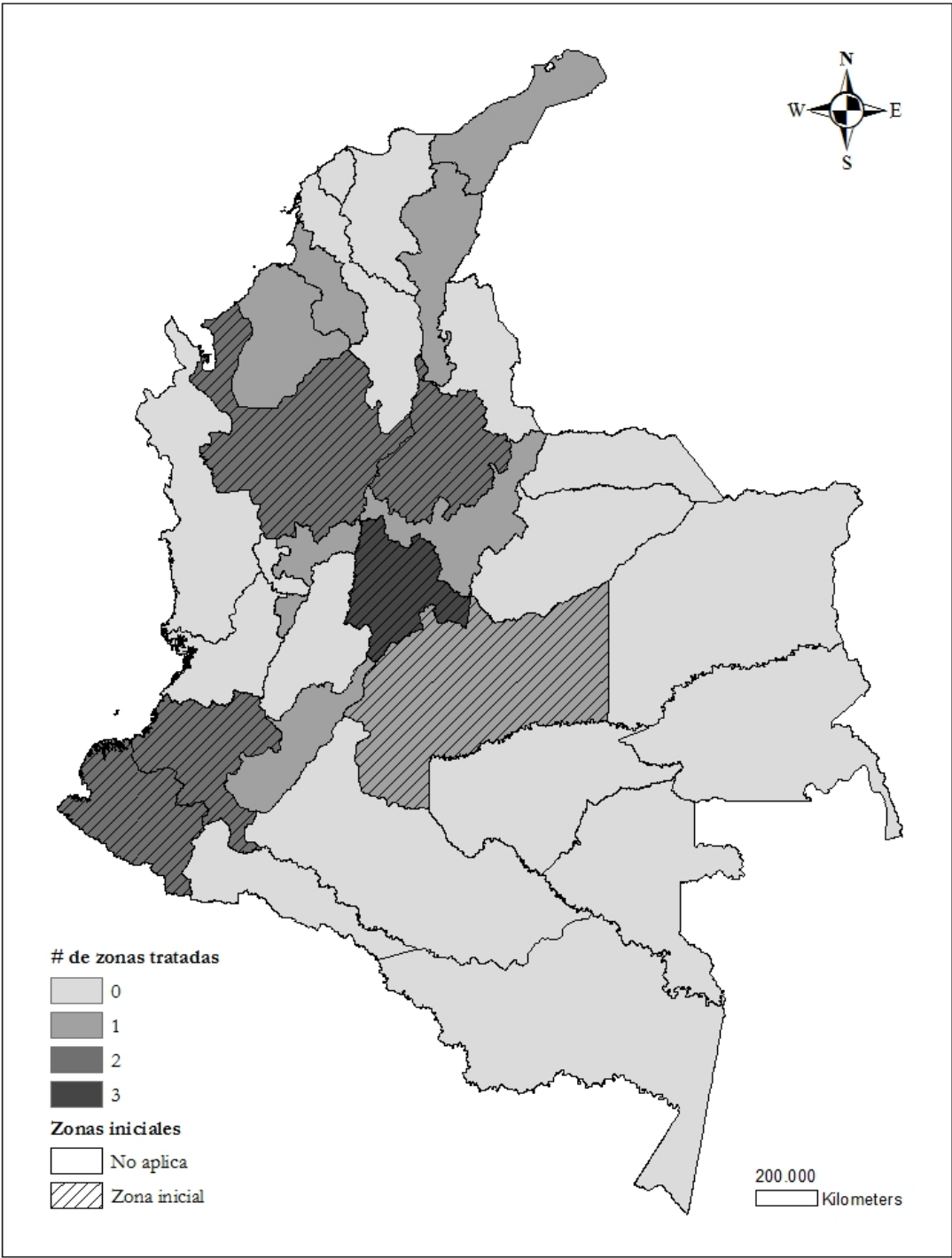
Para llevar a cabo sus objetivos se buscaba que el sector parcelario y minifundista abasteciera la oferta de bienes de consumo directo de las familias campesinas. De esta forma, para poder ser parte del programa los futuros beneficiarios debían cumplir tres requisitos. Primero, no podían tener un patrimonio bruto superior a \$500,000, segundo, su unidad parcelaria de producción no podía superar las 20has y, por último, al menos el 70% de su ingreso debería derivar de la producción agrícola (Moncayo, 1979). Por lo tanto, la población objetivo del programa tenía unos 82,958 potenciales beneficiarios, representando a un 80% del total nacional de productores en predios inferiores a las 20has y un 19% de los campesinos ubicados en fincas menores a las 20has de las áreas seleccionadas para desarrollar el programa (Moncayo, 1979). No obstante, una crítica fue la producción total del área intervenida por el programa, la cual era estimada por Siabato (1986) en 28% y no en 55% sobre el total de la producción agrícola del país, como había indicado el plan *Para Cerrar la Brecha* unos años antes. Por ende, fue difícil saber exactamente la producción inicial intervenida, puesto que había gran disonancia entre las cifras estimadas por algunos autores y el DNP para las fincas menores de 20has en el país (Berry, 2012).

Al determinar los posibles beneficios del programa, se estableció que los resultados esperados se fundamentaban en la concepción de que las economías campesinas podían modernizarse (Fajardo, 1994). El efecto de esto sobre la producción, llevaría a un aumento de la participación de la población objetivo del programa en la oferta de productos agrícolas, tanto para el consumo final como para insumos del sector industrial, en una proporción estimada de 55% y 30% respectivamente.

El proyecto esperaba llegar a más de 40,000 familias, a las cuales capacitaría y proveería de algunos servicios carentes. El programa ponía énfasis en el mejoramiento de las prácticas de manejo de las fincas y en el uso de variedades mejoradas y adaptadas, al igual que al aumento de los insumos. Se buscaba que esta combinación aumentara la productividad de la tierra y por ende su rentabilidad. Específicamente, el proyecto impulsaba aquellas variedades de alimentos que se podían aprovechar en el autoconsumo, como papa, maíz, trigo, yuca, hortalizas, frutas, plátano y caña de azúcar para la obtención de panela. Estos productos ofrecían grandes ventajas a comparación de los de exportación, ya que tenían un mercado seguro y su producción tenía todo el apoyo gubernamental al estar clasificados como prioritarios en el PAN. Así, el gobierno esperaba que los campesinos aumentaran su ingreso promedio de COP\$18,000 a COP\$39,200. Es decir, que se incrementara en un 117%.

La fase I del programa determinó 6 zonas iniciales para ejecutar el programa: Nariño-Cauca, Cundinamarca-Tolima, Antioquia, Córdoba-Sucre, Boyacá y Santander (ver mapa 1). Para su selección se impuso una característica esencial: la tierra no podía ser un recurso limitante en cuanto a disponibilidad y tenencia (Arango, 1987). Es decir, tenía que existir la posibilidad de expansión por parte de los beneficiarios del programa, por lo que varias zonas fueron descartadas. La anterior característica era necesaria para que los campesinos logaran acumular los excedentes de su producción. Esta expansión deseada se lograba dependiendo del tamaño del terreno y de la región donde estaba ubicado el lote. Por ejemplo, en el oriente antioqueño la acumulación se logró para los campesinos con extensiones mayores a las 3has, mientras que en la región caribe era necesario un terreno mayor a las 10has. Así, el ahorro aumentaba conforme al tamaño de la explotación. Luego, la incorporación de los municipios era gradual, hasta llegar una política nacional importante en la década de 1980. Por esto, durante el período de 1988-1991 se ingresaron algunos municipios al programa, a los que se les dio acceso según un alto índice de Economía Campesina y un bajo índice de Calidad de Vida (DNP, 1988).

**Mapa 1:** Zonas iniciales determinadas para la ejecución del DRI.



Fuente: Londoño, Cardona & Hernández. 1973.

Para llevar a cabo esta tarea era necesaria una entidad central, que se encargara de asignar las metas, designar de los recursos del programa y se preocupara por la realización de las acciones que llevarían a cabo las diferentes intervenciones. Esta labor fue efectuada en la primera fase del programa por el Departamento Nacional de Planeación, mientras que en la segunda y tercera fase, el Ministerio de Agricultura tomó las riendas del proyecto. Asimismo, el trabajo interinstitucional era parte esencial del programa, por lo que el trabajo conjunto bajo una coordinación por parte de las diversas instituciones era fundamental para potencializar el efecto del programa. En la siguiente tabla se resumen las entidades participantes del DRI y su rol en la ejecución de la política.

**Tabla 1:** entidades participantes y sus funciones en el DRI.

<b><i>Entidad</i></b>	<b><i>Función desempeñada</i></b>
<i>Banco Ganadero</i>	Miembro de la junta superior.
<i>Caja Agraria</i>	Sirvió como la entidad más importante del crédito agrícola. Miembro de la junta superior.
<i>Central de Cooperativas del Sector Agropecuario</i>	Actuó como principal promotora de las cooperativas agrícolas.
<i>Consejo Nacional de Política Económica y Social</i>	Estableció las normas más importantes del sector.
<i>Departamento Nacional de Planeación</i>	Coordinó estrategias, planes y programas de trabajo durante la primera fase del proyecto. Miembro de la junta superior.
<i>Federación Nacional de Cafeteros</i>	Miembro de la junta superior.
<i>Instituto Colombiano Agrícola</i>	Sirvió como entidad competente del desarrollo agropecuario. Miembro de la junta superior.
<i>Instituto Colombiano de la Reforma</i>	Se encargó de las empresas comunitarias. Miembro de la

<i>Agraria</i>	Junta superior.
<i>Instituto de Mercadeo Agropecuario</i>	Buscó aumentar la producción agrícola mediante la compra de una proporción de esta y la estabilización de precios. Miembro de la junta superior.
<i>Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente</i>	Fue responsable de la silvicultura y la pesca. Miembro de la junta superior.
<i>Instituto Nacional de Salud</i>	Fue el organismo delegado como responsable de la salud en las áreas rurales por parte del Ministerio de Salud.
<i>Ministerio de Agricultura</i>	Asumió el mando del DRI para la segunda y tercera fase del proyecto. Miembro de la junta superior.
<i>Ministerio de Educación</i>	Ejecutó el plan de concentraciones de desarrollo rural (CDR) que buscaba la inserción de niños y jóvenes al programa escolar en las zonas rurales.
<i>Servicio Nacional de Aprendizaje</i>	Se encargó de las capacitaciones para la población rural.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 1976.

De esta forma, con el apoyo institucional de las entidades listadas en la tabla anterior, el DRI funcionó en 3 fases. La primera de 1976-1982, la segunda de 1982-1988 y la tercera de 1988-1993. Sin embargo, las diferentes fases sufrieron varias transformaciones. Kalmanovitz (2003) hace un recuento exhaustivo en el que se explica detalladamente la evolución institucional del programa. Primero, fue establecido en el plan *Para Cerrar la Brecha* de López Michelsen. Luego, la administración de Turbay le dio continuidad al DRI en su *Plan de Integración Nacional*, (PIN). Dicho plan se financió con crédito externo. Dado que su principal objetivo fue la inversión pública en las regiones, el DRI se acoplaba muy bien a los objetivos del gobierno. No obstante, en 1981 se decidió fusionar el DRI y el PAN bajo el nombre del primero, el cual pasó a ser dirigido por el Ministerio de Agricultura. Sin embargo, esto debilitó a la nueva entidad líder, puesto que fue afectada por el ámbito político y se le comenzó a dar un énfasis a la agroindustria que no contemplaba la idea original del DRI. El traslado del DRI al ministerio de

agricultura debilitó el programa pues para los ministros de agricultura no era aceptable que el DRI, con un proceso de decisiones descentralizado, tuviera mayor presupuesto que los programas liderados directamente por el ministerio.

Cuando Betancur asumió la presidencia, su plan *Cambio con Equidad* se concentró en la reactivación de la economía con base a políticas de corto plazo y a la equidad. A pesar de esto, en este período se estableció el *Plan Nacional de Rehabilitación* (PNR), que buscaba apaciguar la violencia y generar presencia del Estado en las principales zonas donde estaba ausente. Por último, para controlar el gasto público se redujo el apoyo estatal, al igual que el presupuesto inicial destinado al agro y al ámbito social, lo que afectó al DRI.

## **1.2. Financiación y ejecución del DRI**

Para establecer el proyecto DRI hubo que obtener diferentes fuentes de financiación, las cuales eran de origen bastante diverso. Además de recursos importantes otorgados por el presupuesto nacional, a nivel internacional el programa recibió recursos del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En cuanto a conocimientos y experiencias pasadas, se gozó de cuatro fuentes principales: el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT) de México, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, la Fundación Ford y la Agencia Internacional del Desarrollo (AID).

La financiación externa y las contrapartidas del presupuesto nacional hicieron posible la financiación de un ambicioso nuevo programa estatal (DNP, 1976). Un componente importante fue un cambio en la política de la Caja Agraria que consistía en otorgar a los pequeños agricultores un acceso preferencial a los recursos ordinarios. Por esto, se introdujeron nuevos términos crediticios, a través de los cuales se eliminaron la mayoría de las restricciones bancarias, en especial en materia de seguridad hipotecaria, las cuales que antes habían limitado la participación del pequeño agricultor en los programas de crédito.

En cuanto a los componentes de producción y de infraestructura física, sus respectivas agencias contaron con más presupuesto, como se evidencia en el registro de mayores niveles de ejecución. Sin embargo, dentro del componente productivo, los subprogramas de crédito y de desarrollo tecnológico fueron los más exitosos, al igual que el de infraestructura física y el subprograma de vías (DNP, 1976).

Los municipios y la comunidad beneficiaria llegaron a constituirse como la unidad básica de planificación del desarrollo rural integrado en todo el proyecto, desde sus etapas de formulación y ejecución hasta las de seguimiento y evaluación. Por lo tanto, la comunidad, por mandato legal, debía participar de manera organizada en la selección de programas y proyectos de inversión como co-ejecutora de los mismos. Con el fin de cumplir con lo establecido en el Plan de Desarrollo Integral Campesino, y así beneficiar a las regiones y al campesinado, la acción del Fondo DRI se concentró en el componente productivo, incluyendo la comercialización, el acceso a los mercados y la provisión de servicios de agua potable. Adicionalmente, el DRI se hizo cargo de la coordinación y programación de las acciones públicas orientadas a la provisión de servicios básicos, tales como escuelas, centros de salud, energía eléctrica y transferencia de tierras en las áreas de economía campesina.

En la primera fase (1976-1982), el crédito externo se obtuvo de la siguiente forma: el Banco Mundial (BIRF) otorgó US\$52 millones, el BID US\$64 millones y la Agencia Canadiense para el Desarrollo US\$13.5 millones. En esta fase el proyecto alcanzó a implementarse en 213 municipios. Se gastaron alrededor de US\$280 millones (dólares de 1985) al incluir el gasto de las entidades nacionales (Fajardo, 1986). Del gasto realizado en este período, 50% fue ejecutado hacia infraestructura, carreteras, servicios públicos, salud y educación, 38% fue ejecutado en actividades productivas, es decir aquellas que estaban relacionadas directamente con el productor, y el 12% restante se gastó en administración, comercialización y desarrollo comunitario.

En la segunda etapa (1982-1988), el Ministerio de Agricultura pasó a liderar el programa en 1983, tras la fusión de la dirección del PAN y el DRI en 1981, ambas a cargo del DNP. La dirección del Ministerio fue marcada por múltiples obstáculos, puesto que no lograba coordinar las diferentes entidades ejecutoras, la ineficiencia para realizar la asignación de inversiones era latente en su trabajo y mostraba incapacidad para mantener el respaldo y la prioridad del programa en la agenda del gobierno. Todo esto conllevó a la disminución de los recursos destinados al proyecto en 1984-1986 y, finalmente, a la eliminación del PAN en 1986. Así, en 1985, el DRI comenzó el proceso de independencia para ejecutar su presupuesto, hasta que en 1987 quedó como un establecimiento público descentralizado adscrito al Ministerio de Agricultura, por lo que obtuvo autonomía y recursos propios. De esta forma el DRI se dedicó

principalmente a la atención de proyectos puntuales, es decir a trabajar más por el productor que con obras para la comunidad.

En esta fase los fondos ejecutados fueron obtenidos por parte del BIRF y el BID, los cuales aceptaron ampliar el cofinanciamiento en US\$53 millones y US\$65 millones respectivamente. Este dinero, junto con la financiación interna, permitió ampliar el proyecto a 102 municipios más. Así, se usaron US\$330 millones en total (dólares de 1985). Ahora bien, esta vez la ejecución fue dirigida de una manera distinta: 38% para infraestructura, 46% para actividades productivas y el 16% restante para administración, comercialización y desarrollo comunitario (Vargas, 1994). En esta etapa, por medio de los planes distritales de 1982-1984, la comunidad se tomó más en cuenta. Los planes buscaban alcanzar mayor aceptación local para el programa, ya que se trabajaba con los beneficiarios y las autoridades locales directamente. Sin embargo, no se alcanzó la apropiación deseada del proyecto por parte de las comunidades, puesto que se veía como algo ajeno y a voluntad del gobierno central. Por lo tanto, para lograr un accionar local más activo y participativo, se vincularon las secretarías de agricultura, algunos institutos de desarrollo y organizaciones no gubernamentales como asociaciones.

En la tercera y última fase del DRI (1988-1993), el país vivía un momento de descentralización, por lo cual, tras darle autonomía a las regiones mediante la elección de alcaldes, se creyó conveniente mantener el programa, pero con un cambio en su funcionamiento. Se pensó que el DRI debía ser una entidad que funcionara como ayuda y aliado administrativo de los municipios, por lo que se encargó de apoyarlos para desempeñar su responsabilidad frente al desarrollo rural.

De esta forma, al DRI se le incorporaron ajustes con base a las dos fases anteriores y fue uno de los tres pilares del *Plan de Economía Social* (1986-1990), junto con el PNR y el *Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta*. Por lo tanto, el plan de desarrollo integral campesino (PDIC) fue fundado como el proyecto rural más importante. Manejado por el DRI, el PDIC se encargaba de identificar los problemas en las veredas y la priorización de sus respuestas a nivel local, permitiendo así una mayor integración local por medio de los comités municipales del DRI. Esta última fase fue pensada como un proyecto a largo plazo, por lo que se compartían los gastos entre la nación y el municipio, además de que, por mandato constitucional, se comenzó a contar desde 1991 con el dinero del IVA. Asimismo, en esta última fase se resaltó el hecho de que los campesinos debían ser los promotores y ejecutores principales de su propia



política rural. Por lo tanto, se priorizaba las necesidades de las veredas para realizar un trabajo de abajo hacia arriba. Es decir, los proyectos deberían ser solicitados por la comunidad al comité municipal, este al departamento y así sucesivamente hasta la junta directiva del programa. Además, esta fase tuvo dos novedades importantes: no había fechas estipuladas con anticipación, como sucedía en las dos fases anteriores, y la comunidad era libre de escoger la entidad ejecutora de cada proyecto.

Basados en los cambios realizados por la constitución, el DRI pasó a ser parte del Fondo de Cofinanciación Nacional para el Gasto Social como el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI. Este fondo modificó sus obligaciones parcialmente, pues se amplió su cobertura a todo el país, pero manteniendo ciertos de los criterios de elegibilidad de los proyectos similares a los anteriores. Este proyecto se fundó poniendo énfasis en la competitividad productiva, la participación comunitaria, la participación con perspectiva de género y la sostenibilidad de los recursos naturales (Vargas, 1994). Es decir, el objetivo del PDIC era equiparar la calidad de vida de las áreas rurales y las urbanas, lo cual debía ir asociado al crecimiento económico, a aumentar el nivel de inserción en los mercados y a las posibilidades de producción competitiva. Para llevar a cabo esta tercera y última fase, el BIRF y el BID nuevamente aprobaron otro préstamo de US\$75 millones cada uno, junto con otros US\$100 millones de contrapartida local.

## **2. Organización para la ejecución**

En las secciones anteriores se han tratado a grandes rasgos los cambios administrativos en el proyecto DRI. Se plantea que, a pesar de estos cambios, fue una política con lineamientos claros y bien definidos. Cómo tal, los objetivos específicos del programa eran tres. Primero, se buscaba el aumento de la producción mediante mejoras de la productividad del sector agropecuario de subsistencia. Para ello, se buscaba un uso eficiente de los factores de producción, tecnología, tierra y trabajo, por medio de la mejora de cultivos y las técnicas aplicadas. Segundo, se quería mejorar el nivel de vida y bienestar de la comunidad, mediante el incremento del ingreso, el empleo y la provisión de bienes como educación, salud y vivienda. Tercero, se buscaba mejorar la coordinación de todos los organismos que interactuaban en la oferta de servicios al sector y al área rural, a fin de lograr actuar en conjunto y evitar el paralelismo en la implementación de los diferentes proyectos.

Asimismo, el DRI debía cumplir con varios retos adicionales para la óptima ejecución del programa. En sí, la organización administrativa del proyecto no era trivial. Por el contrario, era sumamente importante, puesto que con ello se trataba de eliminar el exceso de líneas de mando. Como tal, se establecía claramente la forma de la toma de decisiones: al mando iba un coordinador institucional que integraba las funciones de las diferentes entidades, junto con un director del proyecto para cada zona específica. Al igual, se constituyeron comités regionales y municipales, con representación de ciertas áreas a nivel veredal.

Todavía más, para llevar a cabo los proyectos era necesaria la participación de un equipo técnico, conformado por expertos en productividad agrícola y pecuaria, para que estos pudieran identificar y recomendar mejoras para la comunidad. Adicionalmente, debía haber especialistas en asistencia técnica para la siembra y los servicios de los campesinos, además de expertos en divulgación y promoción de proyectos. Por último, cada comité debía tener equipos que se enfocaran en estudios regionales dentro de las distintas áreas, los que estarían encargados de la programación y evaluación de las intervenciones. De esta manera, cada junta se conformaba por mínimo ocho expertos, los ayudantes de cada comité y los campesinos, quienes tenían vocería y velaban por las necesidades de las comunidades.

Por último, un aspecto importante en la organización del proyecto fue la imposibilidad de desvincular las acciones del programa del apoyo del ICA. Este había establecido una estructura de apoyo con diferentes técnicos, a fin de que estuvieran presentes y aconsejarán a los diferentes comités (Moncayo, 1979; Nossa, 1982; Arango, 1987).

### **3. Resultados de las evaluaciones del DRI**

En los territorios donde se aplicó el DRI se dieron diversos resultados sobre la calidad de vida de los campesinos. Se podría decir que, aunque el balance del programa fue positivo, en algunos lugares su beneficio se vio acentuado por características innatas de las zonas, mientras que en otros simplemente no hubo un gran efecto (Arango, 1987). Como tal, las zonas debían tener una extensión mínima para poder obtener resultados positivos del programa, tanto en condiciones de extensión y de calidad de la tierra, ya que si había alguna limitación en estas condiciones el efecto podría verse mitigado (Berry, 2012).

En general, el programa aumentó el ingreso real de los campesinos, gracias al incremento en el rendimiento por hectárea de los diferentes cultivos. Al igual, se obtuvo, efectivamente, un

aumento de la comercialización nacional de los bienes de consumo local. A pesar de que este resultado se dio en todas las zonas de implementación, el efecto fue mayor en algunos territorios de acuerdo a los productos que se cosechaban. Por ejemplo, las hortalizas alcanzaron una comercialización del 100% en el oriente antioqueño. Asimismo, se alcanzaron tasas del 84.2% y 86.5% para la comercialización de productos cultivados en las zonas de Sucre y Córdoba, respectivamente (Arango, 1987).

En cuanto al trabajo en las pequeñas fincas, se observó una disminución notable del subempleo. Lo anterior se evidenció al contrastar, mediante una metodología de evaluación adecuada, a las tratadas por el programa con los campesinos que no habían sido beneficiarios. Los no participantes del DRI presentaban tasas del 60% de subempleo, mientras que los participantes tenían tasas alrededor del 30%. Más aún, los participantes evidenciaban una tasa de desempleo cercana a cero (Arango, 1987). Sin embargo, en algunos lugares específicos, como el norte del país, la disminución de las tasas de subempleo se tornaba todo un reto, debido al alto costo que adquiriría la mano de obra en las épocas de alta demanda. Por esto, las herbicidas se consideraban como una solución rentable. Igualmente, se evidenció la intensa compra y venta de trabajo asalariado de los campesinos en las zonas del programa, pues la oferta de trabajo era inelástica, ya que, aunque la contratación se acentuaba en épocas de deshierba, siembra y cosecha, la mano de obra se ofrecía a otros agricultores durante el resto del año.

Efectivamente, en las primeras fases del programa se generaron más y mejores oportunidades en cuanto a la disponibilidad de crédito. Esto permitió una explotación más intensiva de las fincas y también hubo un incremento en la oferta de servicios básicos del gobierno, como educación, salud, agua potable, electricidad y mejor acceso a los mercados (Fajardo, 1986). No obstante, las mejoras en temas de crédito no fueron notables hacia el final del programa. Por el contrario, con el pasar de los años, los requisitos del DRI cambiaron, volviéndose más exigentes. Por ejemplo, una de las ventajas iniciales del acceso al crédito que permitió el programa era que no exigía fiador, lo que cambió en 1981 y disminuyó las ventajas comparativas que antes ofrecía el programa a los pequeños agricultores.

De igual manera, la transferencia de tecnología, a pesar de ser uno de los objetivos primordiales del DRI, no fue una característica destacable. Arango (1987) evidencia cómo la transferencia únicamente fue exitosa en Sucre, lo que se puede explicar por un contexto en el

que la mano de obra tenía costos elevados, mostrando así el uso de herbicidas y de tractores cómo una posible solución en búsqueda de rentabilidad. Más aún, hubo disparidad en la relación entre los arreglos espontáneos de los campesinos a sus cultivos y la asistencia técnica brindada por el programa. Un ejemplo puntual que muestra los diferentes grados de aprovechamiento de la asistencia técnica fue el avance en el secado de yuca, que se obtuvo en Sucre, mientras que la misma técnica fue mucho menos utilizada en Córdoba (Arango, 1987). Aun así, en estas zonas la transferencia tecnológica fue posible por medio de asociaciones campesinas, reflejada en un mayor acceso a tractores y a tecnologías modernas en contraste a la región del Huila o de Nariño.

Por su parte, debido a la baja productividad nacional, el comercio internacional desincentivó la producción de diferentes productos en el país. Tal fue el caso del tabaco negro, ya que para 1982 se estaban importando alrededor de 5,000 toneladas de tabaco rubio. Por el contrario, la comercialización nacional fue exitosa, pues la mayoría de la producción de los agricultores del programa era comercializada para el consumo interno. Todavía más, los municipios en donde había un acopiador local alcanzaron mayores niveles de comercialización en comparación a aquellos en donde dicha figura no existía, tal como el caso de Sucre y del Oriente Antioqueño (Arango, 1987). Adicionalmente, resultó que los costos de comercialización se elevaron más rápido que los precios al consumidor, por lo que, junto con las economías de escala que se evidencian en el sector del transporte, parecía que una posible solución era el establecimiento de asociaciones de productores para contratar colectivamente dicho servicio.

En otro orden de ideas, las evaluaciones del programa consiguieron determinar que la adopción de nuevas prácticas de cultivo dependía de que estas no aumentaran el nivel de riesgo desde el punto de vista del productor campesino. Según los estudios, su grado de aversión al riesgo se evidenciaba en el espacio reducido para diferentes cultivos, el poco grado de endeudamiento que adquirían en contraste a su patrimonio y el aumento de las actividades pecuarias a medida que aumentaba el tamaño de los terrenos. Otro cuestionamiento que surgió fue el hecho de que los campesinos no contrataban mano de obra permanente en las fincas. La disminución del riego fue una condición necesaria para la adopción de los nuevos paquetes tecnológicos en la economía campesina.

Asimismo, el desarrollo a nivel regional y la adecuación del programa fue dispar, ya que se registraron desde éxitos considerables como el del oriente antioqueño, pasando por logros

modestos como el del distrito del Valle de Tenza en Boyacá, hasta fracasos como los presentados en ciertas zonas de la costa atlántica. Por el lado del oriente antioqueño, el éxito en esta zona del país parece estar asociado, en parte, con el alza de los precios de la leche a partir de su liberación en 1979, lo que contribuyó a la mejora de la calidad de vida de los campesinos. Por otro lado, la deficiente adaptación de las características y prioridades del programa a las condiciones regionales, tal como fue el caso de gran parte de Boyacá y la costa Atlántica, se debió especialmente a que el proyecto no ofrecía solución al problema de la propiedad de la tierra, lo que terminó limitando sus alcances.

Ahora bien, en cuanto a la primera fase, que tuvo un costo de US\$280 millones de los cuales US\$170 millones eran extranjeros, el programa se vio retrasado por trámites burocráticos e ineficiencias administrativas, además de la limitada descentralización de las agencias nacionales, puesto que a nivel local era difícil controlar su trabajo y sus resultados (Fajardo, 1986). Sin embargo, para junio de 1979, el DRI ya cubría 207 municipios y 38,000 familias, lo que representaba el 42% de la meta establecida para la primera etapa. Por esto, a pesar de que no se ejecutó completamente la meta de esta fase, en diciembre de 1981 había una lista de 71,051 beneficiarios asistidos directamente (Berry, 2012). Al hacer un balance de los primeros años del programa, se puede decir que se obtuvieron resultados positivos del DRI entre 1976 y 1981. No obstante, como todo proyecto, el DRI fue sujeto de críticos y de defensores por sus aciertos y debilidades.

En cuanto a sus aciertos, tuvo seis muy importantes. Primero, reconoció, por primera vez en Colombia, la importancia social y económica de la agricultura de subsistencia como parte básica del desarrollo económico. Segundo, tuvo como factor fundamental la participación activa del campesinado en el diseño y ejecución de cada proyecto. Tercero, en la política se reconoció la importancia y el valor técnico, económico y social de los sistemas de producción que el agricultor tradicional había heredado y desarrollado a través de la historia. Cuarto, se introdujo un cambio en los métodos tradicionales de investigación biológica y divulgación de los resultados obtenidos en los diferentes proyectos, implementados por agricultores y distintos productores agropecuarios. Quinto, se admitió que el problema no era únicamente técnico, por el contrario, tenía una parte social y biológica que se debía trabajar desde las ciencias, tanto sociales como biológicas, para obtener mejores resultados. Sexto, por último, se propendió la interacción interinstitucional e intersectorial, por lo que se generaron soluciones

integrales, pues los distintos componentes provenían de diferentes áreas del conocimiento que se complementaban entre sí.

En cuanto a sus debilidades, el CONPES (DNP, 1976) realizó varias recomendaciones respecto del desarrollo del DRI. En principio, recomendó adoptar la nueva estrategia de desarrollo integral campesino y el programa de inversión formulado para su concreción a nivel nacional. Asimismo, propuso a la Junta Directiva del Fondo DRI la adopción de la estrategia, el programa de inversión y los porcentajes de cofinanciación contenidos en los documentos CONPES, como directrices para la definición de la política institucional y su lineamiento en los años siguientes. Además, solicitó al Gobierno Nacional, específicamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que adelantara el proceso de negociación con la banca multilateral de fomento y gobiernos, a fin de posibilitar la obtención de créditos externos hasta por la suma de US\$180 millones o su equivalente en otras monedas. Esto para financiar parcialmente el programa de inversión del Fondo DRI entre 1989 y 1993.

De esta forma, el DRI ejecutó sus dos primeras fases bajo la administración de entidades nacionales a través de la asignación de recursos centrales para el presupuesto de cada entidad. En contraste, la tercera fase (1991-1996) comenzó a funcionar a favor de la descentralización política, por lo que el programa pasó a ser el fondo de cofinanciación, bajo ciertas reformas conceptuales y operativas del programa mismo. De esta manera, la política pasó a suplir la demanda local mediante el apoyo territorial a los municipios en proyectos locales, aumentando así su cobertura y permitiendo la libre concurrencia de entidades ejecutoras. Por lo tanto, desmanteló, finalmente, sus oficinas regionales en 1992 y le dio paso a las Unidades Departamentales de Cofinanciación (UDECO) en 1995. De esta manera, el desmantelamiento del DRI en 1996 aumentó y proporcionó herramientas para el desarrollo local, generó nuevos desafíos para la participación territorial y aumentó la democratización municipal (IICA. 1997).

El DRI buscaba en sus primeras fases (I y II) la erradicación de la desnutrición, darle apoyo a la producción y alcanzar un desarrollo social y de infraestructura a nivel local para los municipios menos favorecidos. En contraste, en la tercera y última fase, la demanda pasó a ser la orientadora de las inversiones, buscando así una asignación focalizada sin perder su característica de integralidad. Tanto fue así que el fondo de Cofinanciación Nacional presentó mayor gasto social redistributivo, en especial el fondo de cofinanciación del DRI, pues la

población beneficiaria de este programa presentó mayor disminución del índice de necesidades básicas insatisfechas en comparación a los otros programas (IICA, 1997).

No obstante, la Comisión del Gasto en sus recomendaciones, enfatizó en la eliminación total de los recursos de cofinanciación, a fin de sustituirlos por créditos que podrían ser distribuidos por la Financiera del Desarrollo Territorial (FINDETER), el cual los destinaría a las áreas más pobres del país (IICA, 1997). Esta decisión se fundamentó en que, según la comisión, el fondo de cofinanciación no había cumplido el propósito de constituirse en un mecanismo de estímulo al empleo de recursos para la apropiación y realización de proyectos. Además, el interés en acabar dicho fondo no era únicamente por cuestiones técnicas, sino también por disputas políticas. Uno de los disputantes era el Ministerio de Hacienda, quien argumentaba que, dado el aumento gradual de transferencias por parte de la nación para los municipios, el fondo había perdido su importancia, ya que el trabajo que realizaba lo podían realizar los municipios mismos. Otro disputante era el Ministerio de Agricultura, pues el Fondo de Cofinanciamiento del DRI poseía más presupuesto que el mismo Ministerio, lo que a los ojos de algunos era inaceptable.

Por lo tanto, al aumentar las transferencias hacia los municipios, con el paso de los años, disminuyó la importancia del fondo de cofinanciación hasta su extinción a finales del siglo pasado. Paralelamente, el gasto social disminuyó, tal como se evidencia en el gasto nacional, dejando de percibir COP\$18,104 millones en 1994 por causa del Consejo de Estado y sacrificando COP\$224,276 millones de inversión por acto legislativo (IICA, 1997). Todavía más, la contraloría estimó una pérdida total de COP\$350,000 millones en 1996 para municipios que antes eran beneficiarios del fondo.

#### **4. Conclusiones**

La *Misión para la transformación del campo*, llevada a cabo por el Ministerio de Agricultura y dirigida por Jose Antonio Ocampo (2014), se realizó con el fin de proponer políticas de Estado a fin de que el país saldara su deuda con el sector rural, aprovechando que este será el principal escenario para la construcción de la paz. Tras la finalización del proceso de paz y una vez iniciada la implementación concreta de los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las FARC, trabajar por el campesinado es fundamental para garantizar oportunidades económicas para todos los colombianos.

Las experiencias del DRI sugieren que programas descentralizados, facilitadores de crédito y aumentadores de acceso a las tecnologías adecuadas en términos de productividad para la agricultura tradicional, pueden mejorar los ingresos de los campesinos de manera importante, particularmente si se acompañan con inversiones en capital social. El DRI se propuso cumplir con tres características esenciales. Primero, un enfoque territorial participativo, que reconoce a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo. Segundo, la concepción de desarrollo como un proceso integral que persigue inclusión social y productiva, en busca de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar al campesinado como agentes de desarrollo productivo. Tercero, la promoción de un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible, basado en una provisión adecuada de bienes públicos que faciliten todo tipo de actividad económica.

En conclusión, una ventaja a resaltar del DRI fue su intento de dar respuesta a la diversidad socio-cultural, económica y ecológica de los diferentes territorios. Desde enfoques diferenciados, dependiendo de las necesidades de cada zona, el DRI logró contribuir a solidificar tejidos sociales ya existentes. Así, la historia del DRI propone que los programas integrados de apoyo con crédito e infraestructura rural a unidades familiares pequeñas y medianas, son capaces de generar incrementos en el ingreso real que pueden repercutir de manera importante sobre la calidad de vida del campesinado. Ahora bien, en términos de empleo y mejoría en los ingresos, la creación y buen funcionamiento de los comités locales de planeación y el apoyo de los campesinos beneficiados fueron particularidades que marcaron los casos de éxito del programa.

A pesar de esto, las bondades del programa tuvieron un efecto marginal sobre el bienestar del sector rural. No dieron fin a los problemas del sector rural, pues aún perdura el atraso relativo del campo frente a la ciudad. La desigualdad se mantiene, en especial en cuanto a educación, acceso a servicios domiciliarios, formalidad del empleo y pobreza por ingresos. Asimismo, persiste el problema del tamaño de las unidades de producción, lo que representa un obstáculo importante, ya que el éxito de programas rurales del estilo del DRI depende de manera crucial en que el tamaño de la tierra de la unidad familiar permita expandir la producción. De esta forma, es esencial recalcar que las reformas importantes propuestas en la *Misión para la Transformación del Campo*, son políticas que estaban presentes en la formulación e



implementación del DRI, por lo que es necesario revisar exhaustivamente las lecciones que dejó este programa.

## **Bibliografía**

- Absalón, M. (1984), “Reforma Agraria. Una mirada retrospectiva”, en *Economía Colombiana*, N° 160-161. Contraloría General de la República. Bogotá D.C.
- Arango, M, et al. (1987), *Economía campesina y políticas agrarias en Colombia. Una evaluación del programa DRI*, Centro de Investigaciones Económicas (CIE), Universidad de Antioquia.
- Bagley, B & Botero, F. (1994), “Organizaciones campesinas contemporáneas en Colombia: un estudio de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)”, en *El agro y la cuestión social*, Primera Edición, TM Editores. Bogotá D.C.
- Balcázar, Á. (1990), “Tamaño de finca, dinámica tecnológica y rendimientos agrícolas”, en *Coyuntura Agropecuaria*, 7, 3.
- Berry, R. Albert. (1989), “Agricultural During the Eighties’ Recession in Colombia: Potential Versus Achievement”, en *The Colombian Economy: Issues of Trade and Development*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Berry, R. Albert. (2002), ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, núm. 6.
- Castro Murillo, Raúl. (1995), “Impacto del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) sobre la productividad y el nivel de vida de los pequeños productores rurales, en *Colombia: Productividad de los pobres rurales y urbanos*. Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República. (2012), *Informe de Auditoría. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)*. Bogotá D.C. Colombia. [en línea] extraído de <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/176635901/Informe+MADR+2012+Final.pdf/b3470ef6-89b5-43f4-b1a3-89baf67b2272?version=1.0>
- DANE (1970), *Censo Agropecuario 1970*. [en línea], extraído de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censos-agropecuarios-de-colombia-1960-1970>.
- DNP, (1988), *Programa de Desarrollo Rural Integra Campesino (1988-1993)*. Bogotá, DNP.

- DNP. (1979), *Plan de Integración Nacional. Programa de Desarrollo Rural Integral*. Bogotá, DNP.
- DNP. (1976), *Programa de Desarrollo Rural Integrado. Proyecto de Organización Operativa*. Bogotá, DNP.
- DNP. (1978), *Evaluación de la ejecución del programa DRI*. Bogotá, DNP.
- DNP. (1978), *Programa de financiamiento externo con el Banco internacional de reconstrucción y fomento – BIRF- 1978-1982*. Bogotá, DNP.
- Fajardo, D. (1986), *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Fajardo, D. (1994), “El Programa de desarrollo rural integrado, DRI y la participación campesina”, en *El agro y la cuestión social*. Bogotá, TM Editores.
- FAO & Banco Mundial. (1975), *Informe del Programa Cooperativo FAO / Banco Mundial. Colombia. Proyecto de Desarrollo Rural integrado. Volumen I: Informe Principal*. Bogotá.
- Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI. (1996), *La Descentralización del Desarrollo Rural. El Fondo DRI en el contexto del sistema del sistema nacional de la cofinanciación*. Bogotá D.C.
- Hayami, Y & Ruttan, V. 1985. *Agricultural Development: An International Perspective*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- IICA. (1997), *Informe final de consultoría. Aspectos económicos para la formulación de la fase IV*. Bogotá.
- Janvry, A. (1981), *The Agrarian Question in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press. Londres.
- Kalmanovitz, S. & López, E. (2003), *La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000*. Bogotá, Banco de la República.
- Lacroix, R. (1985), “Integrated Rural Development in Latin America”, en *World Bank Working Paper 716*. Washington D.C.
- Londoño, D., Cardona, C. & Hernández, M. (1973), *Desarrollo rural integrado: la experiencia colombiana*. Bogotá, ICA.
- Machado, A. (1992), Economía campesina, reforma agraria y desarrollo rural, en *Gran Enciclopedia de Colombia*. Bogotá, D.C., Círculo de Lectores.

- Mendoza, G. (2002), *Diagnóstico del mercadeo agrícola y agroindustrial en Colombia*. Bogotá, Universidad de Bogotá. Jorge Tadeo Lozano.
- Ministerio de Agricultura & DNP. (1990), *El Desarrollo Agropecuario en Colombia: Informe Final Misión de Estudios del Sector Agropecuario*. Bogotá, Editorial Presencia.
- Moncayo, V. (1986), “Política agraria y desarrollo capitalista”, en *Problemas Agrarios Colombianos*. Bogotá, Editores-CEGA.
- Moncayo, V. & Rojas, F. (1979), *Producción Campesina y Capitalismo: Significación del Programa de Desarrollo Rural Integrado – DRI*. Bogotá, CINEP.
- Nossa, J. (1982), *Evaluación de la Política de Desarrollo Rural Integrado DRI*. Bogotá, Universidad de los Andes, CIDER.
- Ocampo, J. (2014), *Misión para la Transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo*. Bogotá. extraído de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>
- Perfetti, J. & Guerra, M. (1994), “Los beneficiarios y la distribución del subsidio del subsidio de los programas sociales en las áreas rurales” en *El agro y la cuestión social*. Bogotá, TM Editores.
- Siabato, T. (1986), *Perspectivas de la Economía Campesina*, en *Problemas agrarios colombianos*. Bogotá, Siglo Veintiuno, Editores CEGA.
- Urrego, Germán. (1985), *La distribución de la tierra en Colombia (comportamiento del período 1960-1984)*. Tibaitatá, ICA.
- Vargas del Valle, R. (1994), “El Desarrollo Rural en Colombia (1961-1993): Apuntes y Notas para una historia del fondo DRI”, en *El agro y la cuestión social*. Bogotá, TM Editores.
- Weitz, R. (1981), *Desarrollo Rural Integrado*. México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Hubert Zandstra, Kenn Swanberg, Carlos Zulberti, Barry Nestel. (1979) *Caquexa: experiencias en desarrollo rural*. Bogotá: CIID, IDRC -107s