

LECTURAS DE ECONOMIA

Alonso Cardona Arango

Política de organización del Programa DRI.

Lecturas de Economía. No. 18. Medellín, septiembre-diciembre de 1985. pp. 163-191.

● **Resumen.** Desde 1976 el Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI- diseñó, con otros programas estatales para el sector rural, una política de organización campesina. Su aplicación práctica ha encontrado diversos obstáculos: la inconsistencia de la propia política diseñada, las limitaciones en la capacidad operativa de las entidades ejecutoras y la carencia de unidad de objetivos entre ellas, el desconocimiento de los efectos que tiene en la vida veredal la propia política de organización que se está aplicando y, finalmente, las limitaciones del Programa para satisfacer las expectativas de los productores. Sin embargo, la creación de un sistema de Comités Veredales y Municipales DRI ha tenido amplia aceptación por los campesinos beneficiarios pues le proporcionan a una categoría especial de los pequeños productores rurales un medio de cohesión y homogenización para relacionarse en condiciones ventajosas con las entidades de la administración pública.

Peasants' Organization Policy in the DRI Program.

● **Abstract.** Since 1976 the Program of Integrated Rural Development designed, among other state programs for the rural sector, a policy for peasants organization. Its application has had several difficulties: the inconsistency of the policy desing, the operational restrictions of the institutions in charge and the lackf of common objetives among them; the ignorance about organization policy effects in the "veredas" life; and finally, the Program's incapacity to meet producers' expectations. Nevertheless, the sistem of committees created by the DRI program at every town and "vereda" has been widely accepted by benefited peasants, since it gives them, as small scale rural producers, the cohesive mean to establish more advantageous relations with the government's administration.

INTRODUCCION

El Centro de Investigaciones Económicas –CIE– de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia realizó para la Dirección General del Programa de Desarrollo Rural Integrado –DRI–, en 1984, una evaluación de impacto de la ejecución del Programa en tres Distritos (unidad regional de ejecución): Oriente en el departamento de Antioquia, Llorica en el departamento de Córdoba y Sincelejo en el departamento de Sucre. El esfuerzo evaluativo principal se concentró en el componente de producción pero de manera independiente se evaluaron algunos subprogramas: comercialización, infraestructura física, organización y coordinación interinstitucional.

Este artículo presenta algunos resultados de la evaluación sobre los aspectos de organización del Subprograma de Capacitación y Organización y recoge algunas reflexiones en torno a ellos. Anteriores evaluaciones dejaron sin examinar este aspecto del Programa, en particular el papel cumplido por los organismos de coordinación de base entre las entidades públicas ejecutoras y los beneficiarios, es decir, los Comités Veredales y Municipales DRI.

Para la evaluación se participó en reuniones de Comités Municipales y Talleres de Organización realizados por entidades DRI; se aplicó una encuesta a una muestra representativa de líderes campesinos beneficiarios del Programa y a todos los funcionarios de campo de las entidades que ejecutan el componente de producción (Caja de Crédito Agrario, Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–, Instituto de la Reforma Agraria –INCORA–, Secretaría de Agricultura del Departamento de Antioquia, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, Instituto Nacional de los Recursos

Naturales Renovables —INDERENA— y Central de Cooperativas de la Reforma Agraria —CECORA—). Finalmente, se realizaron reuniones con los Comités de dirección de los Distritos.

Para efectos del Programa DRI el departamento de Antioquia pertenece al área financiada con recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —BIRF—; tiene tres Distritos donde se aplica el Programa DRI (Oriente, Norte, Nordeste): al Distrito de Oriente están incorporados catorce municipios (Granada, Sonsón, Cocorná, Rionegro, San Vicente, Concepción, Guarne, Marinilla, El Peñol, Guatapé, Cármen de Viboral, Santuario, Abejorral, La Unión), en seis de los cuales se seleccionaron aleatoriamente cuarenta veredas que constituyeron la muestra para entrevistar a sus líderes.

Los departamentos de Córdoba y Sucre tienen un único Distrito DRI cada uno, Lorica y Sincelejo respectivamente, y constituyen el área financiada con créditos de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Al Distrito Lorica pertenecen doce municipios (San Bernardo, Lorica, San Antero, Purísima, Momil, Chimá, San Pelayo, Chinú, Sahagún, San Andrés, Ciénaga de Oro, La Unión) y nueve a Sincelejo (Tolúviejo, San Onofre, Ovejas, Los Palmitos, San Juan de Betulia, Sampués, Corozal, Sincelejo y Colosó); de diez de éstos se conformó una muestra de cuarenta y nueve veredas para entrevistar sus líderes.

La evaluación procuró establecer el impacto de la ejecución de la política organizativa del Programa DRI en la actividad organizativa de las veredas y los municipios antes que en el logro de los objetivos económicos y sociales del Programa. Esta última es una tarea que queda por hacer.

Para ilustración del lector se presenta una somera reseña inicial sobre las políticas de organización formuladas y aplicadas por los Gobiernos en los últimos veinticinco años para el sector rural; enseguida se muestran algunos resultados de la evaluación extraídos de dos informes¹ y finalmente

1 Arango, Mariano y Cardona, Alonso. "Organizaciones en el Oriente Antioqueño". Medellín. Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas. 1984. p. 150. Cuadros estadísticos. Mec. y Cardona, Alonso. "Evaluación de Impacto del Subprograma de Organización del Programa de Desarrollo Rural Integrado —DRI— en el Área ACDI". Medellín. Universidad de Antioquia. Centro de Investigaciones Económicas. 1984. p. 246. Cuadros estadísticos. Mec.

se obtienen algunas conclusiones e hipótesis de trabajo para continuar el seguimiento de las políticas oficiales de organización campesina.

I. LA ORGANIZACION CAMPESINA DEL PROGRAMA DRI

1. Antecedentes inmediatos

En 1976 se inició en Colombia la ejecución de un Programa de Desarrollo Rural Integrado (Programa DRI) para la cual se creó un sistema organizativo que vinculaba, entre otros, a los campesinos beneficiarios de las acciones del mismo.

Un criterio semejante de organización campesina había sido formulado en 1961 en la Ley 135 de Reforma Agraria. Su ponente, al explicar los artículos respectivos, dijo:

el artículo 97 ordena al Gobierno estudiar en asocio del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria —INCORA— y de los restantes establecimientos públicos que prestan servicios relacionados con la actividad agrícola y ganadera, la posibilidad de coordinar el funcionamiento local de tales servicios por medio de “unidades de acción rural” que los concentren localmente, unifiquen sus relaciones con los usuarios de la zona y preparen la organización cooperativa de éstos [...] El día en que los campesinos de un municipio deban entenderse tan sólo con una oficina que les dé las indicaciones técnicas pertinentes, abra los créditos necesarios, suministre por cuenta de éstos la semilla, cargue el costo de los servicios de maquinaria, si fuere el caso, abone el valor de los productos que aquellos entreguen, etc., se habrá dado un paso muy importante en el sentido de simplificar, facilitar y hacer más económica la asistencia rural. No es imposible pensar tampoco en que al lado de esos servicios técnicos y financieros se concentren otros: la escuela complementaria agrícola, el puesto de salud, la promoción de los clubes juveniles, los comisariatos. Se tendrían así centros a cuyo alrededor se organizaría la vida campesina y de los cuales irradia una persistente y cada vez más amplia acción civilizadora que hallaría en los métodos de la acción comunal su natural complemento. La inscripción de los usuarios en esos centros puede constituir también la primera etapa de la organización cooperativa para cuyo desarrollo es necesario explorar medios más efectivos que los seguidos hasta ahora [...]².

2 “Ponencia del doctor Carlos Lleras Restrepo ante el Senado en pleno, 13 de abril de 1961”. Citado por Galán, Luis Carlos. “El DRI, un factor clave en la modernización rural”. *Nueva Frontera*. No. 182. Bogotá, junio de 1978. pp. 1-11.

A partir de 1966 llegó a la dirección del Gobierno un equipo administrativo comprometido con la Ley 135 de 1961, creó un Comité Operativo para elaborar un programa de organización campesina y en 1967, mediante decreto presidencial

determinó el registro de los usuarios de los servicios estatales relacionados con la actividad agropecuaria [...] y decidió adelantar una campaña nacional de divulgación y promoción de la organización campesina con miras a lograrla ya sea por medio de la creación de asociaciones o a través del fortalecimiento de aquellas que puedan cumplir este propósito tales como Acción Comunal, cooperativas, etc.³.

De esta manera nació la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC– que al final de su primer año de vida contaba con setecientos mil miembros⁴.

Desde el punto de vista político inmediato la fundación de la organización procuraba aumentar la presión por la ejecución de la reforma agraria, idea-fuerza que acompañó todo el proceso organizativo de la ANUC, con el efecto de que en torno de las asociaciones de usuarios de los servicios del Estado se organizó también un número considerable de beneficiarios potenciales de los proyectos –de afectación y distribución de tierras– del INCORA. Todo el ambiente político y social contribuyó para que la ANUC exigiera un proceso drástico, masivo y rápido de reforma agraria adoptando así como su política principal la satisfacción de las aspiraciones de los campesinos sin tierra y con formas precarias de tenencia.

Esta base social transformó el sistema organizativo y los métodos de acción diseñados para el funcionamiento de las Asociaciones adecuándolos para realizar ocupaciones de hecho de grandes haciendas y otras acciones masivas destinadas a acelerar la intervención del INCORA y el Gobierno Central en pro de la reforma agraria.

Entre 1968 y 1974 la ANUC lideró el más importante movimiento social campesino desarrollado en Colombia: por su cobertura nacional, su carácter masivo, la precisión en sus objetivos, la solidez organizativa y la

3 Escobar, Cristina. *Trayectoria de la ANUC*. Bogotá, CINEP, 1983. p. 7.

4 *Ibid.* p. 9.

combatividad desplegada en pro de la democratización de la propiedad. Por estas características pronto superó los alcances de la Ley 135 de 1961, resultante de un acuerdo precario obtenido en el Parlamento Nacional donde existía un fuerte grupo de líderes económicos y políticos que representaban a los grandes propietarios de tierra.

Como reacción al movimiento se cohesionaron las fuerzas opuestas a las políticas de reforma agraria basadas en la intervención y distribución de grandes predios, desarrollando un movimiento exitoso por transformar el Programa y disolver la ANUC aplicando la fuerza estatal y privada disponible para dispersar su dirección y disuadir a sus miembros más radicales de continuar las acciones contra la propiedad.

Dentro de la organización, además, contribuyó a la crisis el predominio que asumió el objetivo y las fuerzas interesadas en la distribución de tierras porque restaron importancia relativa a la formulación de un programa de desarrollo del sector de los pequeños productores campesinos para su adopción por el Estado. De esta manera se cerró el ciclo del programa gubernamental de reforma agraria y de la organización campesina que presionó su ejecución.

2. Política organizativa del Programa DRI

La política general del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que se formuló en 1975 en el plan de desarrollo *Para cerrar la brecha* no contenía una política nueva de organización campesina. Como parámetro de comportamiento preveía que en los niveles regional y local donde se desarrollara el Programa debía buscarse la vinculación de las organizaciones de la comunidad a fin de que tuvieran una participación activa en la toma de decisiones para la ejecución⁵.

En las áreas evaluadas las organizaciones de base social amplia (“comunitarias”) eran las Juntas de Acción Comunal y las Asociaciones de Usuarios Campesinos (véase Cuadro 1), la primera muy extendida en los tres Distritos

5 Colombia-Departamento Nacional de Planeación. *Para cerrar la brecha. Plan de Desarrollo social económico y regional 1975-1978*. Bogotá, Banco de la República, 1975.

y la segunda en el de Sincelejo pero marginal en Lórica y el Oriente antioqueño.

Estos dos tipos de organizaciones atravesaban por momentos de su desarrollo diferentes y contradictorios: mientras las Juntas de Acción Comunal tendían a extenderse, las Asociaciones de Usuarios tendían a la desintegración. Como ejemplo ilustrativo sirve el caso del Distrito de Lórica donde la ANUC agrupó aproximadamente veinte mil campesinos, sufriendo una fuerte deserción a partir de 1974 y donde dos años más tarde se había vuelto marginal⁶.

Cuadro 1 Cobertura de organizaciones rurales antes del Programa DRI en tres Distritos DRI
(Porcentaje de veredas)

| Tipo de organización | Oriente antioqueño | Lórica | Sincelejo |
|-------------------------------|--------------------|--------|-----------|
| Junta de Acción Comunal | 87.0 | 88.5 | 82.6 |
| Asociación Usuario Campesinos | 2.0 | 7.7 | 60.9 |
| Empresas comunitarias | 2.0 | 7.7 | 13.0 |
| Cooperativas | 2.0 | 3.8 | 4.3 |
| Otras | 7.0 | 15.4 | 26.1 |

Fuente: Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas (CIE). "Encuestas a líderes campesinos DRI". Medellín, 1984.

Sin embargo, estas organizaciones rurales no fueron contempladas para vincularlas a la ejecución del DRI debido, probablemente, a consideraciones de orden político y técnico. Las Juntas de Acción Comunal de las áreas rurales cumplen funciones específicas dentro del sistema electoral del país porque a través de ellas los jefes locales, regionales y nacionales de los partidos gubernamentales transfieren, principalmente en períodos preelectorales, pequeñas partidas presupuestales destinadas a resolver una necesidad de la población y conservar su apoyo electoral. En general cada Acción Comunal cuenta con una corriente de "amigos políticos" que gestiona "auxilios" y a través de la cual llegan todas las partidas. Esta situación hace muy probable

6 Rivera, Silvia. *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano: el caso de la ANUC*. Bogotá, CINEP, 1983, p. 254.

que las acciones de un programa gubernamental que implican aportes económicos a las veredas y de las cuales se haga partícipe a la Junta de Acción Comunal sean utilizadas también para fortalecer a aquel partido político que cuenta con mayor influencia en las Juntas rurales. Por otra parte, vincular a las Asociaciones de Usuarios Campesinos podría contribuir a su reorganización facilitando el desarrollo de corrientes de oposición política presentes en ella y dificultaría la ejecución del Programa al incorporar —con la ANUC— métodos de acción incompatibles con el diseño y los procedimientos institucionales del Programa.

Se decidió, entonces, adoptar como objetivo propio del Programa DRI “promover la organización y participación de la comunidad como medio básico para obtener los servicios del programa”⁷. Esta actividad fue incorporada al Subprograma de Capacitación y Organización cuya ejecución se confió al Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA— que debía, entre otras actividades, “promover y organizar Comités Veredales y hacer su seguimiento para mantenerlo vitalizados”⁸.

II. EL SISTEMA ORGANIZATIVO DRI

Las unidades básicas de programación y ejecución de las acciones en la mayor parte de los Subprogramas son las veredas incorporadas a las áreas DRI donde se organizan Comités Veredales de beneficiarios directos, es decir, productores dispuestos a tomar créditos con asistencia técnica de la línea DRI. En ellos pueden participar también otros habitantes de las veredas quienes son beneficiarios indirectos de otras acciones del Programa diferentes de las que integran el componente de producción. A partir de los Comités Veredales DRI se organiza un Comité Municipal DRI integrado por un representante de cada una de las veredas del municipio donde se ejecuta. Tanto a los Comités Veredales como Municipales envían delegados las entidades ejecutoras de los diferentes subprogramas que realicen actividades en esa unidad geográfica y administrativa. Los campesinos beneficiarios son el mayor número de miembros en los dos comités.

Estos dos tipos de organismos constituyen la base del sistema de coor-

7 Colombia-Departamento Nacional de Planación-DRI. “Documento básico para inducción a funcionarios y campesinos DRI”. Bogotá, s. f. Mec.

8 *Ibid.* pp. 16-17.

dinación del Programa. Los organismos de coordinación de nivel distrital (regional), departamental y nacional están integrados mayoritariamente por directivos del nivel respectivo de las entidades DRI (aquellas que participan en la ejecución de acciones del Programa) y participan delegados de los beneficiarios.

Las funciones asignadas a los Comités Veredales consisten en evaluar sus necesidades de obras de infraestructura física y servicios sociales, establecer prioridades entre ellas y sugerir al Comité Municipal su incorporación en las programaciones operativas anuales; cuando estas programaciones son elaboradas deben examinarlas para ajustarlas a sus necesidades. Deben programar la realización de acciones de capacitación en el componente de producción; preseleccionar a los usuarios de crédito indicando nombre del campesino, cultivos y montos de los créditos; ejercer actividades de seguimiento y control de todos los Subprogramas que se ejecutan en la vereda y de las acciones de las entidades para asegurar la calidad y eficiencia de los servicios; promover la organización de la comunidad y presentar informes de ejecución del programa⁹.

A los Comités Municipales se les atribuyen funciones de planificación, coordinación y verificación. Examinan las potencialidades productivas y condiciones de mercadeo en los municipios para asegurarse que las programaciones operativas anuales se inscriban en una política de desarrollo de esas potencialidades. Verifican propuestas de programación de las veredas y de las entidades, y las coordinan y centralizan en una propuesta de programación operativa anual. Identifican

los mecanismos para concretar la ejecución de las programaciones anuales a partir de la participación de la comunidad, para garantizar su cumplimiento, especificando las áreas de trabajo, las acciones y la asignación de personal de cada una de las entidades que operan en el respectivo municipio¹⁰.

Mantienen relación con las veredas para suministrar información y promover la autogestión, analizar y dar respuesta a sus solicitudes y mantienen

9 *Ibid.* p. 49.

10 Colombia-Departamento Nacional de Planeación-DRI. "Normas generales sobre organización del Programa DRI. Dirección General DRI". Bogotá, enero de 1980. Mec. p. 21.

también relación con los comités distritales y departamentales para trasladar asuntos que no puede resolver. Controlan el cumplimiento de las acciones programadas y elaboran un informe anual de actividades. Finalmente, en reuniones de delegados de los Comités Municipales de un Distrito se nombran representantes de los beneficiarios —uno o dos según el número de distritos— a los comités departamentales.

Los dos organismos tenían como presidente un beneficiario DRI y como secretario de actas un funcionario de la Caja Agraria. Con esta forma de vinculación de los beneficiarios al sistema organizativo DRI se inició su ejecución.

1. La actividad organizativa

En el 95% de las veredas de la muestra¹¹ se organizó un Comité Veredal básicamente en el período comprendido entre 1976 y 1979. Unas de las razones de esta distribución en el tiempo la constituyó el hecho de que el proceso de incorporación de municipios al programa se producía paulatinamente. En los distritos de la Costa Atlántica los comités se formaron al final del período aparentemente a causa de la resistencia de los campesinos partidarios de la ANUC u organizados en ella a enrolarse en una organización auspiciada por el Estado a la que consideraban como una amenaza para la supervivencia de la suya. Este factor pudo haber influido pues “al comienzo del Programa la ANUC, Línea Sincelejo, denunció el Programa como un plan imperialista”¹², pero más seguramente influyó el hecho que los beneficiarios potenciales encontraron dificultades para convertirse en usuarios de la línea de crédito DRI por altos índices de cartera vencida con el INCORA y la Caja Agraria. Sólo a partir de 1978 el INCORA se incorporó al convenio institucional DRI y se celebró un acuerdo entre esta entidad y la Caja para la rehabilitación bancaria de los campesinos morosos. Como la constitución de un Comité Veredal exigía la presencia de un mínimo de quince usuarios

11 Se estudió la situación organizativa de 89 veredas de los tres Distritos: 40 del Oriente y 49 del Area ACDI, pertenecientes a 16 municipios DRI. La información se obtuvo a partir de un formulario diligenciado por un líder veredal participante en el Comité Municipal.

12 Colombia-Departamento Nacional de Planeación. “Evaluación del Subprograma de Crédito DRI en Córdoba y Sucre”. Bogotá, octubre de 1983. Mec. p. 5.

directos la solución de la inhabilidad permitió emprender la labor organizativa.

La actividad de constitución de los Comités básicamente consistió en difundir el programa por parte del SENA y las entidades ejecutoras del componente de producción e iniciar la confección del listado jerarquizado de las necesidades de obras de infraestructura y servicios de las veredas. Sin embargo, “con excepción de algunos departamentos (Oriente de Antioquia, por ejemplo) la dinámica de estos comités comenzó a decaer por la lenta vinculación de los programas de infraestructura física y social —sobre los cuales los usuarios habían centrado su interés inmediato— debido a los dispendiosos trámites nacionales e internacionales [...]” para el desarrollo de los recursos de inversión¹³.

Algunos funcionarios afirman que la inducción inicial efectuada por los promotores del SENA se concentró en publicitar la oferta del Programa de obras de infraestructura física y servicios sociales creando expectativas superiores a las posibilidades reales. Como consecuencia se produjo apatía de algunos sectores campesinos, utilización de formas de presión masiva de otros y “las instituciones empiezan a rebajar su ritmo de apoyo a esta labor llegándose a pensar seriamente en la bondad de suspenderla”¹⁴.

Al examinar la composición de los Comités Veredales en el momento de su fundación se encontró que si bien la reglamentación inicial los restringía a usuarios del crédito DRI, más de la mitad de los mismos declararon estar constituidos por todos los habitantes de la vereda lo cual significa que no tuvieron restricciones. Este comportamiento fue particularmente característico de los Distritos de Oriente y Lorica. En Sincelejo, en cambio, dos terceras partes de los comités fueron integrados exclusivamente por usuarios directos del crédito DRI.

Los Comités entonces tendían a ser “organizaciones” abiertas que permitían extender la influencia organizativa del Programa más allá del esfuerzo directo de crédito y asistencia técnica. El carácter particularmente

13 SENA. “Informé sobre el Primer Seminario Nacional de Beneficiarios DRI. Pasto, noviembre 6-10, 1979”. Bogotá, noviembre, 1979, Mec. p. 8.

14 *Ibid.* p. 9.

conflictivo que tuvo en Sincelejo la aplicación del Programa DRI¹⁵ y en particular su política organizativa restringieron esta influencia.

Las tendencias del comportamiento presentadas por los Comités Veredales, antes descritas, provocaron una propuesta de ajuste en los mismos que fue presentada por Planeación Nacional al Primer Seminario Nacional de Beneficiarios DRI reunido en noviembre de 1979¹⁶. En cambio de Comités Veredales se creó la Asamblea Veredal de la que serían miembros todos los habitantes de la vereda donde hubiera más de quince beneficiarios y un representante de cada una de las entidades que tuvieran actividad en la vereda.

El objetivo final de las asambleas es generar la organización propia de la comunidad, mediante la autogestión y la autoorganización para que la comunidad participe activamente en la solución de sus necesidades y pueda asumir, por su cuenta, la mejor utilización de los servicios estatales¹⁷.

Se redefinieron sus funciones disminuyendo el énfasis en las relacionadas con obras de infraestructura física y social y desagregando las relacionadas con cada Subprograma. Finalmente, un elemento importante del ajuste consistió en abrir la posibilidad de que en las veredas donde existiera una organización amplia y representativa de la comunidad "la Asamblea Veredal DRI buscará fortalecerla con la proyección del Programa"¹⁸.

En las áreas de estudio la transformación de la política organizativa no tuvo efectos prácticos. La mayoría de los Comités ya habían sido constituidos y no sufrieron transformaciones y los que se fundaron después de 1979 siguieron asumiendo el carácter de Comités restringidos o amplios de acuerdo con las tendencias propias de cada distrito más bien que como efecto del cambio.

15 En algunas Actas de Comités Veredales y Municipales se menciona que la entrega de crédito individual a productores asociados en Empresas Comunitarias dividió a los campesinos entre los que obtuvieron crédito y los que no lo recibieron.

16 *Ibid.* Anexo.

17 *Ibid.* p. 88.

18 *Ibid.*

Sin embargo, el cambio constituyó la premisa para que el DRI renunciara a tener y promover una organización veredal especial vinculada a su sistema organizativo. En una rápida evaluación de los comités realizada por la División de Desarrollo de la Comunidad de la Dirección General del DRI al comienzo de 1983 se constató que

el proceso de participación fue desestimulado en el período de 1980-1982 debido, por un lado, a cambios en la concepción y a una política de ampliación de cobertura sin contar con los recursos necesarios y, por otro, a la pérdida de credibilidad de las comunidades en los presidentes de los comités por incumplimiento en la ejecución de servicios y obras [...] de infraestructura¹⁹.

Las recomendaciones surgidas de esta evaluación fueron integradas al manual de "Normas Generales para la organización del Programa DRI-PAN. Mecanismos de dirección y coordinación" de mayo de 1983.

Con respecto de la organización veredal formula que

el nivel veredal se ha caracterizado por la proliferación de distintos tipos de organizaciones creados en la mayoría de los casos por programas estatales, fomentando divisiones internas e inoperancia de la organización comunitaria. Para no multiplicar las formas organizativas y menos aún crear otra organización formal inoperante como podría serlo el Comité Veredal DRI, se plantea en la etapa actual consultar a las comunidades para que ellas elijan la forma organizativa que las represente ante el Programa. Esta organización de la comunidad veredal (junta de acción comunal, asamblea, comité u organizaciones de cualquier tipo) servirá para concertar las acciones de ejecución del Programa, mediante mecanismos de concertación del desarrollo²⁰.

El vínculo organizativo con el Programa se establece por medio de la designación, por la organización veredal comprometida, de un delegado —que sea beneficiario directo DRI— al Comité Municipal.

Cuando en 1984 se quiso evaluar lo que fue la experiencia de los Comi-

- 19 Colombia-Departamento Nacional de Planeación. Dirección General DRI-División de Desarrollo de la Comunidad. "Evaluación de los Comités veredales y municipales". Bogotá, mayo 1983. Mec.
- 20 Colombia-Departamento Nacional de Planeación. Dirección General DRI-PAN. "Normas generales para la organización del Programa DRI-PAN. Mecanismos de dirección y coordinación. División de Desarrollo Comunitario". Bogotá, mayo 1983. Mec. p. 45.

tés Veredales ya inexistentes para el Programa y el período de funcionamiento que tuvieron se encontró que en el mes de junio estaban en funcionamiento comités o asambleas veredales en el 85% de las veredas del Distrito de Lorica, en el 61% de las de Sincelejo y el 66% del Oriente antioqueño. La información originada en los líderes se constató con otras fuentes de información. El SENA efectuó un Inventario General de Organizaciones Campesinas en el Distrito de Sincelejo y encontró durante el mismo año que había Comités Veredales DRI consolidados en el 65% de las veredas del universo estadístico.

Otra información provino de la encuesta diligenciada por funcionarios de campo de las entidades del componente de producción, para efectos de la misma evaluación, a quienes se les preguntó con qué organización veredal tenían mayores contactos en el desarrollo de sus actividades, a lo cual respondieron: con los Comités o Asambleas Veredales DRI.

Además, por lo menos en el Distrito del Oriente antioqueño, el SENA estaba desarrollando en el mismo período campañas de aplicación de una nueva metodología, denominada Capacitación para la Organización Campesina (CAPACA), reactivadoras de los Comités Veredales DRI.

2. Situación de los Comités Veredales

De lo anterior se desprende que una reducida proporción de los Comités se desintegró. La principal razón aducida por los líderes fue el desestímulo de la participación provocada por la no convocatoria de reuniones por los funcionarios de las entidades o por su no asistencia a las ya citadas, y, secundariamente, a la inasistencia de los productores a las mismas.

En efecto, las entidades ejecutoras encontraron grandes dificultades operativas para atender el funcionamiento de los comités que tenían un período reglamentario mensual de reunión mientras fueron Comités (1976-1979) y trimestral cuando fueron Asambleas (1980-1983). Las dificultades consistían en limitaciones de recursos económicos y humanos, insuficiencia de vehículos de transporte y problemas de coordinación entre las entidades y de éstas con las organizaciones para promover las reuniones. Ya se mencionó que a las dificultades operativas se sumó la resistencia de los funcionarios a exponerse a las presiones de los productores demandando el cumplimiento de inversiones en momentos en los cuales, como afirmó el director general del Programa,

se dió un debilitamiento en 1981 y 1982 desde el punto de vista presupuestal y desde el punto de vista del apoyo político a los programas DRI-PAN. Como consecuencia de ello los recursos para los subprogramas disminuyeron significativamente; se presentó, también, la ampliación de los programas de ocho departamentos iniciales a diez y seis o diez y siete sin que se destinaran los recursos para poder hacer esa ampliación²¹.

Es altamente probable que la discrepancia presente entre los líderes campesinos y los miembros de entidades acerca de la existencia de los Comités Veredales se origine en el carácter de los mismos. Es claro que no constituyen una instancia que pueda denominarse propiamente una organización con una estructura formalizada que les permita cumplir sus funciones en un proceso de acciones continuadas y permanentes. Más bien tienen el carácter de una reunión más o menos periódica en la que participan funcionarios y beneficiarios indirectos y/o directos para tratar asuntos relativos a la ejecución del Programa y en cuanto tales dependen de la presencia de los funcionarios porque no tienen una vida interna propia. A estas reuniones se las denominó Comité o Asamblea Veredal DRI y en tanto se siguen realizando los campesinos las identifican de la misma manera.

Es en este sentido que puede interpretarse que la mayoría de los Comités sigan en funcionamiento; con respecto al número de participantes, las tendencias dominantes entre éstos es a crecer o permanecer estables. Con una gran dispersión de las informaciones el tamaño promedio de los Comités es de 22 participantes en los tres Distritos. Con respecto al número de beneficiarios de crédito en las mismas veredas la tasa de organización resulta muy alta.

A causa de la dependencia que tiene la ejecución de todos los subprogramas de la evolución del Subprograma de crédito, la dinámica de los Comités veredales está estrechamente asociada con las tendencias del número de clientes del crédito DRI, tal como lo muestra el Cuadro 2.

En las columnas 1 y 3 del Cuadro 2 los porcentajes (de veredas) varían inversamente, es decir, mejora la situación de los Comités donde tiende a aumentar el número de usuarios directos de crédito y se deteriora la situación organizativa de aquellas donde disminuyen. Esta asociación funciona

21 Colombia-Departamento Nacional de Planeación. DRI-PAN. "Tercer Comité de beneficiarios del DRI-PAN. Pamplona, octubre 24-28, 1983". Bogotá, 1983. p. 42.

en la Costa Atlántica donde los índices de morosidad frente al crédito DRI superaban en ese período el 40% mientras en el Oriente antioqueño apenas empezaban a aproximarse al 10%.

Cuadro 2 Dinámica del número de participantes en los Comités Veredales DRI en las veredas del área ACDI.

| Dinámica de los Comités Veredales | Dinámica del número de usuarios del crédito DRI | | | Total |
|-----------------------------------|---|----------|------------|-------|
| | Aumentan | Estables | Disminuyen | |
| Desaparecidos | 10.0 | 20.0 | 70.0 | 100.0 |
| Decrececen | 28.6 | 14.3 | 57.1 | 100.0 |
| Estables | 70.6 | 23.5 | 5.9 | 100.0 |
| Crecen | 86.0 | 14.0 | 0.0 | 100.0 |

Fuente: Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas (CIE).
"Encuesta a líderes DRI". *Op. cit.*

Las ya mencionadas actas²² de los Comités DRI muestran que la programación y ejecución de obras depende de la respuesta de la vereda al Programa la cual se mide básicamente por el número de usuarios y el manejo del crédito. Además, por definición, la asistencia técnica y los restantes subprogramas del componente de producción se ejecutan ligados al crédito. Por esta razón y por el ya mencionado carácter de los Comités no resulta inconsistente la asociación entre el comportamiento de una variable organizativa y el de una variable financiera.

Llama la atención que, a pesar de los cambios de la política organizativa del DRI, los Comités Veredales se mantengan y sean reclamados por los usuarios. Con su informalidad, sus conflictos con otras organizaciones y su irregularidad se generalizaron y se incorporaron a la vida organizativa de las veredas, lo que podría significar que no constituyeron una creación arbitraria sino que respondieron a necesidades objetivas de los pequeños productores que no eran satisfechas por otras organizaciones. Se preguntó a los líderes si consideraban necesario mantener una organización especial, diferente a otras organizaciones existentes en las veredas, para ejecutar el

22 Ver *supra*, nota 14.

Programa. La respuesta fue afirmativa en el 880/o de los casos de Lórica, el 960/o de Sincelejo y el 650/o del Oriente antioqueño. Hay que advertir que una proporción significativa de los dirigentes campesinos del distrito de Sincelejo que son líderes del DRI lo han sido de la ANUC la cual se ha propuesto como organización de base para trabajar con el Programa. La misma opinión expresada en la encuesta es compartida nacionalmente por los beneficiarios: en su Tercer Seminario Nacional realizado en octubre de 1983 concluyeron que "siendo la base del Programa la comunidad veredal, es necesario que continúe dentro del organigrama del DRI la Asamblea o Comité Veredal y que tenga valor jurídico"²³.

3. Papel organizativo del DRI

Para el 900/o de los encuestados de los tres Distritos la mayor realización del Programa en la vida organizativa de las veredas es difundir información sobre los servicios que prestan las entidades del Estado. En los pequeños municipios del país la presencia de las entidades públicas es generalmente débil, más aún en las zonas rurales, y los beneficios que se producen tienden a ser indirectos pues están mediados por miembros de los partidos políticos mayoritarios quienes controlan la información acerca de los recursos disponibles y los servicios que prestan las entidades. El sistema de funcionamiento propio del DRI relaciona directamente a las entidades con los usuarios y está acompañado de actividades de inducción sobre cada una de las entidades, sus funciones, sus servicios y las condiciones de acceso a ellas. La encuesta sobre aspectos de producción y sociales permitió constatar que la mayor información no la tienen sólo los líderes sino los beneficiarios directos e indirectos del Programa.

Otro efecto del DRI consiste en dinamizar la vida organizativa de las veredas y hacerla más compleja y especializada. En efecto, se incrementaron, durante el período de ejecución, el número de reuniones, el número de personas que ordinariamente asisten y la tasa de organización considerada como la proporción de habitantes que pertenecen a algún tipo de organización. En torno a la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura y servicios se crearon juntas y comités para controlar su ejecución y administrarlos. La mitad de ellos estaban en funcionamiento en junio de 1984.

23 Colombia-Departamento Nacional de Planeación. DRI-PAN. *Op. cit.* p. 30.

Un tercer efecto consistió en incorporar el tratamiento colectivo y organizado de los asuntos relativos a la producción y el mercadeo a la vida veredal función que, al parecer, ninguna otra organización rural trataba sistemáticamente. Otros efectos, como la formación de líderes rurales, no aparecen tan significativos, con excepción del Distrito de Lorica, porque quienes están a la cabeza de los Comités Veredales han sido formados en otras organizaciones donde también ocupan cargos directivos.

En síntesis, con sus limitaciones los Comités Veredales DRI han cumplido un papel positivo para el desarrollo del Programa y para los productores asociados. Sus funciones más importantes han consistido en hacer posible el inicio de un proceso de cohesión de una categoría de productores pequeños que tienen intereses más o menos homogéneos; los que ha dotado de una instancia de relación directa con las entidades públicas que debilita la función intermediaria partidista la cual constituye un obstáculo a la misma cohesión del grupo de interés; esta misma instancia les proporciona un grupo de técnicos y de recursos necesarios para enfrentar las nuevas situaciones creadas por una vinculación y dependencia mayor del mercado.

4. Situación organizativa actual en veredas DRI

Entre 1976 y 1984 se ha tornado más compleja y diferenciada la estructura organizativa de las veredas incorporadas al Programa DRI (véase Cuadro 3). Las Juntas de Acción Comunal han extendido su influencia en el Oriente antioqueño pero la han disminuido en los distritos del área ACDI. También en Sincelejo la ANUC redujo en pequeña escala su cobertura, pero las Empresas Comunitarias parecen volver a extenderse aunque esta información debe tomarse con ciertas reservas. Aparecieron Formas Asociativas DRI en proporción significativa en Sincelejo que tienden a consolidarse y extenderse aún más por el éxito obtenido con las plantas secadoras y comercializadoras de yuca.

No es posible aún establecer con precisión en qué medida la acción organizativa del Programa influyó en el comportamiento de otras organizaciones veredales rurales, pero el Cuadro 4 presenta la apreciación de los líderes sobre estos efectos.

Es bastante probable que algunas Juntas de Acción Comunal organizativamente débiles hayan sido sustituidas de hecho por Comités Veredales

Cuadro 3 Cobertura veredal de las organizaciones rural en tres Distritos DRI
(Porcentaje)

| Tipo de organización | Distritos | | |
|------------------------|-----------|--------|-----------|
| | Oriente | Lorica | Sincelejo |
| Acción Comunal | 97.5 | 69.0 | 61.0 |
| ANUC | — | 7.7 | 43.5 |
| Comité Veredal DRI | 65.0 | 85.0 | 61.0 |
| Empresas comunitarias | — | 7.7 | 34.8 |
| Formas Asociativas DRI | — | 3.8 | 8.7 |
| Cooperativas | 2.5 | — | — |
| Otras | 2.5 | 7.7 | 21.7 |

Fuente: Universidad de Antioquia - Centro de Investigaciones Económicas. "Encuesta a Líderes DRI". Medellín, 1984. Inédito.

DRI que recibieron mayores recursos económicos y atención de las entidades. En Oriente donde éstas organizaciones son fuertes y experimentadas más bien tendieron a asimilar al Comité Veredal como una sección suya o a trabajar en asocio con él pero predomina el efecto benéfico de la organización DRI.

El caso de las Asociaciones de Usuarios Campesinos debilitadas o desaparecidas se produjo por varias vías: la primera, independiente de la política organizativa del Programa, consistió en la discriminación que aplicaron algu-

Cuadro 4 Efecto de los Comités Veredales DRI en organizaciones veredales anteriores en tres Distritos DRI
(Porcentajes)

| Distritos | Redujo | Las fortaleció | Produjo | No | Total |
|-----------|---------------|----------------|------------|--------|-------|
| | participación | | disolución | afectó | |
| Oriente | 9.0 | 79.0 | 12.0 | — | 100.0 |
| Lorica | 11.5 | 53.8 | 7.7 | 26.9 | 100.0 |
| Sincelejo | 22.4 | 17.4 | 13.0 | 34.8 | 100.0 |

Fuente: Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas (CIE). "Encuesta a líderes DRI". *Op. cit.*

nos directores de agencias municipales de la Caja Agraria en el otorgamiento de créditos a socios de la ANUC presionando la disolución de sus comités. Los casos, sin embargo, son marginales. También ocurrieron disoluciones o debilitamientos de comités veredales de la ANUC en empresas comunitarias donde, por una parte, no todos los productores pudieron tener acceso al crédito DRI lo cual produjo escisiones organizativas con quienes accedieron y, por otra parte, el crédito no fue otorgado como crédito asociativo a tales empresas acelerando las tendencias a la disolución que ya contenían con iguales efectos organizativos.

Estos mismos hechos ponen de presente que el incremento en el número y tipo de organizaciones veredales, además de que es producto en parte significativa de la ejecución de políticas, ocurre porque éstas coinciden con un proceso de diferenciación social en medio del cual diferentes estratos socio-económicos del campesinado tienden a su cohesión organizativa en asociaciones de carácter económico, gremial o social.

III. LOS COMITES MUNICIPALES DRI

1. Los miembros

Todos los dirigentes veredales delegados a los Comités Municipales son de sexo masculino; su edad promedio son 45 años; su escolaridad media es de tres años; el porcentaje de analfabetismo en el grupo de líderes es significativamente menor que del total de beneficiarios; cuatro líderes de cada cinco han desempeñado o desempeñan cargos directivos en otras organizaciones rurales y uno de cada tres pertenece a una organización económica del tipo empresas comunitarias, cooperativas o formas asociativas de mercadeo del DRI.

El grupo de líderes del Distrito del Oriente antioqueño no se diferencia, desde el punto de vista socio-económico, del resto de los beneficiarios. Pero en los distritos costeros sí pertenecen a un estrato con tamaño promedio superior de la unidad de explotación y formas de tenencia menos precarias que las del grupo de beneficiarios.

De los funcionarios públicos ordinariamente participan los responsables locales, con excepción del director de la Agencia de la Caja Agraria, y funcio-

narios de rango distrital o departamental de la dirección regional DRI, la Caja Agraria y el SENA.

2. Relación con las veredas

Por su origen la representación campesina es democrática pues la mayoría de los delegados la originó en Asambleas o Comités Veredales; son marginales los casos de asistencia por iniciativa propia o por invitación de un funcionario público y corresponden a veredas sin comité. Predomina la elección periódica (semestral, anual o bianual) y una tercera parte fueron elegidos una vez y su mandato no ha sido renovado.

En dos terceras partes de las veredas se realiza una reunión previa a la del Comité Municipal y el 85% de líderes presenta un informe posterior a la sesión en una asamblea de la vereda o en una reunión con usuarios DRI, lo cual indica una responsabilidad del líder con sus electores y un control por éstos de sus actividades.

3. Funcionamiento de los Comités

En el Distrito de Oriente los Comités han operado de manera ininterrumpida desde su fundación variando únicamente la periodicidad de las sesiones de acuerdo con la reglamentación. En los Distritos de Lorica y Sincelejo funcionaron de manera irregular hasta 1980-1981 y entraron en receso durante los dos años siguientes; a partir de 1983 volvieron a funcionar de manera regular en Lorica pero con reuniones eventuales de algunos de los Comités de Sincelejo.

En este comportamiento parecen intervenir de manera decisiva dos factores: el flujo de recursos del Programa y la importancia que le otorgan a su funcionamiento las direcciones regionales DRI. El flujo constante de los recursos programados para inversión en obras aumenta las expectativas de las veredas de poder recibir satisfacción a sus necesidades y provoca su permanencia en el Comité, pero el recorte sistemático del presupuesto del Programa, que afecta en primer lugar las inversiones no productivas y se traduce en incumplimiento de las programaciones anuales, desestimula la participación de las veredas y sus delegados. Sin embargo, la disminución de los recursos para obras de infraestructura y servicios sociales ha afectado más o menos de igual manera los tres Distritos, pero no todos los Comités Muni-

pales responden de la misma forma. En el Distrito del Oriente antioqueño, donde durante toda la vida del Programa los organismos de dirección departamental y distrital examinan regularmente el funcionamiento de los Comités, estos siguen funcionando y concentran su atención en otros componentes como el de producción. En Loricá la dirección regional actual también propende por el funcionamiento regular de los organismos municipales y los vinculó a la ejecución de un plan de recuperación de cartera. En Sincelejo, en cambio, los comités dirigentes prestan poca atención a los Comités Municipales, según consta en sus actas, pero dirigen sus esfuerzos a la solución de los problemas de comercialización atendiendo las asociaciones de mercadeo que tienen un carácter veredal; es decir, privilegian la relación directa con las veredas sobre el funcionamiento de los Comités Municipales.

Con excepción de la función de designar representantes de los beneficiarios a los Comités distrital y/o departamental, que cumplen de manera satisfactoria, las restantes funciones han sido cumplidas parcialmente, según la evaluación realizada por los representantes veredales.

Dentro de esta característica de cumplimiento parcial algunas de las funciones presentan evaluaciones más positivas que otras: recoger, examinar y dar respuesta a las solicitudes presentadas por las veredas, hacer seguimiento de las actividades que realizan las entidades ejecutoras del Programa y examinar la situación organizativa de las veredas y su capacidad de respuesta a las acciones del Programa son las funciones que más se cumplen. Y en muy poca medida elaborar y aprobar los planes operativos anuales para el municipio, evaluar el funcionamiento del propio Comité y hacer diagnóstico del potencial productivo y de mercadeo del municipio para planear su desarrollo.

La evaluación que realizan los funcionarios presenta más o menos la misma jerarquización de las funciones por su cumplimiento, pero con respecto a la calificación de cada una es muy inferior a la de los líderes campesinos. Podría decirse que la evaluación de estos últimos es benévola y la de los funcionarios es crítica. Sin embargo, los líderes declaran estar satisfechos con la existencia del Comité pero en menor medida con su funcionamiento.

La discrepancia, además de la diferencia en la formación cultural y técnica entre funcionarios y campesinos, parece tener origen en el significado práctico que tiene el Comité para unos y otros: para los funcionarios es un organismo de programación y coordinación que cumple sus funciones de

manera deficiente, pero para los campesinos es principalmente una posibilidad concreta y nueva de participar en la toma de decisiones sobre la utilización, en su favor, de los recursos financieros, técnicos y humanos de la administración pública. Es una nueva posibilidad política.

4. Concejos Municipales y Comités Municipales DRI

En algunos municipios incorporados al Programa DRI existe la idea de que cuando el Comité Municipal DRI funciona adecuadamente es más importante que el propio Concejo Municipal. A pesar de constituir organismos de diferente naturaleza pues el primero es sectorial, de representación económico-social y transitorio, mientras en el otro reside la "soberanía municipal", tiene atribuciones para organizar toda la vida del municipio, es de representación política y es permanente, la comparación no deja de ser pertinente.

Los presupuestos de la gran mayoría de los municipios son exiguos. Conforme al presupuesto ejecutado en 1977 los municipios del país se clasificaban así:

Con presupuestos:

| | |
|---|-----------------------------|
| — inferiores a \$500.000 anuales | 380 municipios |
| — entre \$500.000 y \$1.000.000 anuales | 280 municipios |
| — entre \$1.000.000 y \$3.000.000 anuales | 220 municipios |
| — entre \$3.000.000 y \$5.000.000 anuales | 90 municipios |
| — entre \$5.000.000 y \$10.000.000 anuales. | 40 municipios |
| — más de \$10.000.000 anuales | 80 municipios ²⁴ |

De aquí se desprende que la capacidad de acción de los concejos municipales y, en general, de la administración de los pequeños municipios es mínima. Además, no tienen atribuciones para intervenir en las entidades de la administración pública cuya jurisdicción trasciende los límites municipales. Son estas entidades de nivel regional, departamental y nacional las que, debido a la estructura político-administrativa del país, prestan servicios y construyen obras en las localidades, sin intervención, muchas veces, de sus autoridades.

24 Castro, Jaime. *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1984. p. 36.

Puede ser frecuente el hecho que, por lo menos como atribución formal, los Comités Municipales DRI hayan dispuesto de mayores recursos que la administración local. Como se mencionó anteriormente tienen atribuciones para “especificar las áreas de trabajo, las acciones y la asignación de personal de cada una de las entidades que operan como ejecutoras del Programa DRI en el respectivo municipio”, para concretar la programación operativa anual. Estas dos características pueden conferirle un poder efectivo en las áreas DRI superior al de los Concejos Municipales y significar, de hecho, la aparición de una instancia que democratiza la vida municipal por cuanto las decisiones que se adoptan provienen de representantes directos de los productores. La experiencia anterior de participación en la toma de decisiones sobre desarrollo de programas, proyectos o acciones de las entidades públicas se limitaban a la participación minoritaria de delegados campesinos en los organismos de dirección de éstas.

5. Limitaciones de los Comités Municipales

Cuando se entrevistó a los líderes veredales se encontró que están poco informados acerca de las funciones que las normas del Programa DRI le atribuyen a los Comités Municipales. Este hecho se relaciona con la función que cumple el SENA como entidad responsable del adecuado funcionamiento del sistema de organismos de coordinación del Programa. En relación con los Comités sus actividades se limitan a su citación cuando han sido acordadas las fechas de sesión trimestral y a llevar la relatoría o secretaría de cada reunión.

No ha propuesto un método de funcionamiento ni un sistema interno de organización para el Comité; entonces, como el Comité Veredal, adquiere el carácter de una reunión periódica en la cual se rinden informes de ejecución anterior y futura, se ajustan las actividades de las entidades de acuerdo con los requerimientos de los beneficiarios y, eventualmente, se concentra la atención en un problema crítico para el desarrollo del Programa (por ejemplo, la suspensión del crédito DRI durante el primer semestre de 1984).

No posee una organización permanente conformada por beneficiarios y funcionarios que realice, entre las sesiones plenarias, las actividades acordadas en ellas, garantice el cumplimiento de los acuerdos, esté al tanto de la ejecución de todos los subprogramas y prepare información suficiente sobre los asuntos en torno a los cuales debe pronunciarse el Comité en pleno. Una

secretaría concebida en esta forma haría más eficientes las reuniones plenarios y mejoraría las posibilidades de utilizar las funciones que se le han delegado.

Su funcionamiento actual está desarrollando dos tipos de tendencias que pueden conducir a la desaparición del Comité. La primera consiste en reducirlo a un organismo donde los beneficiarios hacen peticiones y presentan reclamos, algunas veces de interés exclusivamente personal del representante veredal. La segunda, que las entidades ejecutoras organicen comités interinstitucionales, de carácter informal, para resolver problemas propios de la coordinación entre ellas y que no consideran pertinente presentar en reuniones donde participan los beneficiarios. Estos "Comités Técnicos" tienden a extenderse en los tres Distritos y están asumiendo algunas de las funciones asignadas por el Programa a los Comités Municipales.

Aunque de manera imprecisa, el Programa le asignó al Comité funciones de Planeación de mediano y largo plazo:

Analizar el Plan de Desarrollo Distrital elaborado por el equipo técnico de las entidades ejecutoras. Dicho análisis debe estar referido a las implicaciones que el plan tiene en el desarrollo del municipio²⁵.

Los Planes de Desarrollo Distrital fueron elaborados para el período 1983-1986 con participación de los beneficiarios; sin embargo, en ninguno de los Distritos estudiados se ha emprendido la tarea de desagregar estos planes distritales y traducirlos en planes municipales. Por esta razón la función de planeación de mediano y largo plazo es considerada como una de las más deficientes por los beneficiarios y los funcionarios.

En reunión efectuada en octubre de 1982 por funcionarios de alto nivel de dirección de las entidades del convenio DRI, con el fin de evaluar su marcha, se afirmó:

El proceso de programación partió en un principio de ser integral a transfor-

25 Colombia-Departamento de Planeación. DRI-PAN. "Normas generales...". *Op. cit.* p. 45.

marse en programaciones anuales operativas-cuantitativas, concertadas en forma individual con cada una de las entidades ejecutoras²⁶.

Esta característica se traduce en que la programación operativa anual en cada municipio también es propuesta por cada una de las entidades ejecutoras a su dirección distrital o departamental, decidida por ella y posteriormente informada al Comité Municipal sin que sea un resultado efectivo de la deliberación y decisión de este organismo.

La forma como se asignan los recursos del Programa —muy variables y ahora sensiblemente disminuidos— contribuye a aumentar la distancia entre las estrategias formuladas— “hacer que los comités tengan poder decisorio”— y el papel real que desempeñan los Comités Municipales. En efecto, las partidas presupuestales se distribuyen entre los componentes, los subprogramas y las instituciones que los ejecutan y no entre los Comités Municipales ni a partir de la programación operativa elaborada por ellos, lo cual desvirtúa su “poder decisorio”.

CONCLUSIONES

En los tres Distritos estudiados la política organizativa del Programa se ha aplicado en presencia de circunstancias contradictorias que explican su carácter inestable e indeciso.

La primera radica en características propias del Programa. Como está estructurado fundamentalmente en torno a una línea de crédito individual para productores, el proceso de formación de la categoría de beneficiarios directos ha sido un proceso de selección de los productores que, cumpliendo los requisitos para ser clientes del crédito (unidad de producción no superior a veinte hectáreas, patrimonio no superior a tres millones de pesos, ingresos provenientes de la actividad agropecuaria no inferiores al 70% de los ingresos totales), además tengan capacidad efectiva de pago del servicio de la deuda. De hecho este proceso lleva implícito un movimiento simultáneo de cohesión de esta categoría social para relacionarla con el Estado y de diferenciación económico-social con respecto a otras categorías.

26 Colombia-Departamento Nacional de Planeación. Programa DRI-PAN. “Seminario Interinstitucional de Evaluación Programas DRI-PAN”. Bogotá, octubre 1982. Mec. p. 81.

Pero el Programa contiene otros componentes que amplían su radio de acción (infraestructura física y servicios sociales) asimilando como usuarios indirectos un conjunto tan amplio de productores que se confunde con la población total de las áreas incorporadas al DRI. Esta población es muy heterogénea económica, social y culturalmente, precisamente al contrario de la población de beneficiarios. Por esta razón una estrategia de participación de los beneficiarios directos e indirectos en las decisiones de ejecución del Programa se torna compleja.

Más aún si se tiene en cuenta que el Programa se encuentra con un conjunto de organizaciones rurales de diversa composición, con diferentes objetivos, estructura, métodos de acción, influencias políticas y cobertura, algunas de las cuales tienen objetivos comunes a algunos de los subprogramas pero presentan características que se consideran inadecuadas para concertar con ellos la ejecución de algunas acciones.

Un concepto rígido de la planeación, acompañado del interés político de transformar la idea-fuerza dominante en las áreas campesinas (reforma agraria) debilitando la posición relativa de los sectores y organizaciones portadoras de ella, condujo a que el Programa descartara la posibilidad de que, de manera flexible y de acuerdo con las condiciones locales, las acciones que exigían relaciones organizadas con los beneficiarios se concertaran con diferentes organizaciones que tuvieran objetivos semejantes. En este orden de ideas aparece más adecuado que, por ejemplo, la ejecución de las acciones de infraestructura física y de servicios sociales se concertaran con las Juntas de Acción Comunal, de la misma manera que, institucionalmente, se establecen convenios entre las entidades especializadas.

Al parecer la fundación de la Asociación Nacional de Beneficiarios DRI (ANDRI) intenta resolver esta contradicción continuando el proceso de cohesión de una categoría social de productores y promoviendo la formación o fortalecimiento y coordinación de las otras organizaciones que existen en las veredas para que el campesinado incremente su fuerza como "grupo de presión".

Finalmente, la informalidad propia del sistema organizativo del Programa, que se expresa en su privilegio por Comités que se aproximan más a reuniones periódicas que a verdaderas organizaciones, propicia tendencias

presentes en las entidades ejecutoras y propias de todo el sistema político colombiano a desvirtuar el poder formal otorgado a organismos locales y trasladarlo a las entidades estatales. Incluso una de las entidades que financia el Programa DRI en Colombia y otros países, el Banco Mundial, detectó estas tendencias antes de 1976 y recomienda prevenirlas:

Se subraya la importancia de la coordinación a escala local a causa de que cada vez hay más pruebas de que los programas multisectoriales pueden llevarse a cabo más eficazmente mediante un incremento considerable de la descentralización. El control local proporciona la flexibilidad necesaria para la adecuada integración y sincronización de las actividades, así como para la modificación de los programas, a fin de ajustarse a nuevas circunstancias. El control local, en vez de centralizado, contribuye mucho a la participación de la comunidad, que es esencial para un proceso de desarrollo sostenido. Una ventaja especial estriba en que suele facilitar la conciliación de la forma en que los problemas de la comunidad son percibidos por sus habitantes y por los funcionarios locales²⁷.

Es probable que formalizando "Comités Técnicos" municipales en los cuales participan los funcionarios de las entidades que ejecutan acciones en ese nivel político-administrativo y que tengan funciones bien definidas diferentes a las del Comité Municipal, contribuya a contrarrestar la tendencia mencionada a la vez que mejora la coordinación entre entidades.

27 Banco Mundial. "Desarrollo rural: documento de política sectorial. 1975. p. 8". Citado por: Schestman, Alexander. "Campesinado y desarrollo rural: lineamientos de una estrategia alternativa". *Investigación Económica*. México, abril-junio 1983. p. 135.