

entre la
para el
era y no
lo rural,
, a cuyo
e estudio.

el Plan
ar de que
s progra-
constitu-
afirma el
undamen-

El sector agropecuario ha sido el más importante del país, ya que aporta el 40% del producto interno bruto y emplea a más del 50% de la población. Sin embargo, su productividad por hectárea es muy baja y su tecnología obsoleta. El plan de desarrollo social busca mejorar estas condiciones a través de la introducción de nuevas variedades de cultivos, la mecanización agrícola y el fortalecimiento de las organizaciones de productores. Este enfoque integral busca no solo aumentar la producción, sino también mejorar el nivel de vida de las comunidades rurales.

POLITICA AGROPECUARIA

EL PLAN DE DESARROLLO

RURAL INTEGRADO - DRI

El sector agropecuario ha sido el más importante del país, ya que aporta el 40% del producto interno bruto y emplea a más del 50% de la población. Sin embargo, su productividad por hectárea es muy baja y su tecnología obsoleta. El plan de desarrollo social busca mejorar estas condiciones a través de la introducción de nuevas variedades de cultivos, la mecanización agrícola y el fortalecimiento de las organizaciones de productores. Este enfoque integral busca no solo aumentar la producción, sino también mejorar el nivel de vida de las comunidades rurales.

(f) Fortalecimiento del sector agropecuario y desarrollo social. Departamento Nacional de Investigación y Estadística, Bogotá, 1978, p. 27.

I PARTE - PRESENTACION DEL PLAN

1. INTRODUCCION

El Plan Sectorial Agropecuario comienza con una Introducción, en la que se destaca la importancia del sector y se encarece la importancia de trabajar en él. Su papel es tan importante en el contexto económico y social del país, "que se considera prioritaria la definición de una política agraria que asegure un desarrollo sostenido de este sector y de otras actividades económicas relacionadas con la agricultura". (1).

El sector agropecuario ha reci-

(1) Para cerrar la brecha, Plan de Desarrollo social, económico y regional 1975-1978, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá 1975, p. 27.

bido m
sectores
sector
límites
por cie
el camp
nes y a
por la
otra pa
ductos
tando p
del val
enero-a
1975.
parativa

F
muestra
distingu
sistenci
del país
y se ca
gía y p
empleac
la pobl
con alt
del sec
los obje
greso d
flujo su

p
el Plan
tes, ap

bido menos estímulos que los que se han ofrecido a otros sectores de la economía colombiana, en particular al sector industrial. A pesar de ello y de una serie de límites impuestos a la agricultura, prácticamente el 30 por ciento del producto interno del país se origina en el campo, cerca del 80% del valor de las exportaciones y algo más del 50% de la materia prima utilizada por la industria provienen del sector agropecuario. Por otra parte, la proporción de las exportaciones de productos agropecuarios diferentes del café ha ido aumentando progresivamente, de tal forma que pasó del 64% del valor agregado de las exportaciones en el período enero-agosto de 1974, al 75% en el mismo período de 1975. Estas cifras son indicadores de la ventaja comparativa que tiene el país para la producción agrícola.

Fuera de esto, la importancia del sector rural se muestra en sus características. El Plan de Desarrollo distingue en él dos subsectores: el tradicional o de subsistencia, que produce más del 55% de consumo directo del país y el 20% de los productos para uso industrial, y se caracteriza por la escasez de recursos y tecnología y por estar compuesto por una gran población subempleada y catalogada entre los grupos más pobres de la población. De otra parte está el sector moderno, con alta tecnología y productividad. Esta configuración del sector lo hace muy apto como medio para lograr los objetivos de la política del gobierno: elevar el ingreso de los sectores marginados y asegurar al país un flujo suficiente de divisas.

Por las mismas características de los dos grupos, el Plan considera necesario establecer políticas diferentes, apropiadas para cada uno de ellos: para el sector

tradicional, programas de desarrollo rural integrado junto con la reforma agraria; para el sector moderno, una política de asignación de recursos financieros.

Generación de empleo en el sector agrícola

Además de los argumentos anteriores, el Plan justifica su apoyo al sector agrícola aludiendo a su capacidad de generar empleo abundante. Según investigaciones recientes, afirma, este sector genera por cada peso de inversión, 80% más de empleo que la industria manufacturera y 40% que la industria de la construcción.

Mirando hacia dentro del sector, hay una serie de actividades propias del pequeño productor, que utilizan más intensivamente el factor trabajo, que las de la agricultura comercial.

2. POL

A) Diag

El
vindicanc
Generalm
de divers
índices d
to que la
producci
tituyen u
producci
ingreso d

Dur
gunos rec
técnica,
productor
gramas ha

Los
suficiente
vidades d
condicion
todo la e
trámites l

En
nido prest
ca para e

2. POLITICA PARA EL SECTOR TRADICIONAL

A) Diagnóstico de la Producción Campesina

El Plan para el sector tradicional comienza reivindicando la racionalidad de la economía campesina. Generalmente se ha tachado de irracional su alto nivel de diversificación de cultivos por parcela y los bajos índices de productividad. Solo recientemente se ha visto que las prácticas culturales que utiliza este tipo de producción y la diversificación de la producción, constituyen un seguro de cosechas para el campesino. La producción campesina está así orientada a asegurar un ingreso de subsistencia para el productor y su familia.

Durante varios años el gobierno ha destinado algunos recursos para programas de crédito, asistencia técnica, investigación y obras de infraestructura a los productores campesinos, sin que hasta ahora esos programas hayan logrado mejorar el nivel de éstos.

Los recursos del crédito a la par que han sido insuficientes, se han concentrado principalmente en actividades diferentes a la producción campesina, dadas las condiciones en que se otorgan dichos créditos, sobre todo la exigencia de garantías y la complicación de los trámites legales.

En cuanto a la asistencia técnica, esta se ha venido prestando sin tener en cuenta el riesgo que implica para el campesino la adopción de tecnologías que

aumenten las necesidades de inversión.

La investigación se ha realizado en granjas experimentales, donde las condiciones económicas y de producción no corresponden a las que afronta el campesino, por lo que sus resultados no han sido aprovechados por éste, sino por agricultores empresariales que cuentan con condiciones semejantes a aquellas.

Por otra parte, las acciones estatales en materia de salud, educación y electrificación rural siempre han estado desvinculadas de las necesidades concretas de la producción.

Todos estos fenómenos, son los que han determinado la necesidad de una acción estatal que integre los distintos esfuerzos y que actúe sobre las variables determinantes de la producción campesina a fin de lograr como resultado el desarrollo rural.

Los recursos del crédito a la par que han sido insuficientes, se han concentrado principalmente en actividades diferentes a la producción campesina, dadas las condiciones en que se otorgan dichos créditos, sobre todo la exigencia de garantías y la complicación de los trámites legales.

En cuanto a la asistencia técnica, esta se ha venido prestando sin tener en cuenta el riesgo que implica para el campesino la adopción de tecnologías que

B) PROCESO
a. Líneas
El
cepción c
conjunto
función d
ción, der
tación y
El
como una
de la pro
significa
alimentos
supera la
bajas y c
de la pro
dada la i
producción
aumento
poderosam
El
del Plan
productiv
rural.
La
basa en
nomía ca
n. Para
Social,
33

B) PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO

a. Líneas generales y objetivos

El Programa DRI se presenta como una nueva concepción del desarrollo rural, que busca articular el conjunto de la inversión pública y la acción estatal en función de las necesidades de desarrollo de la producción, dentro del marco del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

El Plan de Alimentación y Nutrición se concibe como una estrategia económica inmediata de aumento de la producción nacional. En primer lugar, este Plan significa un aumento de la capacidad de consumo de alimentos de un gran sector de la población. Con él se supera la estrechez de mercado derivada de los ingresos bajos y concentrados, que ha sido uno de los limitantes de la producción agrícola en el país. En segundo lugar, dada la importancia del sector campesino dentro de la producción de alimentos para el mercado interno, el aumento de la productividad de este sector contribuirá poderosamente a reducir el ritmo de la inflación.

El DRI será, en consecuencia, parte fundamental del Plan de Nutrición e instrumento para aumentar la productividad, el ingreso real y el empleo en el sector rural.

La concepción del desarrollo rural integrado se basa en diversas experiencias de desarrollo de la economía campesina: el Programa de Asentamientos Campe-

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Para
Centro la Brecha. Plan de Desarrollo Social,
Económico y Regional 1975-1978, p. 33.

sinos del INCORA, los Proyectos de Desarrollo Rural del ICA y las Concentraciones de Desarrollo Rural, así como las experiencias de grupos como la Federación Nacional de Cafeteros.

Para lograr los objetivos enunciados, el Plan considera necesario atacar todas las variables que inciden en la producción (crédito, tecnología, trabajo), la comercialización y el desarrollo de la fuerza de trabajo (educación, salud, etc.).

El programa se adelantará con prioridad en aquellas regiones que pueden lograr más fácilmente los aumentos de productividad que se esperan y que por efecto de la inequidad y la dispersión en la asignación del gasto público, no han desarrollado todo su potencial productivo.

Inicialmente se han escogido cinco áreas que incluyen los siguientes Distritos:

- Area 1: Nariño-Cauca
- Distritos: Pasto, Ipiales, Mercaderes, Popayán
- Area 2: Cundinamarca
- Distritos: Girardot, La Mesa, Fusagasugá, Facatativá, Cáqueza
- Area 3: Antioquia
- Distritos: Yarumal, Rio Negro
- Area 4: Córdoba, Sucre
- Distritos: Montería, Sincelejo, Tierra Alta
- Area 5: Boyacá, Santander
- Distritos: Tunja, Tenza, Duitama, Soatá, Chiquinquirá, Málaga, Socorro, Guavatá.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978, p. 33.

Par
racionaliz
público.
ciones de
gundo lug
sica de a
comercial
les se rec
ción a fi
estructura

b. Instr

Par
güientes

1) In

Se
la produ
vaciones
berán gu
tradicion
este las
necesario
tradicior
quete te
nar su a
ción de

Para asegurar el éxito del programa se procurará racionalizar la acción estatal y en particular el gasto público. En primer lugar se tratará de unificar las acciones de las entidades nacionales y regionales; en segundo lugar se programarán las obras de estructura física de acuerdo a las exigencias de la producción y la comercialización; en tercer lugar, los programas sociales se realizarán en zonas de alta densidad de población a fin de aprovechar al máximo las obras de infraestructura.

b. Instrumentos

Para lograr sus objetivos, el DRI empleará los siguientes instrumentos.

1) Investigación y difusión tecnológica

Se realizará para lograr un aumento efectivo de la productividad y para aumentar el ingreso. Las innovaciones que se hagan en el campo tecnológico, deberán guardar una estrecha relación con los métodos tradicionales utilizados por el campesino, a fin de que este las acepte fácilmente. El Programa DRI considera necesario partir en la investigación de las prácticas tradicionales a fin de mejorarlas y desarrollar un paquete tecnológico acorde con tales prácticas y escalar su aplicación en función de la capacidad de absorción de tecnología por parte del campesino.

2) Crédito

El crédito se integrará con la difusión de las innovaciones y la asistencia técnica. Esta política presupone conceder el crédito en función de la capacidad productiva de los agricultores y del grado de aceptación de la tecnología y no tanto en función de su patrimonio, como ha venido sucediendo hasta el presente. Adicionalmente la Caja Agraria tendrá una línea de crédito para compra de tierra por parte de agricultores que no la posean o tengan pequeñas extensiones. Para facilitar la adopción de la nueva tecnología se plantea además introducir una garantía a través del ICA, de un nivel de ingreso por hectárea equivalente al obtenido con los métodos tradicionales.

3) Mercadeo

Los mecanismos diseñados como intento de solución al problema del mercadeo serán la organización de los productores para que asuman el mercadeo de su producción y la intervención directa del Estado.

La organización de los productores -a través de cooperativas, empresas comunitarias u otras de naturaleza económica- tendrá los siguientes efectos:

En primer lugar, la negociación colectiva significará la concentración de la oferta frente a una demanda ya concentrada y la organización de las transacciones a nivel de comercio rural, con el resultado de una menor inestabilidad del mercado para el productor.

En segundo lugar, la organización de los productores alrededor de sus problemas en la región permitirá que el productor asuma las funciones que han venido efectuando los diferentes agentes comerciales (recolección, tratamiento, almacenamiento, transporte de productos y funciones financieras). Para financiar la construcción y adquisición de instalaciones y equipo, se establecerán líneas de crédito por parte de Cofiaagro y la Caja Agraria.

La centralización del acopio por parte de los productores resulta en diversas economías de costos: economías de escala por el gran volumen de productos manejados; reducción de costos de transporte por una mejor utilización del parque automotor, y reducción en las pérdidas físicas y en el deterioro de los productos.

En tercer lugar, la reducción global de riesgos y los mejores ingresos facilitarán la adopción de tecnología adecuada al medio.

En cuanto a la intervención directa del Estado, esta se llevará a cabo con el objeto de garantizar al productor un nivel de ingreso adecuado, mediante la compra de los productos a las organizaciones de productores y eventualmente a productores individuales; y mediante el diseño de una política de precios de sustentación, la cual se elaborará de acuerdo a las siguientes restricciones: a) el nivel de los precios de sustentación debe ser consecuente con los costos de producción que implica la introducción del paquete tecnológico del programa; b) inicialmente se podrán sustentar solamente los precios de aquellos productos de poca perecibilidad, en cuyo manejo se tiene experiencia;

c) finalmente, se deben establecer normas precisas con respecto a los precios oficiales de venta y otros aspectos de la actividad comercial estatal.

4) Inversiones en infraestructura física y social

Se adelantarán programas de salud, educación y manejo de aguas, suelos y bosques, de acuerdo a las necesidades de la producción para contribuir a mejorarla. Las acciones que se adelantarán en estos campos serán:

a- Recursos naturales. Las actividades en este campo buscarán el objetivo de elaborar un diagnóstico acerca del uso potencial de los suelos y la concreción de medidas sobre conservación y posible explotación de las cuencas de la región. Para tal fin, se estudiará la factibilidad de establecer líneas de crédito a mediano y largo plazo para financiar la explotación comercial de los bosques. Por otra parte, se estudiará la posibilidad de que el Estado y/o el sector privado destinen tierras para que se adelanten actividades de reforestación con fines de conservación. Así mismo, se estudiará la factibilidad económica de implementar obras de conservación de agua para consumo humano y riego suplementario a nivel de grupos de fincas.

b- Construcción de vías. La ubicación y construcción de vías obedecerá a las necesidades que plantea la comercialización de la producción en las regiones en que opere el programa.

c- Electrificación rural. Esta tendrá un carácter eminentemente económico, es decir, solo se hará con miras a su utilización productiva y en centros poblados.

d- Salud. En este campo se desarrollarán programas específicos orientados hacia la provisión de agua potable, hacia el mejoramiento de las condiciones habitacionales y hacia el mejoramiento de la salud de los productores. La prestación de los servicios de salud se hará, en general, a través de personal auxiliar.

e- Educación. En materia de educación el Plan dará prioridad a la educación básica formal (tres años de primaria) y a la extensión educativa orientada hacia la nutrición y la capacitación para la producción.

En particular, en las zonas rurales se promoverán los Centros de Atención Integral Preescolar (según la Ley 27 de 1974), haciendo énfasis en la atención del mayor número de niños posible.

Para mejorar los niveles nutricionales, la educación deberá orientarse a enseñar al campesino a utilizar mejor el mayor ingreso obtenido por el incremento de la productividad a fin de elevar realmente su bienestar.

Con el mismo fin se debe tratar de que el campesino aumente la producción para el autoconsumo, complementando la dieta con programas como el de la huerta casera, en la que se cultiven productos difíciles de conseguir en el mercado y que el campesino no produce tradicionalmente.

f- Agroindustrialización. En una primera etapa se financiarán los estudios de factibilidad para el establecimiento de plantas agroindustriales. Estas serán establecidas en una etapa posterior del Programa. Estas plantas agroindustriales deben incrementar la utilización de los productos agropecuarios y contribuir a estabilizar los precios y a complementar el ingreso a través del aumento del empleo.

5) Recursos y ejecución

El Programa que costará US\$ 240 millones, se financiará en un 50% con recursos nacionales y un 50 por ciento en crédito externo: el BID aportará US\$ 50 millones y el Banco Mundial US\$ 70 millones; la contrapartida nacional corresponde a US\$ 120 millones. Se estima que un 60% del total se destinará a inversiones en crédito, extensión y mercadeo.

La contrapartida nacional provendrá de las partidas anuales asignadas a las entidades oficiales que tienen que ver con el Programa. Solo implicará pocos recursos adicionales, ya que provendrá más bien de una reorientación de los recursos que éstas utilizan en las Regiones del Desarrollo Rural Integrado.

La responsabilidad de la ejecución recaerá sobre la Caja Agraria, que figurará como prestataria de los créditos externos. Para la ejecución de los distintos programas, la Caja establecerá contratos con las siguientes entidades: ICA, IDEMA, INDERENA, y las entidades adscritas a los ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas y Agricultura.

A nivel nacional, el Consejo Nacional de Política Económica y Social coordinará las diferentes entidades involucradas en el Programa. El Departamento Nacional de Planeación se informará periódicamente sobre su ejecución.

Además habrá otros dos niveles de ejecución: el regional y el local, a los que se buscará vincular, además de las autoridades regionales, a las organizaciones de la comunidad. La función de estos niveles será la ejecución misma del programa y la presentación de propuestas sobre inversiones a realizar, cambios en la programación, etc.

C) POLITICA DE REFORMA AGRARIA EN EL SECTOR TRADICIONAL.

El plan de desarrollo considera la carencia de recursos productivos, particularmente de tierra apta para la producción, como la causa principal del bajo nivel de ingreso de vastos sectores de la población campesina. Ya que uno de sus objetivos es la elevación de éste, el gobierno se propone activar la dotación y titulación de tierra a nombre de pequeños agricultores.

La experiencia de la Reforma Agraria en los últimos 15 años ha demostrado al Estado el alto costo que representa el asentamiento de los beneficiarios, por las elevadas inversiones en infraestructura que exige. Por eso el Plan juzga necesario reorientar la política de asignación de recursos con el fin de beneficiar a un mayor número de campesinos.

Para la zona andina de minifundio una política de redistribución o integración de predios conllevaría costos muy elevados en comparación con los beneficios obtenidos. Por eso se ha preferido para algunas de estas regiones el programa DRI, no como sustituto de la Reforma Agraria, sino como una estrategia que, ante la imposibilidad de modificar el sistema de tenencia de la tierra, ataca los problemas que se presentan por falta de capital y tecnología.

La Reforma Agraria se puede desarrollar más ampliamente en las zonas planas donde se presenta el do-

ble fenó
de la ti
la defin
actualme
los pred
parcelac
fuerte pi
indispens
sobre ex
das. Es
las que
Agraria
cia econ

SECTOR

ble fenómeno de la concentración y la fragmentación de la tierra. La labor del INCORA se concentrará en la definición de la situación jurídica de los predios actualmente afectados y en la identificación de los predios inadecuadamente explotados para su rápida parcelación. Además en las regiones donde hay una fuerte presión sobre la tierra, se aplicará, cuando sea indispensable, el artículo 23 de la Ley 4a. de 1973 sobre expropiación de tierras inadecuadamente explotadas. Esto significa que las condiciones sociales serán las que determinan la necesidad de aplicar la Reforma Agraria y no el criterio de buscar una mayor eficiencia económica.

en los úl-
lto costo
arios, por
e exige.
política
ciar a un

política
anllevaría
beneficios
nas de es-
uto de la
que, ante
nencia de
n por fal-

r más am-
nta el do-

- 5) Fomentar la exportación de productos agropecuarios...
- 3) Incrementar la productividad para reducir costos...
- 4) Sustituir importaciones de productos que se pueden producir internamente...
- 2) Promover el procesamiento de alimentos con alto contenido proteínico...
- 6) Mejorar los canales de distribución de alimentos...

3. POLITICA PARA EL SECTOR MODERNO

Para el sector moderno la política agraria del gobierno López se propone tres objetivos generales y seis particulares. Los generales son: primero, aumentar la producción sobre todo de alimentos prioritarios en el Plan de Nutrición que no se producen en el sector tradicional; segundo, aumentar la producción de bienes explotables; y tercero, generar un mayor empleo en el campo.

Los objetivos particulares son:

- 1) Aumentar la producción de alimentos, sobre todo de alto valor nutritivo a fin de abastecer el mercado interno.
- 2) Fomentar la exportación de productos agropecuarios con perspectivas en el mercado internacional.
- 3) Incrementar la productividad para reducir costos unitarios.
- 4) Sustituir importaciones de productos que se pueden producir rentablemente en el país.
- 5) Promover el procesamiento de alimentos con alto contenido proteínico.
- 6) Mejorar los canales de distribución de alimentos.

El Plan puntualiza que las políticas para el sector moderno son de carácter indicativo, ya que este sector está eficientemente integrado al mercado y en capacidad de obtener suficientes recursos productivos. Tenien-

do esto
les para

1)

Se
1972 el
crédito i
intereses
cario.

La
damental
gen para
llo consi
tido de
interés r
de ahorr

En
que elev
ria, ade
recolecti

Co
dará pric
Alimenta
leche.

Par
ridad de
mercados
azúcar,
do bovin

do esto en cuenta, contempla dos instrumentos principales para lograr los objetivos dichos:

1) Crédito

Según estudios del Banco de la República, en 1972 el 41% de los productores campesinos no tenían crédito institucional, por falta de recursos, y pagaban intereses nominales del 29,2% en el mercado extrabancario.

La escasez de recursos para el sector se debe fundamentalmente a las tasas de interés subsidiadas que rigen para el crédito agropecuario. El plan de Desarrollo considera necesario revisar esta política en el sentido de eliminar tales subsidios e introducir tasas de interés remunerativas que garanticen una alta captación de ahorro para el sector agropecuario.

En concreto, se brindará crédito para inversiones que eleven la productividad, como compra de maquinaria, adecuación de tierras a nivel predial, siembra y recolección de cosechas.

Con respecto a crédito para la producción, se dará prioridad a alimentos contemplados en el Plan de Alimentación y Nutrición: arroz, soya, sorgo, trigo y leche.

Para la promoción de explotaciones tienen prioridad de crédito artículos que han penetrado en los mercados internacionales: algodón, arroz, maíz, sorgo, azúcar, banano, panela, tabaco, fique, flores y ganado bovino.

En lo referente a la agroindustria, habrá amplios recursos primero, para promover la organización y ejecución de productos alimenticios de bajo costo y alto contenido proteínico y, segundo, para ampliar las líneas de crédito a las agroindustrias ya existentes, con prioridad para las que producen alimentos de alto poder nutritivo con destino al mercado interno. Adicionalmente se promoverán agroindustrias con posibilidades de exportación.

Los recursos de crédito agropecuario estarán disponibles a través del Fondo Financiero Agropecuario (FFA) y los destinados a la producción agroindustrial, a través del Fondo Financiero Industrial (FFI). Los recursos de ambos fondos se incrementarán con crédito externo. No habrá destinación institucional de estos créditos, sino que se dejará al mercado su asignación eficiente.

2) Comercio Exterior

El comercio exterior de productos agropecuarios, que representa el 68% de las exportaciones colombianas, se orientará con los siguientes criterios:

a- Fomentar la exportación de productos que en el pasado han generado abundantemente divisas al país y que, siendo estratégicos en el mercado mundial, ofrecen ventajas comparativas. Aquí se incluyen el café, algodón, arroz, azúcar, banano, carne, tabaco y flores; además madera elaborada, soya, caraota, maní, hortalizas y especies menores.

Como instrumentos específicos para incrementar la

producción
la canal
Nuevas.
se hagan
costo igu
cial de
tratos qu
portación
crédito e
de la tas

b-
caracterís
Andino p
productos
de lograr
cola, fre
través de
ceros país
agrícolas.

rá amplios
ión y eje-
sto y alto
las líneas
con prio-
poder nu-
onalmente
de expor-

starán dis-
ropecuario
industrial,
Los re-
crédito
de estos
asignación

pecuarios,
colombia-

os que en
sas al país
mundial,
yen el ca-
tabaco y
ota, maní,

ementar la

producción de estos bienes de exportación se utilizarán la canalización del crédito y el Programa de Areas Nuevas. Según el Programa de Areas Nuevas, cuando se hagan inversiones en adecuación de tierras, por un costo igual o superior al 300% del valor catastral inicial de la tierra, se podrán hacer con INCOMEX contratos que garantizan al inversionista libertad de exportación por un período fijo, pudiendo éste adquirir crédito externo sin correr el riesgo de la fluctuación de la tasa de cambio.

b- Explotar las ventajas comparativas y demás características que Colombia tiene dentro del Grupo Andino para abastecer parcialmente su demanda por productos agropecuarios. El Plan insiste en la necesidad de lograr un tratamiento equitativo para el sector agrícola, frente al industrial, dentro del Pacto Andino, a través de las políticas de arancel común frente a terceros países y de liberación del comercio de productos agrícolas.

II PARTE - ANALISIS DEL DRI

1) Marco Teórico: el DRI y la Po- lítica Agraria del Gobierno López.

No cabe duda de que la concepción de política agraria que sirve de transfondo al DRI es una concepción original, si se la compara con las que han inspirado los programas de desarrollo agropecuario de los países latinoamericanos en las últimas décadas.

De todos es conocido el empeño que han puesto desde los años 50 todos los gobiernos del subcontinente para lograr una elevación sustancial de la productividad del sector agropecuario, presionados principalmente por los organismos internacionales que controlan la política económica del subcontinente, como son la AID, el BID, la CEPAL, y recientemente en medida creciente el Banco Mundial.

La presión de estas entidades de control del mundo capitalista es bien comprensible, ya que la elevación de la productividad del sector agropecuario en los países atrasados es condición básica del desarrollo del capitalismo. A nivel internacional, esto se debe a dos motivos principales.

En primer lugar, los países industrializados padecen de escasez de alimentos y materias primas, productos que obtienen importándolos en su casi totalidad de los países en vías de desarrollo. Para ellos es muy importante asegurar el suministro de estos artículos y mantener bajos sus precios, porque así pueden, por una parte, mantener con un nivel de vida aceptable su fuerza de trabajo a bajo costo, y por otra, abaratar a costa de otros sus productos industriales, lo que les da una posición ventajosa en la competencia internacional, asegurándoles el mercado. De ahí la importancia de elevar la productividad del sector agropecuario en los países productores de alimentos y materias primas, ya que así se rebajan los costos unitarios y por lo tanto los precios de estos productos. Esto se agrava en la actualidad por el hecho de que el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización e industrialización del Tercer Mundo aumentan su demanda interna, constituyendo una fuerte competencia a la exportación de alimentos y materias primas.

En segundo lugar, la presión por el rápido aumento de la productividad obliga a los países atrasados a la importación progresiva de tecnología de las economías desarrolladas. La transferencia de tecnología es uno de los pilares de la dominación imperialista en la actualidad, ya que permite a los países dominantes im-

poner al mundo en vías de desarrollo el ritmo y las condiciones del crecimiento económico y les asegura el mercado para la exportación de bienes de capital. Por esto el imperialismo internacional tiene interés en fomentar todos aquellos mecanismos que aumenten la dependencia tecnológica.

Al interior de los países atrasados, las cosas corresponden al cuadro internacional expuesto. Para que el capitalismo sea posible y avance sin tropiezos, es preciso surtir con alimentos al sector industrial de la economía y producir además un excedente para la exportación, a fin de obtener las divisas requeridas para financiar la importación creciente de bienes de capital y bienes intermedios que, en el estado actual de desarrollo de la industria nacional, han de mantener y ensanchar el equipo productivo del país.

Es un hecho conocido que al capitalismo se le presentan dos caminos diferentes para lograr el desarrollo del campo: la llamada "vía farmer", que consiste en crear unidades de explotación de tamaño medio susceptibles de mecanización y del manejo empresarial familiar por parte de medianos propietarios, y la "vía junker", que consiste en organizar en forma empresarial y mecanizar los grandes latifundios a la vez que se promueve la concentración de la propiedad minifundista.

Siguiendo las directrices de las entidades internacionales citadas, Colombia trató inicialmente de lograr la elevación de la productividad del sector agropecuario según el modelo "farmer", a través de la Reforma Agraria, que se planeó a finales de los años 50,

tuvo ex
pa láng
1970.
ción de
grandes
medio y
las inte
minifund
una exp

Pe
de la c
nal. E
tifundist
filas en
Pacto d
delo de
oficiales
delo de

Fu
inició e
forma A
punto d
cultura,
1974 Ló
Reforma
tuye u

A
(1) An
Pla
(2) CC
Ag

tuvo existencia oficial en 1961 y, después de una etapa lánguida de desarrollo vio su apogeo entre 1966 y 1970. Tal como se planteó la Reforma Agraria, su acción debía ser doble: por una parte debía dividir las grandes propiedades latifundistas en unidades de tamaño medio y entregarlas a campesinos dispuestos a explotarlás intensivamente; por otra parte debía concentrar los minifundios en fincas pequeñas o medianas capaces de una explotación rentable.

Pero la Reforma Agraria lesionaba los intereses de la clase terrateniente, aliada de la burguesía nacional. En los primeros años de la década del 70 los latifundistas y grandes productores comerciales cerraron filas en contra de la Reforma Agraria y en el llamado Pacto de Chicoral pusieron freno al desarrollo del modelo de mediana propiedad, imponiendo a las entidades oficiales un viraje en su política agraria, hacia el modelo de la gran explotación capitalista.

Fue así como en 1973 el gobierno de Pastrana inició el desmonte paulatino pero sistemático de la Reforma Agraria, que el actual Presidente López está a punto de concluir por intermedio del ministro de Agricultura, Pardo Buelvas. Ya en la campaña electoral de 1974 López dejó ver claramente que prescindiría de la Reforma Agraria (1), y la Ley de Aparcería (2) constituye un paso en firme dentro de dicha política.

Así pues, el mandato claro decidió consolidar el

(1) Anali-CIAS, No. 22-23, Panorama Preelectoral, Plataformas Económicas, p. 32.

(2) CONTROVERSIA No. 38, Aparcería y Capitalismo Agrario, CIAS, Bogotá 1975.

modelo de desarrollo "junker" adoptado por el gobierno anterior. Se trata fundamentalmente de ir transformando el latifundio en empresa capitalista altamente tenificada y productiva, sin tocar para nada la estructura de tenencia de la tierra. Para implementar el modelo se idearon dos mecanismos desde 1973: la Renta Presuntiva, con la que se pretende "forzar" al terrateniente a modernizar la explotación agropecuaria para obtener una renta por lo menos igual a la gravable, y el Fondo Financiero Agropecuario, que debe incentivarlo a producir más ofreciéndole crédito seguro y barato. Con esto se crea un sector comercial en la economía agraria, altamente tecnificado y de elevada productividad, que produce a base de maquinaria agrícola y trabajo asalariado.

Con ello se resuelve el problema de la productividad en la gran propiedad rural. Pero para que el modelo funcione plenamente, esta política debería ir acompañada de la concentración rápida de la propiedad minifundista hasta su desaparición. Sin embargo, en las actuales circunstancias a los grupos en el poder les resulta políticamente peligroso forzar este proceso, pues una medida semejante podría costarles votos preciosos para las próximas elecciones. Para obviar este peligro se sugiere una solución en el sentido de tratar de convertir en "pequeños capitalistas agrarios", en "pequeños burgueses del campo" a los campesinos minifundistas o parceleros, dejando a las fuerzas naturales del desarrollo capitalista la tarea de hacerlos desaparecer reemplazándolos por medianos y grandes empresarios agrícolas en el largo plazo.

Además existe otra razón que aconseja esta mo-

dificació
mercial
de prod
les como
tabaco,
producci
es obvia
de esos
por caus
el merca
A causa
subsanan
de alime
como ha
consecue
producta
co, está
nazan la
colombia
de poner
aumentar
rente de
que lo re
blema de
necesida

El
el result
perialism
gentes c
tuar una
entre el

Al

gobierno transformando la estructura económica del modelo se resuntiva, ante a mantener una Fondo Fianza para la producción agraria, que el salario

productiva que el momento iría a ir a la propiedad, en las tierras, pues los precios de los productos agrícolas de consumo "pequeños" y los campesinos del sector agrícola

esta mo-

dificación del modelo. La gran explotación de tipo comercial tiene la tendencia a concentrarse en el cultivo de productos de exportación y de consumo industrial tales como algodón, soya, sorgo, arroz, azúcar, banano, tabaco, etc., prescindiendo casi por completo de la producción de alimentos de consumo popular. La razón es obvia y radica en el hecho de que la rentabilidad de esos cultivos supera ampliamente la de los segundos por causa del influjo de los altos precios que rigen en el mercado internacional de los productos mencionados. A causa de este fenómeno, si no se emprende algo para subsanar el vacío de producción indicado, la escasez de alimentos se acentuará progresivamente en el futuro, como ha venido ya sucediendo en el pasado, con la consecuencia inevitable del alza de los precios de los productos alimenticios. Desde el punto de vista político, está demostrado que los efectos inflacionarios amenazan la estabilización de los gobiernos "democráticos" colombianos, por lo que estos se ven en la necesidad de ponerles freno. En nuestro caso una manera obvia es aumentar la producción de alimentos en un sector diferente del comercial, el sector tradicional del campo, que lo reemplace en dicha función, de modo que el problema de los precios de los alimentos se resuelva sin necesidad de intervenir en el sector comercial.

El programa de Desarrollo Rural Integrado DRI es el resultado de reflexiones semejantes por parte del imperialismo internacional, acogidas por las clases dirigentes colombianas. Con el DRI se trata pues, de efectuar una especie de división del trabajo agropecuario entre el sector informal del campo y el sector moderno.

Al sector tradicional se le asigna como tarea pro-

pia la producción de alimentos, sobre todo de aquellos de consumo popular que constituyen la base de la alimentación del pueblo colombiano. En la versión definitiva del Plan de Desarrollo se afirma que el sector produce más del 55% de los alimentos de consumo directo del país. En el mismo documento se aduce que con el programa DRI se podría elevar la productividad del sector al doble y aún al triple. Es claro que de ser estos datos reales, el sector será capaz de abastecer de estos alimentos a todo el país, ya que las necesidades de la demanda por ellos tardará un tiempo considerable en duplicarse o triplicarse.

Por su parte, el sector moderno asume la producción de materias primas para la industria y de productos de exportación. De hecho esto es lo que ha venido ocurriendo en los últimos años, según lo hemos indicado. Solo que el Plan de Desarrollo lo propone explícitamente como línea de política.

El sector moderno no necesita de una política específica del gobierno encaminada a promover su desarrollo, porque responde a la dinámica interna del capitalismo que lo hace crecer y expandirse sin fronteras. El Plan es consciente de ello y por eso declara que las llamadas políticas para el sector son de carácter meramente indicativo. Consecuentemente concentra todas sus fuerzas en el desarrollo del sector tradicional: el DRI va dirigido directamente sólo a este sector, pues si se logra elevar sustancialmente su productividad en el cultivo de alimentos, todo el modelo funcionará sin tropiezos.

-019 No es difícil detectar detrás de todas estas elabo-

raciones de carácter aparentemente técnico, el elemento estrictamente político del juego de intereses de clases de los grupos dominantes en el país. El DRI no es otra cosa que una hábil construcción ideada para salvaguardar los intereses del capitalismo internacional y de las clases terrateniente y capitalista del campo.

En primer lugar, los países industrializados se aseguran con este programa el suministro de materias primas y de alimentos que seguirá produciendo el sector moderno de la economía, interesado en exportar para aprovechar los precios internacionales. Al elevar la productividad del sector tradicional en la producción de alimentos de consumo interno, se elimina una posible competencia que podría surgir a los bienes de exportación.

Por otra parte, el proceso de mecanización creciente al que obliga la producción para la exportación, perpetúa la transferencia de tecnología de los Estados Unidos y Europa hacia Colombia, con la dominación que esto implica.

Atendiendo a estos dos beneficios que obtiene el imperialismo del Programa DRI, surge la hipótesis, que verificaremos en el párrafo siguiente, de que éste debe hallarse presente en el origen del Plan de Desarrollo.

En segundo lugar, la clase terrateniente y la clase capitalista del campo logran con este Plan conservar intactos sus intereses, puesto que el éxito del DRI significa para ellos mantener definitivamente alejado el peligro de la reforma agraria y continuar disfrutando de las ya mencionadas ventajas de la producción para

la industria y para la exportación, del crédito y la asistencia técnica por parte del Estado. Estas clases continuarán así acaparando la propiedad de la tierra como hasta el presente, con la única diferencia de que los terratenientes semifeudales se irán convirtiendo más aceleradamente que en el pasado en empresarios capitalistas y sus tierras pasarán a ser explotadas en forma cada vez más mecanizada.

Los intereses de clase de estos grupos no tienen por qué verse afectados por el hecho de que aparentemente el DRI va a fortalecer a los pequeños productores campesinos. Pues para estos solo existen dos salidas, ambas beneficiosas para los grandes propietarios: o convertirse en pequeños capitalistas del campo, aliados de aquellos, o desaparecer como productores independientes y pasar a engrosar las filas del proletariado agrícola.

2) El Origen Imperialista del DRI

No es difícil comprobar la primera hipótesis enunciada en la interpretación teórica precedente, en el sentido de que el Programa de Desarrollo Rural Integrado tiene su origen en directrices dictadas para el ámbito internacional por los organismos rectores del capitalismo mundial.

El Programa DRI había sido propuesto un año antes de que el Dr. López ocupara la Presidencia de la República de Colombia, por el Presidente del Banco Mundial, Sr. Robert McNamara, en un discurso pronunciado

ante la
Nairobi

A
Quinque
el aspec
promisos
que repi
con resp
segundo
tencia t
ca empr

Si
cieros,
capital
grama,
en el m
capié er
lucha co
en la ay
40 por c
nuestros
no ha pa
cimiento
equitativ

El

- (1) McN
Gob
de
- (2) Ibíd

ante la Junta de Gobernadores del Banco reunida en Nairobi (Kenia) en septiembre de 1973.

Allí McNamara presentó el segundo Programa Quinquenal del Banco para el período 1974-1978. En el aspecto financiero, McNamara anunció nuevos compromisos por valor de 22.000 millones de dólares, cifra que representa un aumento del 40%, en términos reales, con respecto al período 1969-1973, de manera que el segundo plan quinquenal "será el mayor plan de asistencia técnica y económica a países en desarrollo nunca emprendido por un solo organismo" (1).

Sin embargo, más que a los incrementos financieros, el Presidente del Banco Mundial atribuyó una capital importancia a los aspectos cualitativos del Programa, sobre todo su objetivo de combatir la pobreza en el mundo: "Nos proponemos hacer mucho más hincapié en políticas y proyectos encaminados a iniciar la lucha contra el problema de la pobreza absoluta... en la ayuda destinada a elevar la productividad del 40 por ciento aproximadamente de la población de nuestros países miembros en desarrollo que hasta ahora no ha podido hacer una aportación importante al crecimiento económico nacional, ni tampoco participar equitativamente en ese crecimiento" (2).

El parentesco del Programa del Plan de desarro-

(1) McNamara, Robert S., Discurso ante la Junta de Gobernadores, Nairobi, Kenia, 24 de septiembre de 1973, p. 11.

(2) *Ibidem*.

llo colombiano con este texto inconfundible. Solo que el Sr. McNamara es más explícito en indicar la necesidad que tiene el capitalismo de que el sector informal de la agricultura entre a "aportar" activamente al crecimiento económico nacional, además de la pequeña diferencia de que en Colombia se piensa en el 50% más pobre de la población, mientras el Banco Mundial sólo hablaba del 40%.

Especialmente interesante resulta la lectura del capítulo V del discurso, donde el Sr. McNamara esboza lo que él llama "Una Estrategia para el Desarrollo Rural". El primer paso consiste en fijar una meta que permita, por una parte, calcular los recursos financieros necesarios y sirva, por otra, de base para evaluar el éxito de los esfuerzos realizados. Como meta propone incrementar la producción de la pequeña agricultura a un ritmo que le permita tener una tasa de crecimiento anual del 5% para 1985, lo que significa duplicar la tasa media obtenida en el último decenio, que fue apenas del 2.5%.

A continuación expone las medidas necesarias para alcanzar la meta fijada. Son ellas:

- Aceleración del ritmo de reforma agraria.
- Mejor acceso al crédito.
- Disponibilidad de un suministro seguro de agua.
- Servicios de extensión más amplios, respaldados por una investigación agrícola intensificada.
- Mayor acceso a los servicios públicos.
- Creación de nuevas modalidades de instituciones y organizaciones rurales.

Es fácil advertir que todos estos mecanismos coinciden con los instrumentos de política agraria contemplados por el DRI a excepción, aparentemente, de la aceleración de la Reforma Agraria. Pero la diferencia es solo aparente.

Por una parte, el tono con que el Presidente del Banco Mundial encarece la reforma, difiere mucho de la insistencia de otros tiempos, cuando ésta fue impuesta a toda Latinoamérica; ahora se la menciona tan sólo como una medida entre otras, y no como la más importante. Por otra parte, los autores del Plan de Desarrollo colombiano para el Sector Rural accedieron en su última versión a introducir la reforma agraria, también como un instrumento más en el desarrollo del sector informal del agro.

Los puntos indicados del Discurso del Sr. McNamara son suficientemente reveladores del carácter extranjero del Plan de Desarrollo Rural Integrado. Sin embargo existe en el campo cooperativo otro documento que resulta interesante conocer en este contexto, ya que la organización cooperativa constituye un instrumento básico del DRI.

Se trata de la "Propuesta de Proyecto de Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito en las áreas rurales de Colombia, preparado por funcionarios de "COLAC", entidad internacional cuya finalidad es servir como una institución de Financiamiento a nivel regional para todas las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito que son socias y operan en Latinoamérica, y que cuenta con apoyo económico de AID, Washington.

Este Proyecto tiene como objetivo "ayudar al desarrollo económico y social de las áreas rurales de Colombia conformadas por pequeños agricultores utilizando para ello, como elemento básico y de partida, a las Cooperativas de Ahorro y Crédito". Como se ve por este enunciado, la orientación de este proyecto coincide con la del DRI. Además es significativo que el mapa de las regiones escogidas por él, corresponde casi totalmente al mapa de los distritos elegidos para el DRI, que se presenta a continuación. (Ver mapa página 40-41).

Finalmente, no se puede pasar por alto en este contexto el aspecto de la financiación externa del Programa. En pocas ocasiones se ha dado el caso de una financiación por parte de los organismos internacionales de crédito, del 50% de un Plan de Desarrollo. Si el Banco Mundial y el BID contribuyen con este porcentaje a la realización del DRI, que significa un aporte de 120 millones de dólares (4.000 millones de pesos), ello es un indicio de que el Programa beneficia al capitalismo internacional que ellos representan.

3) El Problema de la Reforma Agraria

Quien lee desprevénidamente el Plan de Desarrollo para el sector rural percibe de inmediato que el breve aporte destinado a la "Política de reforma agraria en el sector tradicional" es un "añadido" al plan, que no encaja dentro de la concepción del mismo.

Efectivo
Agraria
el fin
de algu
de la p

El
el hech
ingreso
ra la va
que, se
neación
ingreso

Te
alcance
ria. La
que la
sector tr
gobierno
grandes
cial. E
da polít
tribución

En
da de ta
el minifi
planas d
centraci

(1) Beta
Plan
197

Efectivamente, todo parece indicar que la Reforma Agraria fue introducida a última hora en el Plan con el fin de responder a numerosas críticas formuladas desde algunos sectores técnicos, en especial a la crítica de la prestigiosa revista Coyuntura Económica (1).

El artículo de Coyuntura mostraba extrañeza por el hecho de que en un plan encaminado a elevar los ingresos del sector atrasado de la agricultura no figurara la variable "distribución de la tierra", siendo así que, según investigaciones del propio Director de Planeación, la tierra es la variable que más incide en el ingreso del sector campesino.

Teniendo esto presente, vale la pena analizar el alcance de los nuevos planteamientos de reforma agraria. Lo primero que llama la atención es el hecho de que la reforma se piensa como una política para el sector tradicional, con lo que se deja en claro que el gobierno López no piensa tocar la propiedad de las grandes extensiones destinadas a la agricultura comercial. Esto implica que el gobierno ha abandonado toda política que pretenda como objetivo directo la distribución de la tierra en cuanto tal.

En consecuencia, la zona andina queda descartada de toda reforma agraria, ya que en ella predomina el minifundio, y solo entran en cuestión las tierras planas donde se presenta el doble fenómeno de la concentración y la fragmentación de la tierra.

(1) Betancur, Juan Sebastián, La Política Agraria y el Plan de Desarrollo, Coyuntura Económica, julio 1975, pp. 92-103.

Pero lo más dicente de todo es el párrafo donde se concretiza la política a seguir por el Incora para implementar la reforma: "El gobierno concentrará la labor del Incora en la definición de la situación jurídica de los predios actualmente afectados, al igual que en la identificación de los predios inadecuadamente explotados para su expedita repartición. Además, en aquellas regiones donde exista una fuerte presión sobre la tierra, se apelará, cuando sea indispensable, al artículo 23 de la Ley 4a. de 1973 que hace referencia a la expropiación de tierras inadecuadamente explotadas..." (1).

Veamos el alcance de las tres medidas enunciadas en este párrafo. La primera -definición de la situación jurídica de los predios actualmente afectados- consiste solamente en completar la labor realizada en los años pasados y que por negligencia ha quedado inconclusa, pero no implica ninguna acción nueva en el sentido de distribuir la tierra. La segunda -identificación de los predios inadecuadamente explotados para su repartición- resulta por demás vaga y no significa tampoco una voluntad decidida de transformar la estructura de tenencia de la tierra, sino más bien de forzar a los propietarios a explotarla eficientemente desde el punto de vista económico, en la línea del marco teórico de ir transformando el latifundio improductivo en empresa agrícola capitalista. La tercera -apelar a la expropiación de tierras donde exista una fuerte presión sobre la tierra- confirma la no voluntad de distribuir la tierra y añade un elemento político importante: la reforma agraria se convierte más bien en instrumento de suavizar los conflictos sociales allí donde la organización del

(1) Para cerrar la brecha, p. 40.

campesinado amenace al sistema a través de acciones por recuperar la tierra.

En síntesis, del capítulo del Plan de Desarrollo sobre la Reforma Agraria, se saca la conclusión de que la política del gobierno es acabar de sepultar la Reforma, siguiendo la línea impuesta por las clases terrateniente y capitalista agraria desde comienzos de los años 70. La burguesía financiera y la tecnocracia en el poder no quieren enemistarse con quienes son sus aliados ya que constituyen con ellos la clase dominante en el país, y prefieren acceder al modelo de desarrollo capitalista exigido por ellos. Sin embargo, a sus intereses no les conviene declarar abolida la Reforma Agraria, ya que el conservar algunos vestigios de esta presta apreciables servicios demagógicos.

4) El DRI y el Proceso de Descomposición del Campesinado.

Hasta el presente ha aparecido claramente la orientación del DRI a defender directamente los intereses de las clases dominantes en el campo. Pasemos ahora a estudiar la contrapartida, es decir los efectos del programa sobre el campesinado como clase social.

Ante todo es preciso tener en cuenta que el DRI solo afecta a un sector de la clase campesina: al sector del campesinado pobre que abarca a los minifun-

distas, pequeños propietarios y aparceros. Pero deja deliberadamente fuera de su ámbito a todo el sector jornalero, a todo el proletariado agrícola.

Parece que dentro de la concepción de desarrollo capitalista del campo que se ha escogido, una vez que el campesino ha llegado a la condición de obrero agrícola está en su lugar y no requiere más el cuidado de las entidades oficiales, porque la distribución del ingreso que se efectúa en la empresa capitalista debe atender, supuestamente, a sus necesidades.

Pero volviendo al campesinado pobre, el Programa comporta una inyección poderosa de crédito y asistencia técnica a todo este sector, con miras a elevar sustancialmente su productividad. En teoría el crédito se otorgará, no de acuerdo al patrimonio del prestatario, sino en función de la productividad esperada de su parcela y de su disposición para adaptar la nueva tecnología.

La intención es del todo correcta, ya que solo así es posible que el crédito llegue efectivamente al campesino pobre, pero su realización presentará dificultades que hacen pensar que esta política va a ser insostenible. En efecto, mientras la Caja Agraria esté obligada a la recuperación de los créditos otorgados, le quedará prácticamente imposible dejar de exigir garantías patrimoniales, con lo que el crédito seguirá afluyendo, como hasta el presente, a quienes ya poseen tierra, y en proporción a su patrimonio. De esta forma resultan favorecidos los que ya poseen, y tanto más cuanto más posean, en tanto que los que no tienen patrimonio quedan excluidos cada vez más definitivamente de la propiedad rural.

Pero aceptemos la hipótesis de que el crédito va a ser concedido de acuerdo a la productividad esperada de cada agricultor. La experiencia del desarrollo capitalista del campo en casi todos los países, comenzando por Inglaterra, demuestra que cuando se fomenta la producción de un sector compuesto por pequeños productores, inmediatamente aparecen diferencias en sus productividades. Estas diferencias hacen que su capacidad de pago de los créditos recibidos difiera, a veces considerablemente, yendo desde el caso de productores que tienen que declararse insolventes al cabo de dos o tres cosechas, hasta el de otros afortunados que en pocos años se convierten en ricos empresarios. Los pocos años de vida del Incofa confirman la validez de esta ley para los parceleros de la Reforma Agraria.

El proceso normal en tales casos lleva a que los productores en malas condiciones vayan vendiendo sus propiedades a los más pudientes, con el resultado de una creciente concentración de la propiedad rural y la proletarianización de un número cada vez mayor de pequeños propietarios. Así, es de esperar que el crédito distribuido profusamente por el DRI entre los campesinos pobres cumpla la función que siempre le ha correspondido de acelerar el proceso de concentración de la tierra creando por un lado un grupo reducido de campesinos ricos que explotan la tierra en forma capitalista y convirtiendo a la mayoría en obreros agrícolas asalariados.

De no suceder este fenómeno, el DRI tendría el efecto de fortalecer al minifundista y al pequeño propietario rural, creando una clase social de diminutos capitalistas del campo que, aferrada por la tradición

cultural a la propiedad, así no le permita un nivel de vida superior al de subsistencia, no representará ningún peligro para los intereses de las clases dominantes en el campo.

5) Productividad y Precios, Empleo e Ingreso

Una vez analizados los aspectos estructurales del Programa de Desarrollo Rural Integrado, pasamos a sopesar las posibilidades reales de que el gobierno logre los objetivos que pretende conseguir con este Plan.

Productividad

Por lo que respecta a la productividad, el DRI tiene una gran cualidad en comparación con los planes de desarrollo rural que se han elaborado en Colombia en el pasado. Ella consiste en una alta dosis de realismo y de adaptación al sector tradicional del campo.

Los instrumentos que contempla el Programa para lograr la elevación de la productividad son los mecanismos tradicionales de cualquier política económica, que si se aplican con ese sentido de adaptación y realismo, de seguro darán los resultados esperados: en concreto, si el crédito se otorga de acuerdo a la productividad esperada, si la investigación tecnológica se lleva a cabo con base en las prácticas tradicionales

de la producción campesina, si se organiza a los productores en formas asociativas adaptadas a las condiciones de cada región y se realizan las obras de infraestructura de acuerdo a la demanda de la producción.

Queda, eso sí, la duda de si se puede crear el aparato burocrático necesario para una empresa de tales proporciones y si es posible coordinar a todas las entidades oficiales que tienen que ver con el plan, para llevarlo a efecto. La impresión es que se requerirán años de planeación y de entrenamiento de todo el personal requerido para implementar el Programa.

Precios

Si se cumplen las condiciones enunciadas anteriormente y sube la productividad, la consecuencia directa sería una baja relativa de los precios de los alimentos de consumo popular de producción campesina, en comparación con el nivel general de precios. Esta baja beneficiará inmediatamente a los habitantes de las ciudades y significará en último término un abaratamiento de la mano de obra, para el sector industrial. Se reducirá la presión hacia el alza de los salarios de la población obrera urbana, lo que permitirá una más rápida y mayor acumulación de capital en manos de la clase capitalista industrial y financiera, que en último término será la gran beneficiada con todo este proceso.

Empleo

Los argumentos sobre un supuesto aumento del nivel de empleo a consecuencia del DRI son los más equívocos del Plan, por lo que conviene distinguir con precisión.

El Plan aduce en favor de sus tesis los resultados de investigaciones recientes según los cuales por cada peso invertido en el sector agropecuario se crea más empleo que por la misma cantidad invertida en la industria o el comercio. Esto es verdad si se consideran las inversiones en colonización o adecuación de tierras, donde se aumentan los campos de trabajo. También puede ser válido en sectores minifundistas a corto plazo, pues el empleo de abonos, fungicidas, etc. implica incrementos en la demanda por mano de obra. Pero no es válido en el sector moderno de la economía, donde la mecanización creciente significa todo lo contrario, es decir el desplazamiento de la mano de obra, que es suplantada por la maquinaria. Tampoco es válido en el sector tradicional a largo plazo, pues allí las posibilidades de aumentar las actividades suplementarias al trabajo tradicional (para abonar, fumigar, etc.) son limitadas.

El argumento del empleo vale más si se le toma en el sentido de que el DRI va a desacelerar el movimiento de migración del campesinado hacia las ciudades, por lo menos a corto plazo, puesto que los pequeños propietarios y aparceros que en los últimos años han pensado en mejorar su nivel de vida trasladándose a algún centro urbano, van a abrigar la esperanza de

que al
ciente
nómen
plicad
gració
sando
do.

Ingresos

aumen
depen
Al au
aumen
por la
sector
conse
artícu
ción
suster
mercc
Pero
Instit
de la
la ac
cial;
su pe
cump
de q

que ahora si obtendrán en sus parcelas un ingreso suficiente para sus necesidades. Pero a largo plazo el fenómeno de concentración de la tierra que hemos explicado anteriormente, puede acelerar de nuevo la migración urbana por parte del campesinado que va pasando de la condición de propietario a la de asalariado.

Ingreso

Las probabilidades de que el DRI produzca un aumento real de los ingresos del campesinado pobre, dependen de la validez de los argumentos anteriores. Al aumento de la productividad puede corresponder un aumento del ingreso, si ese aumento no es absorbido por la baja relativa de los precios de los productos del sector. Esta baja debe venir inevitablemente como consecuencia del aumento de la producción de estos artículos. La única manera de evitarla es la intervención del Idema a través de la fijación de precios de sustentación y de su presencia como comprador en el mercado, como lo contempla el Plan de Desarrollo. Pero aquí surgen serias dudas sobre la eficiencia del Instituto para cumplir esa tarea, pues la experiencia de los años pasados hace pensar todo lo contrario. En la actualidad el Idema funciona como entidad comercial; de modo que si el gobierno es consecuente con su política de eliminar los subsidios no se ve como se cumpla esta función.

Pero además no se puede pasar por alto el hecho de que el DRI no cobija más que a los campesinos po-

bres: minifundistas, aparceros, pequeños propietarios. Cuando habla de que va a elevar los ingresos de los campesinos, deja por fuera al millón de familias de jornaleros que carecen de tierras y que por lo tanto no son beneficiados del Programa. Pensar que el empleo creado por éste -ya vimos lo débil de esta suposición- les de empleo e ingreso superior al actual resulta sencillamente utópico.

El DRI y la Política

Además de la orientación política en sentido estricto que analizamos en el primer capítulo de este estudio, el DRI contiene elementos interesantes de política colombiana a corto plazo.

El primero de ellos se refiere a la ubicación estratégica de las áreas y distritos escogidos para implementarlo. Fuera de algunas zonas tradicionales de minifundio que lógicamente no podían faltar en el Plan, se observa una concentración del programa en regiones fronterizas con las zonas de actividad guerrillera o de fuerte movilización campesina: tales son las zonas del Cauca, vecina a las regiones indígenas influenciadas por el CRIC, la zona de Santander, que bordea las regiones dominadas por el ELN, la zona antioqueña aledaña a Anorí, y las zonas de Córdoba y el Cesar, donde se busca contrarrestar el influjo de la ANUC.

El segundo tiene que ver con las elecciones presidenciales de 1978: no se pueden despreciar las posibilidades de triunfo electoral que significa repartir 7.000 millones de pesos del DRI en las zonas rurales en los dos años anteriores a la campaña electoral.