CURSO INTERAMERICANO DE POSGRADO EN PLANIFICACION AGRICOLA

Bogotá, Octubre 20 1971

Hernán Carrera Andrade

DOCUMENTOS CORRESPONDIENTES AL CURSO INTER-AMERICANO DE POSGRADO EN PLANIFICACION AGRICOLA.

1.- El Desarrollo económico de Maguaquichi

2.- Bibliografía sobre Planeamiento

3.- Fundamentos de Economía Agrícola

4.- Nociones Básicas del Pert-CPM

5.- Coordinación

6.- El crédito agrícola en el proceso de la reforma agraria.

7.- Primer borrador para discusión.

8.- Aspectos legales relativos a la ley de reforma Agraria ecuatoriana.

9.- El clima de la institución

10.- Importancia, elementos y procesos de la planificación .

11.- El clima de la institución.

12.- Proyecto 80 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

13.- El clima de la institución.

14.- Importancia, elementos y procesos de la planificación

15.- Proyecto 80 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

16.- Investigación sobre legislación agraria en Argentina.

17.- Estudio de análisis de la ley de reforma agraria boliviana.

18.- Investigación sobre legislación agraria en Argentina.

19. Trabajo práctico. Examen y crítica del proyecto Guatavita la Nueva

RECIBI: _____

Bogotá,

EL DESARROLLO ECONOMICO DE MAGUAQUICHI

Parece haber consenso en que las características básicas del desarrollo económico en Maguaquichi son el lento crecimiento, la inestabilidad y la dependencia externa. Es imposible pretender una absoluta objetividad en la formulación de tesis sobre el desarrollo económico de cualquier país, porque éste forma parte de un proceso más amplio, que es el cambio social, y porque los límites entre la teoría y la doctrina económica no han quedado aún definitivamente trazados.

De cualquier manera, y desde el punto de vista de las decisiones que habría que tomar en Maguaquichi a fin de lograr una mayor tasa de crecimiento, parece ser que las diferencias doctrinarias o de interpretación económica incidirán más en la política económica que, por ejemplo, en la estructura final de inversiones.

En lo que sigue se pretende mostrar objetivamente algunos guarismos representativos del desarrollo de los últimos cinco años y se trata de establecer ciertas relaciones básicas que puedan contribuír al esclarecimiento del problema.

1) El lento crecimiento económico de Maguaquichi

El lento crecimiento económico de Maguaquichi puede apreciarse al observar la evolución del Producto Geográfico Bruto (PGB). El PGB es, por definición, la suma de todos los bienes y servicios producidos en el territorio nacional.

El análisis de la evolución del PGB suele envolver ambigüedades debido a los períodos elegidos, o tener algunos defectos debido a la base estadística que lo respalda. Sin embargo, las tendencias que se registran suelen ser

de tal magnitud que permiten establecer conclusiones suficientemente fehacientes.

Para los fines de esta descripción se ha elegido el último quinquenio (1966-1970) del desarrollo de Maguaquichi.

Durante el período considerado, 1966-1970, el PGB creció a una tasa promedio de 3.85 por ciento por año. Dicha tasa es, por cierto, inferior a la aspirada por la comunidad.

En el Cuadro I del Anexo A puede observarse que en los últimos tres años se produce un estancamiento relativo de la tasa de crecimiento.

En cuanto al crecimiento de los distintos sectores económicos que determinan el desarrollo global cabe destacar el estancamiento absoluto y retroceso del sector Agrícola. Este sector registra tasas negativas de crecimiento de -2.1 por ciento y de -0.4 por ciento para los años 1968 y 1970 respectivamente. Para los otros dos años el crecimiento de este sector ha sido casi nulo. En los demás sectores económicos puede apreciarse una gran inestabilidad en sus tasas de crecimiento, destacándose las altas tasas que se registran en los sectores servicios.

El Cuadro II muestra la estructura de la economía en el sentido de la participación de cada sector en la formación del PGB del país. Puede observarse que la participación del sector Agrícola disminuye de un 21.4 por ciento en 1966 a un 18.2 por ciento en 1970. Este hecho sería absolutamente normal en un país de crecimiento acelerado, sin embargo, ocurre que el sector Industrial también ve su participación decrecer desde un 15.9 por ciento en 1966 a un 14.7 por ciento en 1970. Esta es una situación clara de estanca-

miento y retroceso económico. La conclusión anterior es especialmente válida si se observa la evolución creciente de la participación de los sectores servicios. Si bien es cierto que la industria turística, con sus servicios complementarios, ha tenido un gran auge en los últimos años, debe tenerse presente que esta situación obedece fundamentalmente a un crecimiento desmedido de servicios de baja productividad.

Los otros dos sectores que muestran una participación continuamente creciente en el PGB son el sector Bancario y la Administración Pública. Estos sectores tienen solamente un aporte indirecto al proceso de desarrollo. Una participación decreciente en el PGB de los sectores Industria y Agricultura, paralela a una participación creciente de los sectores Servicios, Administración Pública y Bancos, es claramente insostenible en el largo plazo. Si se quiere lograr una tasa de crecimiento significativa en el PGB esta situación deberá modificarse radicalmente.

2) Ingreso Nacional y su Distribución

El Ingreso Nacional, reflejo del PGB y que representa el pago a los factores productivos (sueldos, salarios, rentas, intereses y utilidades, muestra también, como puede observarse en el cuadro III, tasas de crecimiento insuficientes y que tienden a estancarse a un nivel de 3.1 por ciento. Esto afecta profundamente el nivel del ingreso per-capita y por lo tanto el estandard de vida de la población. Puede apreciarse que a partir del año 1968 las tasas de crecimiento del ingreso per-capita son negativas y que, por lo tanto, al mantenerse la distribución del ingreso, el estandard de vida de la población ha bajado.

[illegible] . [illegible] suficiente [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] . Ultimos años, [illegible]

[illegible] [illegible] de un [illegible]

[illegible] [illegible] participación.

Los [illegible] que muestran una participación continuamente [illegible] [illegible] en que [illegible] la [illegible]. En- [illegible] [illegible] individual al [illegible] la [illegible] una participación [illegible] de los [illegible] [illegible] [illegible] [illegible], pero [illegible] una participación [illegible] [illegible] [illegible], [illegible] [illegible] y bancos, [illegible] [illegible] [illegible]

El Cuadro IV entrega una visión general de la distribución del ingreso en Maguaquichi. Se ha dividido el ingreso nacional en dos grupos; los asalariados y el resto de los factores productivos. Puede apreciarse que el sector asalariado ha ido perdiendo en su participación sobre el ingreso nacional desde un 39.4 por ciento que tenía en 1966 a un 37.2 por ciento en el año 1970. Este hecho dramatiza aún más, lo que ya se observa en las tasas negativas de crecimiento del ingreso per-capita. Puede inferirse, claramente, que se han ahondado las diferencias entre el estandard de vida del sector asalariado y el del resto de los factores productivos de la economía (dueños del capital, tierra, etc.). Como consecuencia directa de este hecho, se ha producido en Maguaquichi una redistribución regresiva del ingreso. La situación del grupo de intereses, renta y utilidades incluso puede haber mejorado ya que su participación en el ingreso nacional sube de un 60.6 por ciento en 1966 a un 62.8 por ciento en 1970.

3) Ahorro - Inversión y Consumo

Otra de las características del desarrollo económico nacional ha sido la baja capitalización. El proceso de inversiones constituye la herramienta fundamental para elevar la tasa de crecimiento. Elevar la tasa de inversión implica necesariamente una elevación del ahorro interno.

En el Cuadro V puede observarse que la tasa de inversión (la tasa de inversión es la proporción del PGB que se invierte) alcanza exactamente un nivel de 15 por ciento como promedio para el período considerado. Como dato informativo, en los países europeos esta tasa alcanza un nivel de 25 por ciento y de 34 por ciento en Japón.

El [illegible] 17 entre [illegible] buidos [illegible] artesanal [illegible] capacitados que [illegible] entre [illegible] sobre el impreso [illegible] cientos en [illegible] 1961 [illegible] un 51.7 por ciento [illegible] 71 [illegible] comercio [illegible] mente, [illegible] productores [illegible] del [illegible] tierras, etc.). [illegible] Mezquital [illegible] situación del grupo de intereses [illegible] forma y una participación [illegible] 2.7 por cuanto [illegible].

[illegible]

[illegible] fundamental para [illegible]

En el cuadro 7 puede observarse [illegible] inversión en la proporción [illegible] total de la población [illegible] informativo, en los [illegible] ciento y 74 por ciento en conjunto.

La inestabilidad monetaria puede haber sido responsable en alguna medida de la escasez del ahorro nacional. El Cuadro VI muestra un proceso inflacionario de significativas proporciones y que como promedio es de 41.3 por ciento anual. Sencillamente no puede haber incentivo para el pequeño ahorrador, cuando los depósitos en moneda corriente pierden aceleradamente su valor. Crear la estabilidad y las condiciones propicias para defender el ahorro de las personas es una condición básica para su incremento.

Volviendo al Cuadro V, la relación marginal capital-producto, para la economía, en promedio, es de 4.0. Con este coeficiente capital-producto, de 4.0, las inversiones del país, que alcanzan a un 15 por ciento del PGB, producen una tasa de crecimiento del producto del orden de 3.7 por ciento. Cada aumento de 4 por ciento en la tasa de inversión producirá un aumento adicional de 1 por ciento en la tasa de crecimiento del PGB. En términos del esfuerzo de ahorro que debe realizarse, lo anterior refleja claramente la importancia que este proceso tiene y las necesidades de maximizarlo para lograr tasas de crecimiento del PGB más elevadas.

Parece conveniente, a esta altura, explicar que la distribución del PGB queda definida por:

$$PGB = Cpu. + Cpr. + Ipu. + Ipr. + X - M$$

en que:

PGB = Producto Geográfico Bruto

Cpu = Consumo público o de gobierno, igual a los gastos corrientes del gobierno general.

Cpr = Consumo privado

Ipu = Parte de la Inversión Geográfica Bruta realizada por el Sector Público, es decir, la del Gobierno General y de las Empresas Estatales.

Ipr = Parte de la Inversión Geográfica Bruta realizada por el Sector Privado.

X = Exportaciones de bienes y servicios.

M = Importaciones de bienes y servicios.

En el Cuadro VII puede observarse que los gastos en Consumo del sector público se elevan de un 12.5 por ciento en 1966 a un 15.9 por ciento del Consumo total del país en 1970. Por otra parte, la Inversión del sector público acusa una gran variación cíclica entre los valores 12.6 por ciento y 22.2 por ciento para 1967 y 1970 respectivamente.

Adicionalmente, el Cuadro VIII está indicando que el consumo total, como preporción del consumo total más la inversión total (C/C+IGB) tiende a aumentar para el período considerado. Esta proporción pasa de un nivel de 85.2 por ciento en 1966 a 86.1 en 1970. Naturalmente, lo contrario ocurre con la proporción de inversiones.

4) Comercio Exterior

La debilidad e inestabilidad del comercio exterior de Maguaquichi, basado en productos agrícolas, constituye un serio entorpecimiento al desarrollo económico nacional.

La exportación de productos agrícolas pecuarios debe su participación fundamentalmente al banano que representa, en el año 1970, cerca del 50 por ciento del total de la exportación de bienes (ver Cuadro IX). Puede notarse

también la fuerte participación del sector servicios, significativamente incrementada en los últimos años debido a la atracción de Maguaquichi como centro turístico y como centro de enlace con los países vecinos.

En el Cuadro X se observa que del total de las exportaciones de bienes, los productos agrícolas representan 76.2 por ciento en 1966 y un 81.8 por ciento en 1970. La exportación de productos industriales ha sido casi nula debido a que ella solo es posible enfrentando la difícil competencia de los países más desarrollados y llevando a cabo un intensivo proceso de sustitución de importaciones. La situación anterior refleja claramente la problemática de la dependencia externa y del subdesarrollo económico que afecta a Maguaquichi.

En el Cuadro XI figura la composición porcentual de las importaciones de mercancías. Puede verificarse que el mayor porcentaje, aunque con variaciones significativas, lo ocupa el rubro Artículos Manufacturados Diversos. El segundo rubro en orden de importancia corresponde a Maquinaria y Material de Transporte. Es decir, del orden del 55 a 60 por ciento de las importaciones totales de mercancías del país están constituídas por productos industriales y equipos de capital. Si a lo anterior se le suma el rubro Combustibles y Lubricantes se obtiene un total del orden del 80 por ciento. Esta es la contrapartida de la dependencia externa. Un 80 por ciento de las importaciones de mercancías de Maguaquichi está constituído por bienes esenciales para el desarrollo.

La situación descrita en los párrafos anteriores se ve aún más agravada si se observa la evolución de los términos del intercambio que aparece en el Cuadro XII. Entre 1966 y 1970 la relación de los términos del inter-

cambio se ha visto deteriorada en más de un 10 por ciento. Como se sabe, esto significa que Maguaquichi, en 1970, ha tenido que exportar por lo menos un 10 por ciento más de bienes y servicios que en 1966 para poder seguir importando el mismo volumen de productos que en aquel año. La importancia de esta sangría sufrida por Maguaquichi y su tendencia a aumentar contribuyen a reducir al máximo las posibilidades de desarrollo económico de este país.

5) Balanza de Pagos

En 1970 la balanza de pagos internacionales de Maguaquichi (ver Cuadro XIII) registró un déficit de U.S.$ 88.3 millones.

Tradicionalmente, las transacciones corrientes de la balanza de pagos del país han arrojado un déficit. Puede observarse que el déficit ha ido creciendo continuamente para más que duplicarse en cinco años. Este déficit tiene su origen en las crecientes importaciones de equipos de capital y productos manufacturados sin una adecuada contrapartida en las exportaciones de bienes. Solamente las exportaciones de servicios, que arrojan un superavit cada año, han servido para amortiguar una situación que podría ser caótica. Puede observarse que las exportaciones de servicios de Maguaquichi superan con largueza a las exportaciones de bienes.

En la Cuenta de Capital puede advertirse que el déficit en cuenta corriente fue financiado con entradas netas de U.S.$ 63.4 millones de fondos extranjeros no compensatorios y con U.S. $ 20.5 millones de fondos nacionales no compensatorios. Nuevamente aparece la estructura de la dependencia externa, esta vez, en relación al endeudamiento e inversiones extranjeras.

6) Oferta y Demanda Globales

El Cuadro XIV muestra la estructura de oferta y demanda globales. Puede observarse que la oferta global está compuesta por el PGB más las importaciones de bienes y servicios. Por otra parte, la demanda global se compone de las exportaciones más la inversión geográfica bruta más el consumo total.

Por definición, la oferta global debe ser igual a la demanda global. Sin embargo, resulta interesante relacionar todas las varibles tomando como base el PGB (PGB=100). Por ejemplo, la demanda y oferta globales en el año 1970 son un 60.4 por ciento mayor que el PGB. El consumo total en el período 1966-1970 aparece creciente en relación al PGB. Las importaciones aparecen con una proporción más alta que las exportaciones (si no hubiera déficit en la balanza de pagos serían iguales).

7) Ocupación y Desocupación

Ya se vió anteriormente que la población de Maguaquichi está creciendo para el período de 1966-1970 a una tasa de 3.3 por ciento anual. Por otra parte, la fuerza de trabajo (población económicamente activa) crece a una tasa similar. La incorporación de importantes contingentes de población activa cada año hace necesaria la formación de capitales para darles trabajo, si no se quiere que pasen a engrosar las filas de la prestación de servicios o de la desocupación disfrazada.

Puede observarse en el Cuadro XV que la tasa de crecimiento de la ocupación ha sido inferior a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo que es de 3.2 por ciento anual, excepto en el año 1968 en que aventajó le-

vemente a esta última. Esto significa, naturalmente, que además del monto absoluto de desocupación que se arrastra año a año hay una cuota adicional que se incorpora en forma creciente al contingente desocupado. Por este motivo se observa una tasa de desocupación creciente (por tasa de desocupación se entiende el número de desocupados dividido por la población económicamente activa o fuerza de trabajo, es decir, la proporción de la fuerza de trabajo que está sin ocupación). La evolución de la tasa de desocupación para el período considerado es de 7.7 por ciento en el año 1966 hasta un 9.8 por ciento en el año 1970. Esto significa que en el año 1970 una de cada diez personas que busca trabajo no lo encuentra. Si a lo anterior se le agrega la desocupación disfrazada nos encontramos con una situación realmente crítica.

El Cuadro XVI está mostrando la distribución porcentual de la población ocupada en las distintas ramas de la actividad económica para los últimos tres años. Puede observarse una leve tendencia a la disminución (de 40.4 en 1966 a 38.6 en 1970) en la proporción de la población ocupada en el sector Agricultura. Por otra parte, tal como se había anticipado, en las actividades no agrícolas, el sector servicios es el que ocupa un mayor contingente. Con la estructura económica que tiene Maguaquichi, puede advertirse fácilmente que ese contingente ocupado en el sector servicios es de muy baja productividad. Concretamente, para el año 1970, los sectores Comercio, Servicios y Otros Servicios participan en más de un 50 por ciento de la población ocupada.

8) Crédito

En el Cuadro XVII puede advertirse la distribución del crédito en la

economía. La actividad crediticia se ha concentrado casi exclusivamente en el sector Comercio. Incluso, el crédito para consumo personal ha sido mayor que el otorgado al sector Industrial. El crédito otorgado al sector Agricultura ha sido visiblemente escaso y evoluciona de un 1.6 por ciento en 1966 a un 1.7 por ciento en 1970 con un máximo de 3.0 por ciento en 1968. Paradójicamente, los préstamos a residentes del exterior, alcanzan en 1970 un 25 por ciento del crédito total concedido por los bancos oficiales y bancos privados del país. Naturalmente, esto sugiere que una buena parte de la banca nacional está en manos del capital extranjero.

9) Presupuesto de la Nación

El presupuesto de rentas y gastos del gobierno nacional (año 1970) aparece en el Cuadro XVIII. Aunque aún no ha podido determinarse el monto del déficit de las operaciones financieras corrientes y de los gastos de capital del Gobierno Nacional para el año 1970, este Cuadro nos permite observar la distribución propuesta de egresos para ese año. Puede observarse el significativo monto que se destina al rubro "Defensa Nacional" y que alcanza a un 14.2 por ciento del presupuesto nacional. Ese porcentaje es solo levemente superado por lo que se destina a Gobierno y Justicia. Debe notarse que al Sector Agricultura y Ganadería se le destina solamente un 3.4 por ciento del presupuesto de la nación. Otros sectores que deben llamar la atención son, Comercio e Industrias con sólo un 1.2 por ciento y Obras Públicas con un 4.9 por ciento.

10) Política de Desarrollo

Maguaquichi no ha contado con una política de desarrollo definida. En todo caso, lo que ha predominado ha sido una política de laissaiz-faire que

ha concluído en una deformación total de su economía como ha podido apreciarse en las páginas anteriores.

11) Política de Precios y Salarios

El problema de la inflación galopante que vive Maguaquichi ha sido atacado fundamentalmente a través del otorgamiento de alzas de salarios menores que el alza del costo de la vida. Así, en 1970 los salarios fueron reajustados en un 32.6 por ciento en tanto que el alza en índice de precios al consumidor, como lo muestra el Cuadro VI, fué de 42.7 por ciento (año 1969). Se ha dejado que los precios encuentren su propio nivel de acuerdo a la oferta y la demanda y solamente se ha controlado el precio de algunos pocos artículos de primera necesidad que han sido reajustados de acuerdo al alza del costo de la vida.

12) Política Monetaria y Crediticia

La Política Monetaria ha provocado un fuerte proceso de emisiones inorgánicas que ha impactado, a su vez, sobre el nivel y sistema de precios.Fundamentalmente se basa en la creencia que mientras haya capacidad ociosa en la economía, la expansión económica se produce, en parte, mediante un crecimiento en la oferta monetaria.

La política crediticia (como se vió en el Cuadro XII), aparece fuertemente dominada por el capital privado nacional y extranjero. De parte del Gobierno no hay una posición clara frente al problema y se ha dejado guiar por las circunstancias eventuales.

13) Política Fiscal

La política fiscal está orientada básicamente a lograr una armonía con el sector privado y una consolidación del gobierno en el poder. Es así,como se observa un notable deterioro en las finanzas de las diversas entidades públicas. Aunque los ingresos han aumentado en todos los niveles de dichas entidades, los ahorros corrientes se han contraído a causa del rápido aumento de las planillas de pago públicas y de los costos de operación.

La política tributaria es abiertamente regresiva en el sentido de que los grandes sueldos y utilidades son apenas tocados ya que la tasa de impuesto a la renta es creciente pero a ritmo decreciente. En un sentido más general, los objetivos de la política tributaria son apenas los de cuadrar el Presupuesto de la Nación.

14) Política Industrial

Se ha tratado de incentivar el crecimiento de este sector mediante el sistema de cuotas de importación. Los otros incentivos incluyen la libre importación de materias primas y equipos y exenciones tributarias sobre los ingresos provenientes de la exportación. Claramente se está siguiendo una política de sustitución de importaciones iniciada en los últimos años del quinquenio y cuyos resultados están aún por verse.

15) Política Agrícola

La política Agrícola en Maguaquichi sigue el planteamiento tradicional del trabajo de extensión agrícola: asistencia técnica apoyada por algunas investigaciones, más crédito. No alcanza al grueso de la población agraria

- de la cual por lo menos un tercio corresponde a una agricultura de subsistencia y la mayor parte del resto corresponde a un nivel de semi-subsistencia. La asistencia técnica, cuyo personal es totalmente inadecuado, se proporciona principalmente a los agricultores más grandes. El escaso crédito agrícola también aparece concentrado hacia estos últimos.

El Departamento de Reforma Agraria, básicamente un organismo nuevo, no se ha preocupado de abordar el problema en forma integral. Tampoco ha contado con los recursos que serían deseables. Hasta ahora, solamente se ha realizado un estudio detallado de la tierra y se han llevado a cabo algunos reasentamientos. Como ya se dijo, a pesar de la ley de reforma agraria, no existe una política clara en este sentido y tampoco están disponibles los recursos para avanzar por el camino de una reforma agraria integral que impacte fuertemente sobre el desarrollo económico del país.

ANEXO A

CUADROS DE INFORMACION MACRO-ECONOMICA, PERIODO 1966 - 1970

C U A D R O I

PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO

	En millones de dólares de 1,960					Tasas anuales de crecimiento			
	1,966	1,967	1,968	1,969	1,970	1967	1968	1969	1970
TOTAL	610.1	637.4	660.5	685.1	710.1	4.5	3.6	3.7	3.6
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	130.4	131.2	128.4	129.4	128.9	0.6	-2.1	0.8	-0.4
Explotación de minas y canteras	1.7	1.9	2.0	2.1	4.3	11.8	5.3	5.0	104.8
Industria manufacturera	97.0	101.1	102.2	102.9	104.7	4.2	1.1	0.7	1.7
Construcción	33.9	35.2	36.1	38.3	40.1	3.8	2.6	6.1	4.7
Electricidad, gas, agua y alcantarillados	14.3	14.8	16.1	16.9	17.5	3.5	8.8	5.0	3.6
Transporte, almacenaje y comunicaciones	32.4	33.6	36.2	37.9	39.2	3.7	7.7	4.7	3.4
Comercio al por mayor y al por menor	84.8	87.3	90.9	92.7	94.3	3.0	4.1	2.0	1.7
Banca, seguros, bienes inmuebles y otros establecimientos financieros	17.5	18.7	21.1	22.4	25.0	6.9	12.8	6.2	11.6
Propiedad de vivienda	43.2	45.9	47.2	48.6	49.4	6.3	2.8	3.0	1.6
Administración Pública	15.6	17.3	19.3	24.2	25.1	10.9	11.6	25.4	3.7
Servicios Públicos y Privados	88.1	94.6	100.5	104.3	109.6	7.4	6.2	3.8	5.1
Otros Servicios	51.2	55.8	60.5	65.4	72.0	9.0	8.4	8.1	10.1

F U E N T E : Oficina Central de Planificación

C U A D R O II

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO

	Estructura Porcentual				
	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	21.4	20.6	19.4	18.9	18.2
Explotación de minas y canteras	0.3	0.3	0.3	0.3	0.6
Industria Manufacturera	15.9	15.9	15.5	15.0	14.7
Construcción	5.6	5.5	5.5	5.6	5.6
Electricidad, gas, agua y alcantarillados	2.3	2.3	2.4	2.5	2.5
Transporte, almacenaje y comunicaciones	5.3	5.3	5.5	5.5	5.5
Comercio al por mayor y al por menor	13.9	13.7	13.8	13.5	13.3
Banca, Seguros, muebles, inmuebles y otros establecimientos financieros	2.9	2.9	3.2	3.3	3.5
Propiedad de vivienda	7.1	7.2	7.1	7.1	7.0
Administración pública	2.6	2.7	2.9	3.5	3.5
Servicios Públicos y Privados	14.4	14.8	15.2	15.2	15.4
Otros Servicios	8.4	8.8	9.2	9.5	10.1

F U E N T E : Oficina Central de Planificación

C U A D R O III

INGRESO NACIONAL E INGRESO NACIONAL PER-CAPITA

	Cifras Absolutas					Tasas Anuales de Crecimiento			
	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970	1.967	1.968	1.969	1.970
Ingreso Nacional (Millones de dólares de 1960)	508.4	530.3	547.2	564.2	582.0	4.3	3.2	3.1	3.1
Ingreso nacional per-cápita (Dólares de 1960)	408.1	412.1	411.8	411.2	410.6	1.0	-0.1	-0.2	-0.2
Población Total (Miles de personas)	1245.9	1286.7	1328.7	1372.2	1417.1	3.3	3.3	3.3	3.3

F U E N T E : Oficina Central de Planificación.

C U A D R O IV

DISTRIBUCION DEL INGRESO

	En millones de dólares de 1960					Estructura Porcentual				
	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970	1966	1967	1968	1969	1970
Ingreso Nacional	508.4	530.3	547.2	564.2	582.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Asalariados	200.3	205.2	197.5	213.8	216.5	39.4	38.7	36.1	37.9	37.2
Resto	308.1	325.1	349.7	350.4	365.5	60.6	61.3	63.9	62.1	62.8

F U E N T E : Oficina Central de Planificación.

C U A D R O V

RELACION CAPITAL - PRODUCTO MARGINAL Y TASA DE INVERSION

	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
Producto geográfico bruto (Millones de dólares	610.1	637.[illegible]	660.5	685.1	710.1
Incremento del Producto Geográfico Bruto (APGB)		27.3	23.1	24.6	25.0
Inversión Geográfica Bruta (IGB)	92.7	94.0	95.8	103.4	105.8
Pública	18.6	11.8	15.8	17.6	23.5
Privada	74.1	82.2	80.0	85.8	82.3
Relación Capital-producto marginal (IGB/APGB)	-	3.4	4.1	4.2	4.2
Tasa de inversión (IGB/PGB)	15.2	14.7	14.5	15.1	14.9

F U E N T E : Oficina Central de Planificación.

C U A D R O VI

INCREMENTO ANUAL EN EL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

AÑO	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
INCREMENTO	39.1	40.6	41.9	42.7	42.2

F U E N T E : Dirección Nacional de Estadística.

C U A D R O VII

CONSUMO E INVERSION GEOGRAFICA BRUTA

	En millones de dólares de 1960					Estructura Porcentual				
	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970	1966	1967	1968	1969	1970
Gastos en Consumo	535.2	573.7	609.8	621.7	656.6	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Del Sector Público	66.9	77.4	84.1	89.5	104.4	12.5	13.5	13.8	14.4	15.9
Del Sector Privado	468.3	496.3	525.7	532.2	552.2	87.5	86.5	86.2	85.6	84.1
Inversión Geográfica Bruta	92.7	94.0	95.8	103.4	105.8	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Del Sector Público	18.6	11.8	15.8	17.6	23.5	20.1	12.6	16.5	17.0	22.2
Del Sector Privado	74.1	82.2	80.0	85.8	82.3	79.9	87.4	83.5	83.0	77.8

F U E N T E : Oficina Central de Planificación.

C U A D R O VIII

PROPORCION DEL CONSUMO Y LA INVERSION SOBRE LA SUMA COMBINADA

	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
Consumo (C) (En millones de dólares)	535.2	573.7	609.8	621.7	656.6
Inversión geográfica bruta (IGB) (En millones de dólares)	92.7	94.0	95.8	103.4	105.8
C + IGB	627.9	667.7	705.6	725.1	762.4
C/C+ IGB	85.2	85.9	86.4	85.7	86.1
IGB/C+IGB	14.8	14.1	13.6	14.3	13.9

F U E N T E : Oficina Central de Planificación

C U A D R O IX

EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS
(Millones de Dólares)

	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
TOTAL	249.5	266.1	298.5	327.9	376.8
BIENES	93.8	103.3	109.2	116.6	136.5
Bananos	39.2	44.5	49.6	57.5	67.5
Cacao	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Petróleo	22.3	25.9	22.9	18.9	24.8
Azúcar	1.4	1.6	3.9	4.6	4.7
Camarones	8.7	9.0	9.2	9.7	9.6
Harina de pescado	1.4	1.4	1.1	1.0	0.3
Café	0.6	0.6	1.4	0.6	1.0
Ganado y Carne	1.8	1.8	1.4	1.7	1.8
Otras ventas Agrícolas	11.7	12.0	13.4	16.2	18.4
Otros y Ajuste	6.3	6.1	5.9	6.0	8.0
SERVICIOS	155.7	162.8	189.3	211.3	240.3
Viajes	44.6	45.3	56.7	59.1	68.6
Transportes (Incluye pasajes)	14.7	15.9	19.6	26.3	31.5
Sueldos y Salarios	55.6	58.1	63.7	70.0	78.3
Otros Servicios y Ajustes	40.8	43.5	49.3	55.9	61.9

F U E N T E : Oficina Central de Planificación.

C U A D R O X

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES

	Millones de Dólares de 1960					Estructura Porcentual				
	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
Total Bienes	93.8	103.3	109.2	116.6	136.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes Agrícolas	71.5	77.4	86.3	97.7	111.7	76.2	74.9	79.0	83.8	81.8
Otros	22.3	25.9	22.9	18.9	24.8	23.8	25.1	21.0	16.2	18.2

F U E N T E : Oficina Central de Planificación

C U A D R O XI

IMPORTACIONES DE MERCANCIAS
(Porcentajes del Total)

	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Productos alimenticios	8.7	8.6	8.1	8.1	7.4
Bebidas y tabaco	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9
Combustibles y Lubricantes	21.6	21.8	20.4	21.5	21.8
Productos Químicos	9.0	8.9	9.1	9.7	9.7
Maquinaria y material de transporte	25.2	26.0	23.3	23.8	25.4
Artículos manufacturados diversos	33.7	32.7	36.0	33.9	32.7
Otros y Ajustes	1.0	1.1	2.2	2.0	2.1

F U E N T E : Oficina Central de Planificación

C U A D R O XII

RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

(1.963 = 100)

	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
Relación de precios del intercambio	103	97	95	94	91

F U E N T E : Banco Central

C U A D R O XIII

Balance de Pagos

(Millones de Dólares)

(-) Cantidad nula o mínima

	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
a) Cuenta Corriente					
Exportaciones de bienes y servicios	249.5	266.1	298.5	327.9	376.8
Bienes fob	93.8	103.3	109.2	116.6	136.5
Servicios	155.7	162.8	189.3	211.3	240.3
Importaciones de bienes y servicios	267.3	296.4	343.6	367.9	429.1
Bienes fob	231.8	246.9	276.6	301.6	352.6
Servicios	35.5	49.5	67.0	66.3	76.5
Pagos de renta del capital extranjero (neto)	-19.4	-20.4	-22.8	-25.4	-30.0
Donaciones Privadas netas	- 5.3	- 5.8	- 7.0	- 6.1	- 6.0
Saldo a la cuenta corriente	-42.5	-56.5	-74.9	-71.5	-88.3
b) Cuenta de Capital					
Financiamiento neto externo (1+2+3+4)	42.5	56.5	74.9	71.5	88.3
1. Fondos extranjeros no compensatorios	34.8	73.4	58.5	101.5	63.4
1.1 Inversión directa	17.3	17.9	23.9	43.2	35.5
1.2 Préstamos de mediano y largo plazo	12.6	26.7	33.7	36.1	36.4
Amortizaciones	-2.5	-3.1	-4.5	-5.2	-6.1
1.3 Pasivo de Corto Plazo	1.3	22.2	-3.3	21.0	-4.6
1.4 Donaciones oficiales	6.1	9.7	8.7	6.4	2.2
2. Fondos o activos nacionales no compensatorios	5.4	-20.8	17.9	-26.6	20.5
3. Errores y omisiones	2.3	3.9	-1.5	-3.4	4.4
4. Financiamiento compensatorio	-	-	-	-	-
4.1 Préstamos de balance de pagos, atrasos comerciales, pagos diferidos, posición con el FMI y otros pasivos de autoridades monetarias	-	2.7	-	-	-
Amortizaciones	-	-	-	-	-
4.2 Oro y Divisas	-	-2.7	-	-	-

F U E N T E : Oficina Central de Planificación

C U A D R O XIV

OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de Dólares de 1.960.					Estructura Porcentual referida al PGB				
	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
Oferta Global	877.4	933.8	1004.1	1053.0	1139.2	143.8	146.5	152.0	153.7	160.4
Producto geográfico Bruto	610.1	637.4	660.5	685.1	710.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Import. de Bienes y Servicios	267.3	296.4	343.6	367.9	429.1	43.8	46.5	52.0	53.7	60.4
Demanda Global	877.4	933.8	1004.1	1053.0	1139.2	143.8	146.5	152.0	153.7	160.4
Export. de bienes y Servicios	249.5	266.1	298.5	327.9	376.8	40.9	41.7	45.2	47.9	53.1
Inversión Geográfica Bruta	92.7	94.0	95.8	103.4	105.8	15.2	14.7	14.5	15.1	14.0
Pública	18.6	11.8	15.8	17.6	23.5	3.0	1.8	2.4	2.6	3.3
Privada	74.1	82.2	80.0	85.8	82.3	12.1	12.9	12.1	12.5	11.6
Consumo Total	535.2	573.7	609.8	621.7	656.6	87.7	90.0	92.3	90.7	92.5
Gobierno General	66.9	77.4	84.1	89.5	104.4	11.0	12.1	12.7	13.1	14.7
Privada	468.3	496.3	525.7	532.2	552.2	76.8	77.9	79.6	77.7	77.8

F U E NT E : Oficina Central de Planificación

C U A D R O XV

Población de 15 años y mas de edad Económicamente Activa y no Activa

(En miles de personas)

CONCEPTO	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
TOTAI	659	680	697	720	743
Económicamente activa	379	391	404	417	430
Población Ocupada	350	357	369	379	388
Población desocupada	29	34	35	38	42
No Económicamente Activa	280	289	293	303	313
Tasa de Crecimiento de la Ocupación	-	2.0	3.4	2.7	2.4
Tasa de DESOCUPACION(No. de Desocupados dividido por la pobl. Ec. Activa)	7.7	8.7	8.7	9.1	9.8

F U E N T E : Oficina Central de Planificación

C U A D R O XVI

POBLACION OCUPADA, SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y SEXO (1)

RAMA DE ACTIVIDAD	ESTRUCTURA PORCENTUAL 1.968 Total	1.968 Masculino.	1.968 Femenino.	1.969 Total	1.969 Masculino.	1.969 Femenino	1.970 Total	1.970 Masculino	1.970 Femenino.
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	40.4	52.2	3.2	39.9	51.2	7.5	38.6	50.5	6.2
No Agrícola	59.6	47.8	96.8	60.1	48.8	92.5	61.4	49.5	93.8
Industrias manufactureras	9.9	9.6	10.8	12.5	10.5	17.9	11.0	10.0	13.6
Construcción	5.2	6.8	(2)	4.7	6.3	(2)	4.8	6.4	(2)
Electricidad,gas,agua y Serv.Sanit.	0.8	1.0	(2)	0.7	1.0	(2)	0.8	0.9	(2)
Comercio	12.0	10.6	16.1	11.3	9.9	15.1	12.4	10.8	16.8
Transp.,almacenaje y Comunicaciones	3.4	4.1	1.1	3.7	4.3	1.9	3.7	4.4	1.8
Servicios	22.9	11.0	60.2	21.6	10.5	52.8	23.6	11.3	56.7
Otros Servicios	5.2	5.2	5.4	5.6	6.3	3.8	5.1	5.4	4.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Los porcentajes se obtuvieron de cifras redondeadas y debido a esto no siempre las columnas suman a los totales señalados.
(2) El porcentaje no se calculó porque la cifra absoluta es menor de 501
(3) Cifras preliminares.

F U E N T E : Oficina Central de Planificación

C U A D R O XVII

PRESTAMOS CONCEDIDOS POR LAS ENTIDADES BANCARIAS DE LA REPUBLICA SEGUN FINALIDAD

(En miles de Dólares)

	Miles de Dólares					Estructura Porcentual				
	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
TOTAL	198,216.4	287.749.7	329,131.6	368,809.6	565,538.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
BancosOficiales	45,000.0	47,700.0	52.900.0	n.d.	n.d.	22.7	16.6	16.1	n.d.	n.d.
Bancos Privados	153,200.0	240,100.0	276,200.0	n.d.	n.d.	77.3	83.4	83.9	n.d.	n.d.
Préstamos a residentes del país	184,602.8	240.608.1	309.260.4	327,849.3	424,998.2	93.1	83.6	94.0	88.9	75.1
Agricultura	3,250.4	2,945.5	9,871.3	8,133.2	9,403.4	1.6	1.0	3.0	2.2	1.7
Ganadería	8,960.6	9,341.7	11,058.8	15,341.0	17,369.8	4.5	3.2	3.4	4.2	3.1
Avicultura,Pesca y Extracción de madera y silvicultura	963.0	722.8	964.8	339.8	885.7	0.5	0.3	0.3	0.1	0.2
Comercio	101,638.1	154,968.2	193,718.9	209,252.3	246,811.8	51.3	53.9	58.9	56.7	43.6
Industria	21,584.3	22,519.8	27,753.7	32,955.1	36,784.6	10.9	7.8	8.4	8.9	6.1
Vivienda	14,373.2	13,260.8	11,007.3	11,078.7	17,981.7	7.3	4.6	3.3	3.0	3.2
Préstamos para otras construcciones	3,812.2	5,224.7	7,256.2	12,449.3	13,813.7	1.9	1.8	2.2	3.4	2.4
Consumo Personal	27,471.7	30,331.9	44,236.5	30,316.6	51,546.5	13.9	10.5	13.4	8.2	8.6
Otros o indeterminados	2,549.3	1,292.7	3,392.9	7,983.3	30,401.0	1.3	0.4	1.0	2.2	5.4
Préstamos a residentes del Exterior	13,613.6	47,141.6	19,871.2	40,960.3	140,540.3	6.9	16.4	6.0	11.1	24.9

n.d. = no disponible

FUENTE= Banco Central

C U A D R O XVIII

PRESUPUESTO DE LA NACION (año 1.970)

(En dólares)

Ingresos	Valor	Porcentaje
TOTAL.....	162,700.000	100.0
Ingresos tributarios:		
Impuestos Directos.....	59,867.000	36.8
Impuestos Indirectos.....	59,211.000	36.4
Ingresos no tributarios:		
Renta de activos.....	2,366.000	1.4
Tasa, derechos y otros cargos.....	9,860.000	6.0
Utilidades de empresas estatales..	17,690.000	10.9
Transferencia corrientes.....	2,706.000	1.7
Otros ingresos.....	11,000.000	6.8

Egresos	Valor	Porcentaje
TOTAL	162,700.000	100.0
Congreso Nacional.....	126,482	0.1
Contraloría General.....	3,341.630	2.0
Presidencia de la República.....	3,287.162	2.0
Gobierno y Justicia.....	23,619.736	14.5
Relaciones Exteriores.....	3,190.097	2.0
Hacienda y Tesoro.....	4,949.493	3.0
Educación.....	37,769.676	13.2
Universidades Nacionales.....	5,500.000	3.4
Obras Públicas.....	7,900.000	4.9
Agricultura y Ganadería.....	5,606.721	3.4
Oficina de Regulación de Precios....	305.530	0.2
Salud.....	20,054.712	8.1
Comercio e Industrias.....	2,012.687	1.2
Trabajo y Bienestar Social.....	1,783.925	1.1
Tribunales de Justicia.....	2,045.227	1.3
Ministerio Público.....	1,138.249	0.7
Tribunal Electoral.....	907.070	0.6
Deuda Externa.....	13,196.244	8.1
Deuda Interna.....	13,600.495	8.4
Transferencias corrientes.....	11,483.307	7.1
Transferencias de capital.....	881.557	0.5
Defensa Nacional.....	23,103.400	14.2

F U E N T E : Dirección del Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

BIBLIOTECA Y CENTRO DE DOCUMENTACION DEL IICA-CIRA

Bibliografía sobre PLANEAMIENTO

1. ABRAMS, C. La legislación relativa a la planificación regional en las zonas insuficientemente desarrolladas. In Seminario sobre Planificación Regional, Tokio, 1958. Planificación regional. New York, Naciones Unidas, 1959. pp. 77-87.

2. ADAMS, DALE W. and HAVENS, EUGENE. The place of socio-economic research in developing a strategy of change for rural communities: A colombian example. Bogotá, Land Tenure Center in Colombia, s.f. 37 p.

3. ADELMAN, IRMA and THORBECKE, ERICK, eds. The theory and design of economic development. Baltimore, Johns Hopkins, 1966. 427 p.

4. AHUMADA, JORGE. La planificación del desarrollo. Santiago de Chile, ICIRA, 1968. 78 p.

5. _____. Teoría y programación del desarrollo económico. Santiago de Chile, ILPES, 1967. 146 p.

6. ALCOCK, A. E. S. La aplicación de las teorías de planificación regional a los programas de desarrollo rural. In Seminario sobre Planificación Regional, Tokio, 1958. New York, Naciones Unidas, 1959. pp. 77-87.

7. ALEGRETT, RAUL. Planificación integral del desarrollo de sistema de riego. Caracas, Colegio de Ingenieros de Venezuela, 1966. 30 h.

8. ALEXANDER, ROBERT J. Planificación y desarrollo económico; los problemas de los países subdesarrollados y en vías de desarrollo. Barcelona, Hispano Europea, 1963. 207 p.

9. ANDRADE LLERAS, GABRIEL. Planifiación para el desarrollo. Bogotá, Fundación Universidad de América, 1960. 64 p.

10. ARAUJO G., JOSE EMILIO. El planeamiento de la reforma agraria y la colonización. Bogotá, IICA-CIRA. Mimeografiado No. 107, Edición Especial No. 8. 1968. 30 p.

11. ARJONA CIRIA, ANTONIO. Planificación y control de producción. Bilbao, Deusto, 1965. 490 p.

12. BALLARIN, M. Planificación indicativa y socializada de la agricultura española. Revista de Estudios Agro-Sociales (España) 12(44):37-98. 1963.

13. BARTELLI, L. J., et al. Soil surveys and land use planning. Madison, Soil Science Society of America and American Society of Agronomy, 1966. 196 p.

14. BENERIA DE SURKIN, L. J., et al. Planifiación y desarrollo. Barcelona, Nova Terra, 1964. 223 p.

15. BERTOSSI, L. MARIO y NOVOA, JAIME. Planificación del desarrollo agrícola. Bogotá, ILMA, 1969. 8 documentos.

16. BETTELHEIM, CHARLES. Formas y métodos de la planificación socialista y nivel de desarrollo de las fuerzas productivas. El Trimestre Económico (México) 31(124):513- 1964.

17. _____. Problemas teóricos y prácticos de la planificación. Madrid, Tecnos, 1965. 442 p.

18. _____. Studies in the theory of planning. New York, Asia Publishing House, 1961. 451 p.

19. BOGOTA. ASOCIACION COLOMBIANA DE FACULTADES DE MEDICINA. DIVISION DE ESTUDIOS DE POBLACION. Estudios de planificación familiar. Bogotá, Tercer Mundo, s.f. 293 p.

20. BOUDEVILLE, J. R. Problems of regional economic planning. Edinburgh, University Press, 1966. 192 p.

21. BROWN, HARRISON. Examen del futuro. México, Fondo de Cultura Económica, 1960. 279 p.

22. CALGAGNO, ERIC, SAINZ, A. y BARBIERI, J. DE. El diagnóstico político en la planificación. El Trimestre Económico (México) 35(139):389- 1968.

23. CALCAPRINA, CINO. Planifiación regional; enfoque de un plan para la vida del noroeste argentino. Tucumán, Universidad Nacional, Instituto de Arquitectura y Organismo, 1950. 89 p.

24. CARRERA ANDRADE, HERNAN. Estudio preliminar para la programación del área de desarrollo rural del Yaracuy. Lima, IICA-Zona Andina, 1967. 162 p.

25. _____, et al. Metodología para el cálculo de los costos completos de producción agrícola, aplicada a la empresa campesina. San Felipe, Venezuela IICA, 1968. 23 p.

26. CASTELO, DARIO et al. La planificación social; objetivos y metas. Bogotá, IICA-CIRA, 1968. 9 p.

27. CASTRO, JOSUE DE. Un plan para el tercer mundo. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no. 44:1-12. Agosto 1967.

28. CENTRO DE CAPACITACION E INVESTIGACION APLICADA EN REFORMA AGRARIA. Gráfico PERT de planificación integral de proyectos agrarios. Caracas, CIARA, 1966. 6 h.

29. CIBOTTI, RICARDO. Infraestructura en la planificación del desarrollo. Santiago de Chile, ILPES, 1967. 64 p.

30. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1961. 94 p.

31. COMISION PARA EL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA. Informe y anexos. Caracas, Vargas, 1964. 180 p.

32. COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. Inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en América Latina: Informe Regional. Washington, Unión Panamericana, 1963. 202 p.

33. CONGRESO INTERNACIONAL DE PLANIFICACION, 5o., MEXICO, SEPTIEMBRE 28-OCTUBRE 2, 1964. 41 p.

34. CONSUEGRA, JOSE. Doctrina de la planeación colombiana. Bogotá, Fundación Universidad de América, 1960. 150 p.

35. CONTASTI, MAX. Notas para un esquema metodológico de planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no.50-51:47-56. Julio 1968.

36, CORREA, HECTOR, CUERVO, R. A. y GOYENECHEA, A. Ha prestado la planificación económica atención suficiente a la educación? El Trimestre Económico (México) 31(124):619- 1964.

37. COSTA RICA. OFICINA DE PLANIFICACION, MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. Previsiones del desarrollo económico y social de Costa Rica y planes del sector público para 1969-72. 5 v.

38. COTO AGUILAR, JORGE ALBERTO. Diagnóstico y recomendaciones para el planeamiento del desarrollo agropecuario de la península de Nicoya. San José, Universidad de Costa Rica, 1968. 158 p.

39. COULAUD, PAUL. Planificación urbana y sistemas políticos; algunas palabras de introducción y comentarios. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no. 48-49:1-11. Mayo 1968.

40. CURRIE, LAUCHLIN. Ensayos sobre planeación; introducción a una teoría de desarrollo conocida como Operación Colombia. Bogotá, Tercer Mundo, 1965. 223 p.

41. CHICAGO. AMERICAN SOCIETY OF PLANNING OFFICIALS. Action for cities; a gide for community planning. Chicago, Public Administration Service, 1950. 77 p.

42. _____. Planning 1965: Selected papers from the joint planning conference of the American Society of Planning Officials and the Community planning Association of Canada, Toronto. Chicago, 1965. 351 p.

43. _____. Planning 1957, 1958; selected papers from the national planning conference. San Francisco, California, 1957. 2 v.

44. DASGUPTA, AJIT KUMAR et al. Planning and the plans. Calcuta, Post-Graduate Book Mart, 1961. 119 p.

45. DENIS, HENRY. Tresopiniones sobre la planificación cubana,; El socialismo cubano en busca de un modelo económico. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no. 54-55:76-80. Octubre 1968.

46. DI TELLA, TORCUATO S. El coneepto de desarrollo polarizado en planeación regional; un enfoque sociológico. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación (Colombia) 3(12):26-31. Diciembre 1969.

47. DOBB, MAURICE. An essay on economic growth and planning. London, Reotledge & Kegan Paul, 1961. 119 p.

48. ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA. Economic development planning and international cooperation. Santiago de Chile, CEPAL, 1961. 65 p.

49. EPSTEIN, JOSE D. El sistema de precios como instrumento de planeamiento. El Trimestre Económico (México) 32(127):468- 1965.

50. ESCALA, VIRGINIA. La planificación en Panamá. Revista de la Sociedad Interamericana de Planifiación 3(9-10):33-38. Marzo-Junio 1969.

51. ESCOBAR NAVIA, RODRIGO. Los sistemas económicos y políticos en la planificación del desarrollo. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación (Colombia) 3(9):27-32. Marzo-Junio 1969.

52. ESPINO, NILSON A. Curso de planificación física. Bogotá, CIRA, 1968.

53. FEDER, ERNEST. Los planificadores del desarrollo económico y la reforma agraria. In Delgado, Oscar, ed. Reformas Agrarias en América Latina. 1965. pp. 262-268.

54. FELSTEHAUSEN, HERMAN. Conceptos de planeamiento para mejorar carreteras y caminos colombianos. Bogotá, IICA-CIRA. Mimeografiado No.119. 1968.

55. FRIEDMAN, JOHN. El marco urbano regional del desarrollo nacional. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no. 41:1-17. Mayo 1967.

56. _____ y STOHR, WALTER. El planeamiento de políticas en Chile. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no. 41:19-39. Mayo 1967.

57. _____. La planificación como innovación: El caso Chileno. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación (Colombia) 1(1):12-18. 196

58. _____. Planificación regional; in problema de la integración especial. Santiago de Chile, 1965. 12 p.

59. _____, and ALONSO, WILLIAM, eds. Regional development and planing; a reader. Cambridge, M.I.T. Press, 1965. 722 p.

60. _____. La voación de la planifiación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación 2(7-8):1-52. Octubre-Noviembre 1963.

61. FIGUERA, ANDU J. PERT, CPM, ROY; técnicas modernas de planificación, programación y control, de proyectos. Madrid, SAETA, 1966. 163 p.

62. GALLO MENDOZA, GUILLERMO y PANZONE, CLEMENTE. La utilización de indicadores de producción en el planeamiento. El Trimestre Económico (México) 36-4 (144):577-604. Octubre-Diciembre 1969.

63. GAVILAN, ESTELAT M. El plan de tierra de campos; sus aspectos jurídicos-agrarios. Revista de Estudios Agro-Sociales (España) 12(44):155-186. 1963.

64. GINSBURG, L. B. Tendencias actuales que influyen en la planificación regional. In Seminario sobre Planificación Regional, Tokio, 1958. Planificación regional. Nueva York, Naciones Unidas, 1959. pp.55-62.

65. GINSBURG, NORTON. Las regiones de planificación y el concepto regional. Bogotá, IICA-CIRA. Material Didáctico No. 34. 1968. 4 p.

66. GLASS, R. La evaluación de la planificación: Algunas consideraciones de carácter sociológico. In Seminario sobre Planificación Regional, Tokio, 1958. Planificación regional. New York, Naciones Unidas, 1959., pp.55-62.

67. GLIKSON, A. Planificación y fomento rural en Israel. In Seminario sobre u

68. GLIKSON, A. Planificación física regional; planificación integral de asentamientos campesinos. Caracas, CIARA, 22 h.

69. GOMES DA SILVA, JOSE. Planificación rural y reforma agraria. Campinas, 1964. 15 p.

70. GRIFFIN, KEITH. La integración de la planeación regional a una estrategia global del desarrollo. In Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria. Curso de Capacitación en Reforma Agraria. Santiago de Chile, ICIRA, s.f. 16 p.

71. _____ y HURTADO, CARLOS. Algunas reflexiones sobre el modelo Tingergen-Correa de planificación de la educación. El Trimestre Económico (México) 31 (121):37. 1964.

72. GUERRA, GUILLERMO. Planificación y el desarrollo agrícola institucional en Ecuador. Lima, IICA, 1969. 94 p.

73. HAFF, JOHN. La comunicación en la planificación urbana. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación 2(8):32-34. Diciembre 1968.

74. HAGEN, EVERETT E, ed. Planeación del desarrollo económico. México, Fondo de Cultura Económica, 1964. 461 p.

75. _____. Planning economic development; a study from the Center for International studies. Massachusetts, Homewood, Irwin, 1963. 380 p.

76. HAGLUND, ELSA et MAGNUSSON, LARS ERIK. Planification, construction et management de centres d'enseignement menager. Rome, FAO?, 1967. 99 p.

78. THE HAUGE. CENTRAL PLANNING BUREAU. Scope and methods of the Central Planning Bureau. Hague, 1956. 88 p.

78. HURTADO, HECTOR. El proceso de planificación en Venezuela. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no.50-51:35-46. Julio 1968.

79. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENICAS AGRICOLAS. Programa internacional de adeistramiento en elaboración de proyectos de asentamientos campesinos en areas de riego; informe. San Felipe, Venezuela, IICA, 1968. 49 p.

80. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE MERCADEO AGRICOLA, BOGOTA. Planificación y organización del mercadeo agrícola al nivel del sector público; conferencias. Bogotá, ILMA, 1969.

81. INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA. Planeación agropecuaria del distrito de riego, proyecto Córdoba No. 1. Bogotá, 1964. 57 h

82. INSTITUTO DE CAPACITACION E INVESTIGACION EN REFORMA AGRARIA, SANTIAGO-CHILE. Aspectos sociológicos en los planes de área. Bogotá, IICA-CIRA. Materia Didáctico No. 112. 1969. 13 p.

83. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL. Discusiones sobre planificación; informe de un seminario. (Santiago de Chile, 6 a 14 de julio de 1965) Santiago de Chile, Siglo XXI, 1966. 143 p.

84. ISARD, WALTER. Aplicación de la teoría de decisión a la planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación 2(1):13-33. Abril 1963.

85. _____. Methods of regional analysis: An introduction to regional Science. Cambridge, M.T.I. Press, c1965. 350 p.

86. _____ and CUMBERLAND, JOHN H. Regional economic planning; techniques of analises for less developed areas. Paris, OEEC, 1961. 450 p.

87. _____ y REINER, THOMAS A. Ciencia regional y planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación 4(2-3):17-55. Octubre 1964.

88. JIMENEZ CASTRO, WILBURG. La planificación como proceso administrativo. Bogotá, IICA-CIRA. Material Didáctico No. 95. 1969. 32 p.

89. KAUFMAN, A. y DESBAZEILLE, G. Método del camino crítico; aplicación a los programas de ejecución de trabajos del método PERT y a la optimación de sus costes. Barcelona, Sagitario, 1965. 206 p.

90. KILTY, DANIEL R. Planning por development in Peru. New York, Praeger, c.1967. 196 p.

91. KRIEGER, VASENA, ADALBERT. Planificación y crecimiento económico. El Trimestre Económico (México) 30-4(120):532-560. Octubre-Diciembre 1963.

92. KALECKI, MICHAL. Bosqeujo de una metodología para elaborar un plan de desarrollo: La experiencia polaca. El Trimestre Económico (Mexico) 32(126) 300- 1965.

93. LANDER, LUIS, SCARPATI, ROSARIO y SILVA M., JOSE A. Posibilidades del desarrollo de una metodología para la planificación en servicio social. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no.56-57:63-79. Noviembre 1968

94. LARIS, CASTILLA, JORGE. Modelo de planeación administrativa de políticas en el sector agrario: Caso de México. México, Escuela Superior de Comercio y Administración, Instituto Politécnico Nacional, 1969. 325 p.

95. LEBRETON, PRESTON P. et al. Teoría del planeamiento; consejos prácticos para el planeamiento de negocios. México, Herrero, 1963. 404 p.

96. LEFF, NATHANIEL H. Estudio del problema calidad-cantidad en la planeación educacional. El Trimestre Económico (México) 36-1(141):113-125. Enero-Marzo 1969.

97. LEWIS, OSCAR. La cultura de la pobreza. Cuadernos de las Sociedad Venezolana de Planificación no. 44:13-36. Agosto 1967.

98. _____. La planeación económica. México, Fondo de Cultura Económica, 146 p.

99. LA PLANIFICACION integral regional en Puerto Rico. In Seminario sobre planificación regional, Tokio, 1958. Planificación regional. New York, Naciones Unidas, 1959. pp. 161-184.

100. MANNHEIM, KARL. Libertad, poder y planificación democrática. 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1960. 391 p.

101. MANTILLA, WENCESLAO. Planificación y ejecución de la reforma agraria en Venezuela. Caracas, Imprenta Nacional, 1966. 68 p.

102. MARTIN, LOBO M. Realidad y perspectivas de la planificación regional en España. Revista de Estudios Agro-Sociales (España) No. 33:85-128. 1960.

103. MARTNER, GONZALO. La experiencia de la planificación en Africa. El Trimestre Económico (México) 36-3(143):427-474. Julio-Septiembre 1969.

104. _____. Planificación y presupuesto por programas. México, Siglo XXI, 1967. 511 p.

105. MASSE, P. El plan frnacés y la teoría económica. El Trimestre Económico (México) 33 (129):43. 1966.

106. MITTRA, SID. Algunos aspectos de la planificación en India y Venezuela. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación 3(1):1-30. Diciembre 1963.

107. MORALES ALBAN, EFRAIM. La planeación en la economía de libre empresa y la planeación en la economía centralizada. In Merchán, Antonio. Notas sobre la empresa agrícola. (p

108. _____. Nociones básicas sobre planificación regional. In Curso Internacional interdisciplinario de reforma agaria, 3o., Bogotá, Colombia, 1966. 5 p.

109. MOULY, JEAN. Algunos aspectos económicos y sociales de la planificación en los países subdesarrollados. Santiago, 1964. 30 h.

110. MUJICA, CIRO. Planificación del cfedito dentro de la reforma agraria. In Instituto Agrario Nacional, Caracas, ed. El problema agrario. Caracas, IAN, 1967. pp. 205-214.

111. MAYNE, ALVIN. La interrelación entre las fuerzas políticas y la planificación. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación 1(12):9-18. Julio 1967.

112. NACIONES UNIDAS. Manual de Proyectos de desarrollo económico. México, CEPAL/AAT, 1958. 264 p.

113. NEUTRA, RICHARD. Planificar para sobrevivir. México, Fondo de Cultura Económica, 1957. 461 p.

114. NISBET, ROBERT A. El plan Camelot. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no. 47:1-28. Noviembre 1967.

115. NITSCH, MANFRED. Un modelo general de la planificación. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación 2(8):35-37. Diciembre 1968.

116. NUÑEZ DEL PRADO B., ARTURO. Estadística básica para planificación; primera parte: Estadística descriptiva. Santiago de Chile, ILPES, 1969. 109 p.

117. OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION, CARACAS. Proyecto de desarrollo integral de Barbacoas; segundo curso de planificación integral de asentamientos campesinos. Caracas, CORDIPLAN, 1964. 65 p.

118. _____. Documentos de la regionalización del desarrollo. Caracas, CORDIPLAN, 1969. 102 p.

119. _____. Proyecto de desarrollo integral de El Cortijo (Edo. de Aragua) Caracas, CORDIPLAN, Centro de Planificación integral de Asentamientos campesinos, 1964. 57 p.

120. OKITA, O. Los efectos de la planeación sobre el desarrollo económico del Japón. El Trimestre Económico (México) 33(129):57. 1966.

121. OLIVEIRA CAMPOS, ROBERTO DE. Economia, planejamento e nacionalismo. Rio de Janeiro, Apec, 1963. 324 p.

122. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Agricultural planning course, 1963-1965. Rome, FAO, 1964-1966. 2 v. (FAO-Agricultural Planning Stuides No. 4-7)

123. _____. Agricultural programing. Rome, FAO, 1960. 50 p.

124. _____. Análisis de la planificación agrícola en el segundo decenio de la posguerra. In _____. Estado Mundial de la Agricultural y la alimentación, 1965. Roma, FAO, 1966.

125. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Curso de la planificación del desarrollo agrícola. Roma, FAO, 1968. 140 p.

126. _____. Lectures on agricultural planning delivered at the FAO Near East regional training center on agricultural development planning. Rome, FAO, 1963. 287 p. (FAO-Agricultural Planning Studies No. 3)

127. _____. La programación del desarrollo agrícola; estudios de planificación agrícola No.1. Roma, FAO, 1960.

128. _____. Report of the FAO/ECAFE expert group on selected aspects of agricultural planning in Asia and the FAr East. Rome, FAO, 1963. 62 p. (FAO-Agricultural planning studies No. 2)

129. _____. Review of agricultural planning during the second postwar decade. Rome, FAO, 1966. 28 p. (Agricultural planning stuidesNo. 5)

130. PALERM, ANGEL. Observaciones sobre la planificación regional. Washington, OEA-Departamento de Asuntos Socieales, 1967. 104 p.

131. PANZONE, C/ Ensayos sobre modelos de planeamiento. El Trimestre Económico (México) 33(129):77. 1966.

132. PARNES, HELBERT S. La planificación para la educación del desarrollo económico y social. Paris, OECD, 1963. 119 p.

133. PAZ, PEDRO y RODRIGUEZ, OCTAVIO. Cinco modelos de crecimiento económico. Santiago de Chile, ILPES, 1968. 100 p.

134. PEDREGAL, HERMINIO. Principios generales para la planificación física de aldeas agrícolas. Caracas, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Sección de Planificación Física de Aldeas, 1968. 104 p.

135. PERLOFF, HARVEY S. Elementos claves de planificación regional. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación 2(7):35-42. Septiembre 1968.

136. PICO, RAFAEL. La estrategia de la planificación en Puerto Rico. Revista de la Sociedad Interamericana de Planficación (2):19-22. Marzo 1967.

137. _____. Gobierno, planificación y desarrollo económico. Revista de la Sociedad Interamericana de Planficación 1(19):19-22. Marzo 1967.

138. PINTO, JOAO BOSCO. et al. Determinación de variables estructurales y psicosociales para la elaboración de un plan de area. Bogotá, IICA-CIRA. Mimeografiado No. 129. 1969. 89 p.

139. POUMAILLOU, PAUL. Estudio sobre inversión y planificación en el desarrollo económico del Paraguay. 3a. ed. México, Centro Regional de Ayuda Técnica,,1964. 118 p.

140. PRASED, V. N. Conservación de los recursos físicos en el desarrollo regional. In Seminario sobre planificación regional, Tokio, 1958. Planificación regional. New York, Naciones Unidas, 1959. pp.89-92

141. RADNER, ROY. Notes on the theory economic planning. Athens, Serbinis Press, 1963. 140 p.

142. RAMIREZ, TULIO E. Bibliografía sobre planificación regional y desarrollo. Hamilton, Ottawa, Comité de geografía regional, 1967. 43 p.

143. RANDHAWA, NARINDAR. Planeamiento de proyectos a nivel de la finca en distritos agrícolas seleccionados en India: El Paquete e innovaciones. Traducido del inglés Farm Planning project under intensive agricultural district program in India: Package Programme. Bogotá, IICA-CIRA. Mimeografiado No. 64. Edición Especial No. 3. 1966. 15 p.

144. RANDLE, P. H. Geografía histórica y planeamiento. Buenos Aires, Universitaria, c.1966. 266 p.

145. REGEV, SHAUL. Planificación regional; un problema de la integración espacial Santiago, 1965. 12 p.

146. REGIONAL RURAL development programmes with special emphasis on depresed agricultural areas; including mountain regions. Paris, FAO-OECD, Document No. 66. 1964. 321 p.

147. REVISTA DE PLANEACION Y DESARROLLO, publicada trimestralmente por el Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia, 1969-1970.

148. RODRIGUEZ GONZALEZ, ANTONIO. Consideraciones sobre los coeficientes de capital en la planificación económica. El Trimestre Económico (Mexico) 31(121):3- 1964.

149. ROSSI, DORIA M. An'alisis de la estructura agrícola para la planificación regional. Santiago, 1965. 21 p.

150. SACHS, IGNACY. La planeación en una economía sensible a las importaciones. El Trimestre Económico (México) 32(126):323- 1965.

151. SANDOVAL, GUERRA, MIGUEL. Planeación y programación. Puebla, El Salvador, Universidad Autónoma de Puebla, 1965. 77 p.

152. SARRIA, EUSTORGIO. Régimen jurídico de planeación. Bogotá, ESAPAC, 1964. 96 h.

153. SCHIKELE, R. Objetivos de la planeación del desarrollo: Incremento de la producción y reducción de la pobreza. Bogotá, IICA-CIRA. Material Didáctico No. 70. 1969. 7 p.

154. SCHNEIDER, E. Planeación, programación y coordinación en la comunidad económica europea. El Trimestre Económico (México) 33(129):77- 1966.

155. SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLI SANTIAGO DE CHILE, 19 AL 27 DE FEBRERO, 1968. Aspectos administrativos de la planificación. Documentos de un Seminario. Nueva York, Naciones Unidas 1968. 461 p.

156. SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION REGIONAL, TOKIO, 28 DE JULIO-8 DE AGOSTO de 1958. Planificación regional. Nueva York, Naciones Unidas, 1959. 236 p.

157. SILVA MICHELENA, J.A. Notas acerca de la aplicabilidad de las teorías de decisiones y de los juegos a la planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación 2(1):1-12. 1963.

158. SNYDER, J. H. Problemes and possibilities in planning for agricultural development . Economic Development and Cultural Change 12(2):123-138. 1964.

159. SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION. Enseñanza de la planificación en la América Latina. San Juan, Puerto Rico, 1960. 76 p.

160. SOZA VALDERRAMA, HECTOR. Planificación del desarrollo industrial. México, Siglo XXI, 1966. 370 p.

161. STEVENSON, RAFAEL. La planificación agraria: Su interrealación con los problemas de urbanización y una reforma agraria como instrumento. Bogotá, Fundación Universidad de América, 1960. 94 p.

162. STOLPER, W. F. Interrelaciones funcionales entre losinstitutos de desarrollo y la organizaciones de planeación enmlos países en desarrollo. El Trimestre Económico (México) 33(131):423- 1966.

163. SUNKEL, OSVALDO. Marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo. Santiago de Chile, ILPES, 1967. 64 p.

164. _____. La tarea política y teórica del planificador en América Latina. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación 2(8):5-11. Diciembre 19681

165. SURKIN, BENEIRA DE, BRICALL, J.M. et al. Planificación y desarrollo. Hospitalet, Nova Terra, 1964. 223 p.

166. TINTNER, G. y DAVILA, O. Aplicaciones de la econometría a la planificación. Un modelo para el Ecuador. El Trimestre Económico (México) 32(128):717- 1965.

167. TESTA, MARIO. La demanda de mano de obra en una situación económica planificada. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación 4(1):

168. TINBERGEN, JAN. Central planning. London, Yale University, 1964. 150 p.

169. TINBERGEN, JAN. Enlace de la planificación nacional con la planificación urbana y regional. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación 3(9-10):27-32. Marzo-Junio 1969.

170. _____. La planeación del desarrollo. México, Fondo de Cultura Económica, 1963. 107 p.

171. _____. Planificación del desarrollo. Madrid, Guadarrama, 1967. 254

172. TUGWELL, REXFORD G. The place planning in society; seven lectures on the place of planning in society with special reference to Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico, Pllanning Board, 1958. 88 p.

173. UNIKEL, LUIS. La urbanización y la planificación urbana en América Latina Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación 2(5-6): Marzo-Junio 1968.

174. UNION PANAMERICANA. Programación del desarrollo regional, estudios y monografías 18. Washington, OEA,

175. UNTERRICHTER, CRISTOBAL. Planificación de la administración de empresas agrícolas y especialmente de la unidad agrícola familiar. Bogotá, IICA-CIRA. Material Didáctioo No. 53. 1968. 46 p.

176. _____. Planificación de la administración de empresas agrícolas y especialmente de la unidad agrícola familiar. Quito, IICA-CIERA, 19 p.

177. URQUIJO Y DE LA FUENTE, JOSE LUIS DE et al. Planificación financiera de la empresa. Bilbao, Deusto, 1963. 277 p.

178. VAZ, JORGE MARQUES. La funcionalidad del proyecto en el proceso de la planificación. Bogotá, IICA-CIRA. Material Diáctico No. 58. 1969. 12 p.

179. VILLAMIL, JOSE J. Evaluación de la planificaciónnen Puerto Rico. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación 1(3):26-31. Septiembre 1967.

180. VIOLICH, FRANCIS. Desarrollo comunal y planificación urabana en América Latina. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación 2(8): 18-27. Diciembre 1968.

181. _____. La planificación regional en la América Latina: Algunos ejemplos de problemas y posibilidades. In Seminario sobre Planificación Regional, Tokio, 1958. Planificación regional. New York, Naciones Unidas, 1959. pp. 89-92

182. WALINSKY, LOUIS J. The planning and execution of economic development. New York, McGraw-Hill, 1963. 248 p.

183. _____. Planificación y realización del desarrollo económico; guía no técnica para políticos y administradores. Madrid, Del Castillo, 1965. 250 p.

184. WATERSTON, ALBERT. Organización de la planificación. In Instituto de Desarrollo Económico, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Trabajos sobre Desarrollo Económico, 1966-67. Washington, IDE-BIRF, 1967. pp.2-30.

185. _____. Qué sabemos de la planificación. In Instituto de Desarrollo Económico, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Trabajos sobre Desarrollo Económico, 1966-67. Washington, IDE-BIRF, 1967. 47 p.

186. WEITZ, RAANAN. Programación del desarrollo regional. Washington, OEA, 1966. 86 p.

187. _____ and AVSHALOM, ROKAY. Agricultural development: Planning and implementation (Israel case study) Dordrecht, Reidel Publishing Co., 1968. 404 p.

188. _____ and AVSHALOM, ROKAY. Pronóstico y orientación de la agricultura y la colonización en Israel. Herselia, Ministerio de Agricultura, 1963. 189 p.

189. WIENER, A. Planificación integral y desarrollo de los recursos hidrológicos planificación integral de asentamientos campesinos. Caracas, CORDIPLAN, 1963. 7 h.

190. WINGROD, ALEX. Planfificación integral de asentamientos campesinos. Caracas, CORDIPLAN, 1964. 33 p.

191. YALAND, E. Planificación física de aldeas agrícolas privadas y cooperativas. Herzelia, Ministerio de Agricultura, Agencia Judía para Israel, 1963. 71 p.

192. YLVISAKER, P. Consideraciones administrativas sobre planificación regional. In Seminario sobre Planificación Regional, Tokio, 1958. Planificación Regional. New York, Naciones Unidas, 1957. pp.87-89.

193. YU CHUENTAO, LUIS. Aplicaciones prácticas del PERT y CPM; nuevos métodos de dirección para planificación, programación y contrl de programación de proyectos. Bilbao, Deusto, 1967. 166 p.

194. ZAVALA, D. F. MAZA. La planificación económica en Venezuela. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación no.50-51:1-20. Julio 1968.

195. ZYMELMAN, MANUEL. Comentarios al artículo "Ha prestado la planificación económica atención suficiente a la educación? El Trimestre Económico (Mexico) 32(127):530- 1965.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

FUNDAMENTOS DE ECONOMIA AGRICOLA

Héctor H. Murcia

CURSO INTERAMERICANO PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

Abril - Junio 1971

FUNDAMENTOS DE ECONOMIA AGRICOLA

I N D I C E

FUNDAMENTOS DE ECONOMIA AGRICOLA

Por: Héctor H. Murcia
Profesor Asistente,
Facultad de Agronomía-Universidad Nal.
de Colombia, Bogotá.

Introducción:

El proceso de planeación y ejecución de un programa de Reforma Agraria requiere del conocimiento y aplicación de un conjunto de principios técnicos, económicos y sociales en los cuales se fundamenta el carácter integral de su objetivo general.

La Economía Agrícola ofrece al planificador de la Reforma Agraria una serie de instrumentos y conceptos que le ayudan a tomar adecuadas decisiones, tanto a nivel de unidad de producción, como en el campo regional y nacional.

En ésta parte del curso se presenta inicialmente una revisión del concepto de Economía Agrícola y su significado; luego se muestran las principales bases teóricas que brinda la Ciencia Económica al estudio agropecuario y, finalmente, se hace relación al papel que la agricultura desempeña en un Programa general de desarrollo económico.

Es difícil entrar en muchos detalles al enfocar los distintos conceptos económicos, debido al limitado espacio de tiempo, pero se desea que esta revisión ofrezca a los participantes una idea general sobre la importancia que tiene el conocer aspectos básicos de Economía Agrícola al llegar al terreno práctico de aplicación de la Reforma Agraria.

Al final de estos apuntes se presenta una revisión bibliográfica en la cual se pueden ampliar los diversos aspectos tratados a lo largo de las conferencias dictadas.

1.1. Significado de la Economía Agrícola

La Economía Agrícola debe ser reconocida como uno de los importantes factores a considerar, cuando se trata de obtener la aceleración del proceso de desarrollo económico de un país.

Definir el objeto de la Economía Agrícola y su importancia como un conjunto de ciencias aplicadas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones del sector agropecuario, aparece lógicamente como un trabajo previo que se impone.

Para todos los países y en especial para aquellos cuyas economías dependen grandemente de la producción agropecuaria -cual es el caso de la mayoría de las naciones latinoamericanas,- no sólo es necesario conocer las mejores técnicas tendientes a obtener mayores rendimientos en los cultivos o empresas ganaderas, sino también se deben considerar los principios económicos aplicables a estas actividades.

De tal manera, es posible tener una visión integral en el proceso de producción, mediante el conocimiento de aspectos esenciales tales como: principios para obtener mayor eficiencia en el uso y combinación de los recursos existentes a fin de cumplir con el objetivo buscado por el productor, lograr mejores resultados en el mercadeo o comercialización del producto obtenido, y aún más, conocer las bases que rigen la correcta formulación de políticas agrarias a nivel nacional.

El alcance de la Economía Agrícola es bastante grande, mucho más cuando se reconoce su importancia como un conjunto de disciplinas que contribuyen a la ampliación del campo de acción de la investigación y educación agrícolas.

La Economía Agrícola, como área de estudio o especialización, vincula al desarrollo económico un nuevo tipo de profesional, el cual trae otro enfoque sobre la solución a los problemas que afectan la actividad rural, basado en la aplicación de los conocimientos económicos a la realidad agropecuaria.

1.2. Campo de Acción de la Economía Agrícola

A fin de señalar el campo de acción de la Economía Agrícola es necesario, inicialmente, revisar ciertos conceptos básicos considerados como las áreas principales para la aplicación de los principios económicos.

Finca, Firma o Unidad de Producción: Es la unidad económica en la cual se trata de combinar y utilizar los recursos de producción, con el fin de lograr los objetivos buscados por el propietario o administrador.

Campo Micro-Económico: En la economía se usa este término cuando se refiere a la aplicación de conceptos o técnicas a una unidad de producción específica.

Campo Macro-Económico: Cuando los principios económicos se aplican a grupos de unidades de producción, los cuales constituyen la región o la nación. La Macro-Economía se refiere más al campo total que al individual.

Tal como se verá posteriormente al definir las diversas disciplinas dentro de la Economía Agrícola, es evidente que esta Ciencia es aplicable en todos los campos mencionados.

1.3. Ciencias dentro de la Economía Agrícola:

Diversas disciplinas integran el conjunto de la Economía Agrícola. En el estudio y aplicación de estos campos específicos se puede encontrar la respuesta a muchos de los obstáculos que han dificultado el avance agropecuario de los países latinoamericanos.

Básicamente, se pueden citar y definir las siguientes ramas principales dentro de la Economía Agrícola:

1.3.1. Economía de la Producción Agropecuaria:

Es la ciencia que trata de aplicar los principios y conceptos de teoría económica, con el fin de facilitar al agricultor la selección entre diferentes alternativas en el uso de los recursos existentes en la empresa agropecuaria.

Heady[1/] establece los siguientes principios como objetivos básicos de la Economía de la Producción Agropecuaria:

1. Determinar y señalar las condiciones óptimas para el uso de los recursos (tierra, trabajo, capital y administración) en la producción de cultivos o empresas ganaderas.

2. Calcular la desviación que existe entre la actual utilización de los recursos y el uso considerado óptimo.

3. Analizar las fuerzas que condicionan los planes de producción y utilización de los recursos.

4. Señalar los medios para alcanzar el nivel óptimo.

1.3.2. Administración de Empresas Agropecuarias:[2/]

Esta disciplina trata de lograr un mejor uso y combinación de los factores de producción existentes en la finca o empresa agropecuaria, en tal forma que el resultado de su manejo esté de acuerdo con los objetivos del administrador generalmente representados en máximos ingresos netos continuados.

Aunque esta ciencia está dirigida básicamente a la finca o unidad de producción, es necesario hacer claridad en que la necesidad de planear y reorganizar las explotaciones agropecuarias surge dentro del cumplimiento de cualquier política agraria a nivel nacional, como es el caso de la Reforma Agraria, y para el desarrollo de actividades necesarias como los planes de crédito, parcelación o colonización.

1.3.3. Mercadeo y Comercialización de Productos Agropecuarios:[3/]

El mercadeo y comercialización de los productos agropecuarios incluye todas las operaciones, servicios y actividades empleados en la movilización y transformación de estos productos desde el productor inicial hasta el consumidor final.

1/ Heady, Earl O. Economics of agricultural production and resource use. Prentice-Hall, Inc. 1952. Séptima Edición. 850 pp.

2/ y 3/ Mayor información sobre estas ciencias se puede obtener consultando las publicaciones específicas citadas en las referencias bibliográficas del curso.

Esta ciencia se fundamenta en la agregación de utilidades a los productos, a fin de que estos satisfagan adecuadamente las necesidades del consumo. Los productos agrícolas se caracterizan por la estacionalidad de su producción, por su más o menos rápida fungibilidad y, algunos de ellos, porque no están en capacidad de satisfacer la demanda en la forma en que se cosechan u obtienen.

Por lo tanto, la teoría económica considera varios tipos de utilidades (de forma, de tiempo, de lugar y de posesión) que constribuyen a adicionar condiciones al producto para transformarlo en el artículo solicitado por el consumidor.

Los principios básicos de mercadeo no deben ser desconocidos por el productor, a fin de tratarde afrontar eficazmente las situaciones que se presentarán al sacar su producción al centro de mercado. Es obvio que no todo es producir o aumentar considerablemente los rendimientos sino también ver que se hace con lo que se obtiene en la empresa agropecuaria, observando cuidadosamente el aspecto del Consumo.

1.3.4. Política y Planeación Agropecuaria:

Las bases de política y planeación agraria son determinadas principalmente por el sector gubernamental, como elementos de la política general del país. Esta determinación está basada en el análisis y aplicación a nivel nacional de las ciencias y actividades que se consideran como instrumentos complementarios de la política agraria (mercadeo, administración, crédito, asistencia técnica, etc.).

De acuerdo con Franco[1/], los objetivos generales de la política agraria deben ser los siguientes:

1. Aumento de la capacidad de empleo rural e incremento de los ingresos agrícolas.

2. Redistribución de ingresos y recursos productivos.

1/ Franco, Alberto. Bases para una política agraria y de abastecimiento para Colombia. IICA-CIRA, Mimeografiado. Material Didáctico No. 48. 1968. 14 pp.

3. Aumento de la producción de ciertos artículos de consumo interno y externo, con miras al mantenimiento de precios estables o ligeramente decrecientes de los productos agrícolas para los consumidores.

Lógicamente, la política y planeación agraria está íntimamente relacionada con las políticas de abastecimiento al sector urbano, de exportaciones e importaciones y con el desarrollo industrial.

1.4. Relación de la Económia Agrícola con otras disciplinas:

Para poder aplicar los principios económicos a la producción agropecuaria, se hace necesario contar con el concurso de varias ciencias que den un respaldo integral a los diferentes tipos de decisiones que se tomen.

Por ejemplo, tanto a nivel micro como macroeconómico el agricultor o ganadero debe afrontar problemas de diversa índole, tales como los siguientes:

a) Decidir qué productos o insumos debe comprar o vender. Determinar la adecuada combinación de los recursos de producción de que dispone.

b) Tomar actitudes frente a las innovaciones

c) Conocer sobre prácticas de conservación de suelos; planear el calendario de trabajo de acuerdo con los requisitos de cada cultivo; saber algo sobre insectos, enfermedades o malezas que afecten sus plantaciones, las causas que los produjeron y su control.

d) Saber cómo mantener el ganado y tener idea sobre aspecto de desarrollo de los animales o de empresas pecuarias en general.

e) Decidir sobre la tecnología que debe prevalecer y sobre el número de construcciones y equipos que necesita.

Como se observa en la diversidad de casos anteriores, la Economía Agrícola necesita de la colaboración de muchas disciplinas, entre las cuales se pueden mencionar:

Economía General: Por medio de los estudios de precios, mercados, selección y combinación de empresas agrícolas o pecuarias, elementos de política y administración general, etc.

Sociología Rural: Teniendo en cuenta las características de la persona, su reacción ante la sociedad, y la comunidad; la influencia de las instituciones, las nuevas tecnologías y su posibilidad de adopción, las tradiciones, etc.

Agronomía: A través de los conceptos técnicos tales como, variedades de cultivo, tipos de suelos, conocimiento sobre plagas, enfermedades y aspectos fitotécnicos en general.

Veterinaria y Zootecnia: En especial para las explotaciones de tipo pecuario, los conocimientos zootécnicos sobre mantenimiento y desarrollo del ganado, así como las técnicas aplicables en el sector animal de la producción constituyen necesario complemento para la correcta aplicación de los planes económicos.

Ingeniería Agrícola: Por medio de conocimientos sobre maquinaria, bases de riego y drenaje, diseño y mantenimiento de Distritos de Riego, tamaño y uso adecuado de las construcciones rurales, etc.

Además de estos grupos de ciencias, la Economía Agrícola necesita del concurso de los fundamentos de disciplinas dirigidas al estudio y conservación de los recursos naturales tales como Ingeniería Forestal, Geología, Hidrología, etc.

Los planes de desarrollo del sector agropecuario a todo nivel deben prestar atención, por lo tanto, a múltiples conocimientos de carácter técnico, por lo cual es posible afirmar que todas estas ciencias deben estar mutuamente relacionadas.

II. CONCEPTOS, PRINCIPIOS Y RELACIONES ECONOMICAS

2.1. Factores de la Producción

Los factores de producción son todos aquellos recursos que convenientemente utilizados y combinados en el proceso productivo dan origen al llamado "producto".

Algunos autores clasifican los Factores de producción en tres categorías: Tierra o Recursos Físicos, Trabajo o Recursos Humanos y Capital o Recursos Financieros. El término Administración ha sido adicionado a los tres anteriores.

Junto a estos cuatro Factores Principales, pueden existir otros que se denominarían factores Auxiliares de Producción (Factores Institucionales, intervención del gobierno, etc.)

Económicamente se considera que todos los Factores de Producción son limitados, o sea que para aumentarlos en un momento determinado, se necesita de un esfuerzo económico que requiere tiempo. Cuando no se emplean totalmente los factores de producción, se dice que hay desempleo, el cual por lo general no ocurre por igual en todos estos recursos.

A. Tierra: Comprende todos los recursos naturales: suelo, agua, minas, bosques, etc.; la retribución a su uso está dada por la Renta.

"Para cualquier tipo de actividad, sea industria, urbanismo, almacén, vías, el recurso principal es la tierra; en la agricultura este factor desempeña el papel de mayor importancia". (Hopkins, 1962).

Se dice que el factor de producción tierra es limitado en cantidad y heterogéneo en calidad. En la economía agrícola latinoamericana es frecuente encontrar situaciones extremas en el uso de éste factor: Sobre-utilización (caso del minifundio) y sub-utilización (latifundio).

B. Trabajo o mano de obra. Es el conjunto de los recursos humanos disponibles para la producción; su retribución está dada por el Salario.

"Este factor, (trabajo) que es esencial en la producción, no puede valorarse para los efectos del inventario. Comprende la mano de obra disponible por parte del agricultor y su familia, y la contratada. En la economía de la producción, el trabajo se utiliza en elaborar bienes más útiles cambiando su forma, su ubicación o la fecha de consumo". (Hopkins 1962).

Este factor de producción es también limitado, especialmente en cuanto a mano de obra calificada se refiere.

En la práctica es bastante difícil encontrar la situación de "ocupación plena"; sin embargo, las crecientes cifras sobre desempleo en el sector rural y migraciones a las ciudades revela que no se está empleando adecuadamente este factor.

C. Capital. Está formado por todo el equipo de producción o por los recursos financieros acumulados en un momento dado. Ejemplos: Herramientas, maquinaria, edificios, acciones en el mercado bursátil, fertilizantes, forrajes, cercas, dinero disponible, créditos posibles, etc.

Su retribución está proporcionada por el Interés.

D. Administración. Es el proceso de la toma de decisiones con respecto al uso de los recursos disponibles. La función principal de este cuarto factor es combinar los anteriores con el fin de ponerlos a producir lo más eficientemente posible.

La retribución a una adecuada administración es la Ganancia.

2.1.1. El Concepto de "Insumo"

"Insumo" es el término económico utilizado para denominar a cada uno de los factores de producción que intervienen en el proceso productivo.

Los insumos pueden clasificarse generalmente en dos categorías:

Insumos fijos: Son aquellos elementos que permanecen más o menos fijos y constantes en el ciclo de producción

del negocio (de siembra a cosecha, por ejemplo) y son conocidos como aparato de la producción. Entre ellos encontramos la maquinaria, edificios, equipos, planta fija, etc.

Insumos variables: Al contrario de los anteriores, estos cambian o varían dentro del ciclo de la producción y son indispensables para poner en funcionamiento el aparato de la producción. Ejemplos: semillas, fe tilizantes, herbicidas, concentrados, insecticidas, etc.

En el campo de la Economía Agrícola se utiliza bastante el término "Insumos Agropecuarios", el cual se refiere a aquellos elementos de producción específicamente relacionados con el sector agropecuario. Se da creciente importancia a la necesidad de regular la calidad de estos insumos y es así como se observa que ya hay reglamentaciones dirigidas a la supervisión en la producción de estos elementos.

Se trata esencialmente de lograr que se le proporcione al agricultor los productos que realmente necesita y evitar hasta donde se pueda la adulteración o la falsedad en su calidad.

2.2. Funciones Económicas Básicas

Todo sistema económico debe realizar, como mínimo, variar funciones básicas. En general, estas funciones pueden ser agrupadas en los cinco conceptos que se mencionan a continuación:

a) Determinar qué se debe producir: Lo cual significa que los productores deben estar informados con respecto a las necesidades más importantes de los consumidores y en qué manera se van a satisfacer esos deseos.

b) Organizar la Producción: Si se van a satisfacer las necesidades del consumo, los recursos de la producción se deben asignar y organizar de tal manera que se obtengan productos que se ajusten a esas necesidades.

c) Determinar cómo se van a distribuír los productos: De acuerdo con la forma en que los recursos han sido

dirigidos a la obtención del producto y a la capacidad del consumidor para adquirirlo, el producto final debe ser distribuído. Muchos tratadistas de la Ciencia Económica, asignan al sistema de precios y a la distribución de los ingresos el papel preponderante en esta, principalmente, y en las otras funciones del sistema económico.

d) Señalar cómo se va a organizar el consumo de acuerdo con un suministro u oferta fija del producto: Este concepto hace relación al racionamiento del consumo de bienes y servicios en el tiempo. La economía debe, primordialmente, organizar el consumo a fin de que este no exceda la cantidad de productos disponibles. También, se debe regular la cantidad de producto o suministrar en el tiempo -principalmente, cuando hay una oferta estacional y fija, como es el caso de los productos agrícolas- para contrarrestar las tendencias especulativas que buscan principalmente aumentos notorios en los precios.

e) Tomar las medidas necesarias para el mantenimiento y expansión de la economía: El desarrollo y mejoramiento que se vaya logrando en la producción debe estar de acuerdo con el avance en el mercado, de tal manera que la expansión de la economía sea integral.

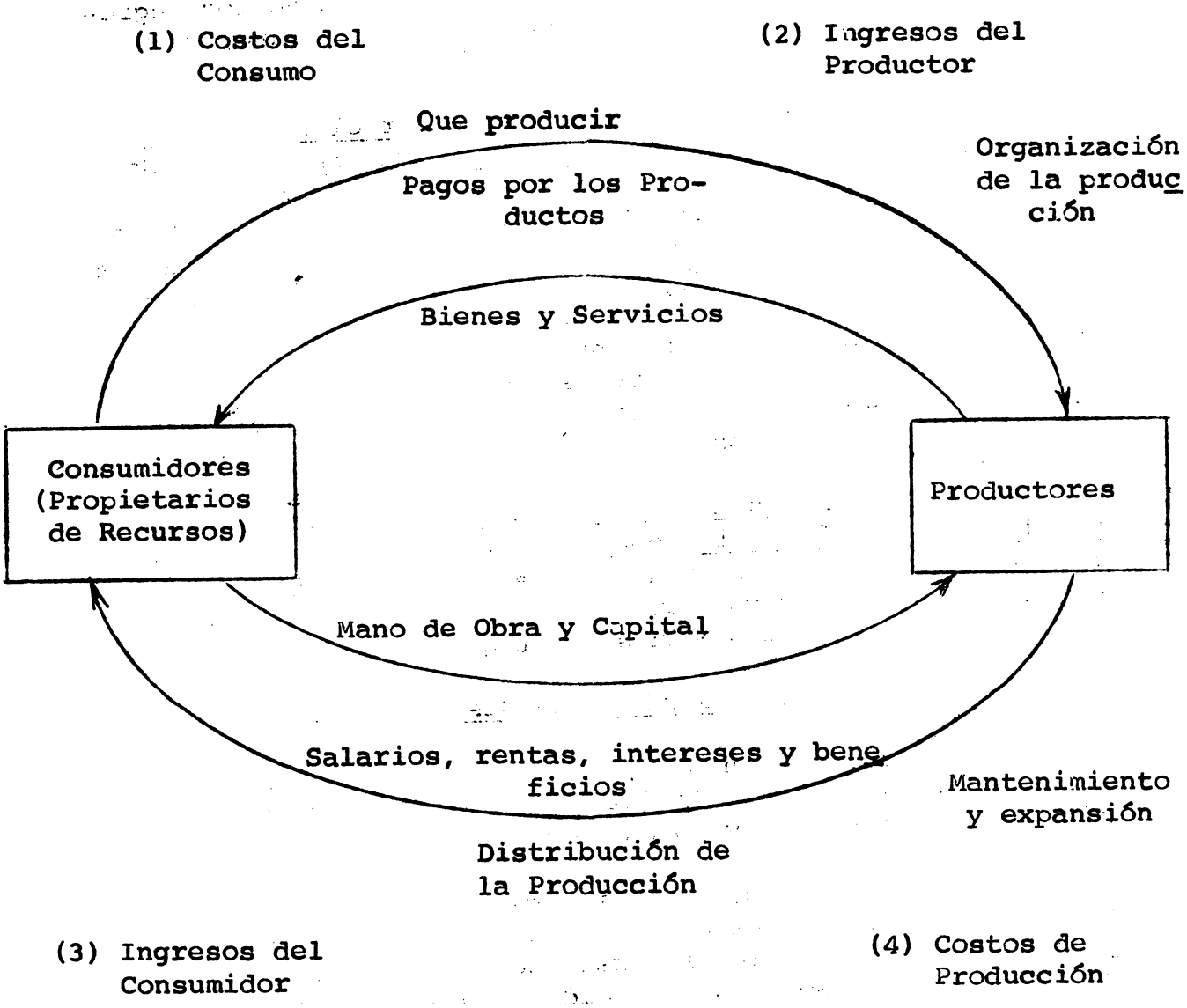
2.2.1. Organización General de un Sistema Económico:

El sistema económico, en un modelo simplificado, se puede describir como la interacción de dos unidades básicas: Productores y Consumidores.

Estas dos unidades se relacionan en dos tipos de actividades: 1) el mercado por los productos obtenidos y 2) el mercado por los recursos de la producción. En el primer plano, son los consumidores quienes desempeñan parte preponderante; en el segundo, son los productores.

En el movimiento de productos y recursos entre productores y consumidores intervienen en mayor o menor escala, dependiendo de la organización del mercado, agrupaciones o personas que hacen el papel de intermediarios.

La organización de un sistema económico y sus funciones básicas se pueden observar en el siguiente esquema, el cual ha sido adaptado de los sugeridos por Leftwich y Bishop[1/].



1/ Mayor información sobre estos aspectos puede ser obtenida en: Bishop, C.E. y W.D. Toussaint. Introducción al Análisis de Economía Agrícola. Editorial Limusa-Wiley. México. 1966. 262 pp. ó Leftwich, Richard. The price system and resource allocation. Tercera Edición. Holt, Rinehart and Winston. 1966. 369 pp.

2.3. Producción y Productividad

Con frecuencia se confunde el significado de los términos Producción y Productividad, por lo cual se hace necesario definirlos claramente para posteriores referencias a ellos.

Producción: En términos generales este concepto expresa el proceso de obtención de un artículo determinado a partir de los varios recursos o factores que se combinan.

Muchos economistas definen producción como la creación de utilidad o como la capacidad de satisfacer necesidades humanas. La utilidad puede lograrse mediante transformaciones de tiempo, forma, lugar o posesión, en el producto obtenido originalmente; por consiguiente, para estos tratadistas, sólo son productivas aquellas actividades cuyo resultado sea satisfacer las necesidades de la sociedad.

Queda definido, entonces, que producción es un término de carácter más bien general.

Productividad: Se refiere a la relación entre la producción y algunos de los insumos que la originan. Una de las medidas de productividad, el rendimiento, expresa la relación entre la cantidad física de producto obtenido y la unidad de insumo que contribuye a la producción.

Se establece entonces, que el rendimiento cuantifica la productividad en términos físicos, la cual se puede mencionar, por ejemplo, en los siguientes índices:

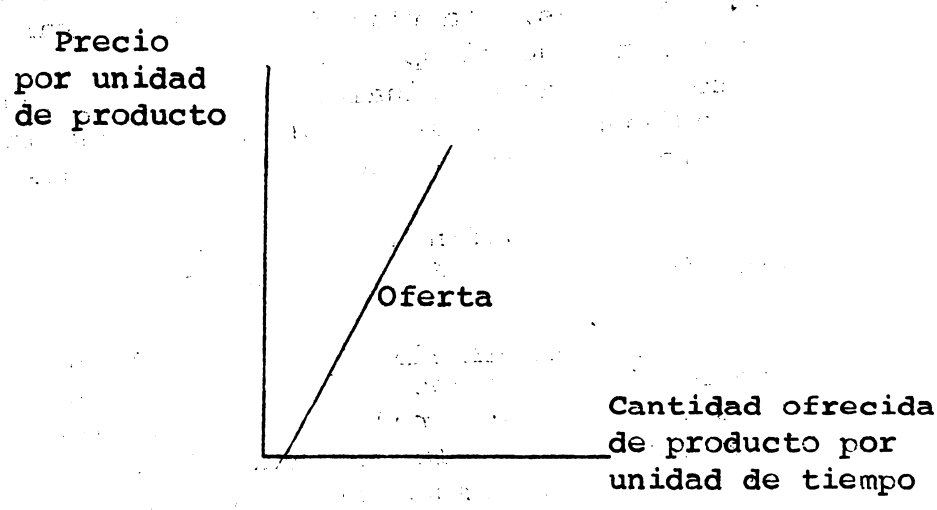
Kilogramos de producto por unidad de superficie (hectárea o fanegada), Kilogramos de producto por peso invertido, litros de leche por vaca, número de animales o de unidades animal por unidad de superficie (índice conocido como la Carga Animal), lechones por camada, etc.

Mientras que producción es el término general, productividad trata de expresar la relación entre Producción y Factor de Producción (insumo).

2.4. Los Conceptos de Oferta y Demanda

Oferta es la relación existente entre la cantidad producida de un artículo o que los vendedores envían al mercado por unidad de tiempo y el precio de dicho producto.

Usualmente, la relación entre los precios y las cantidades ofrecidas es directa, lo cual quiere decir que a precios altos, los vendedores ofrecerán más cantidad de producto y lo contrario a precios bajos. La representación gráfica de una curva normal de oferta sería de la manera siguiente:



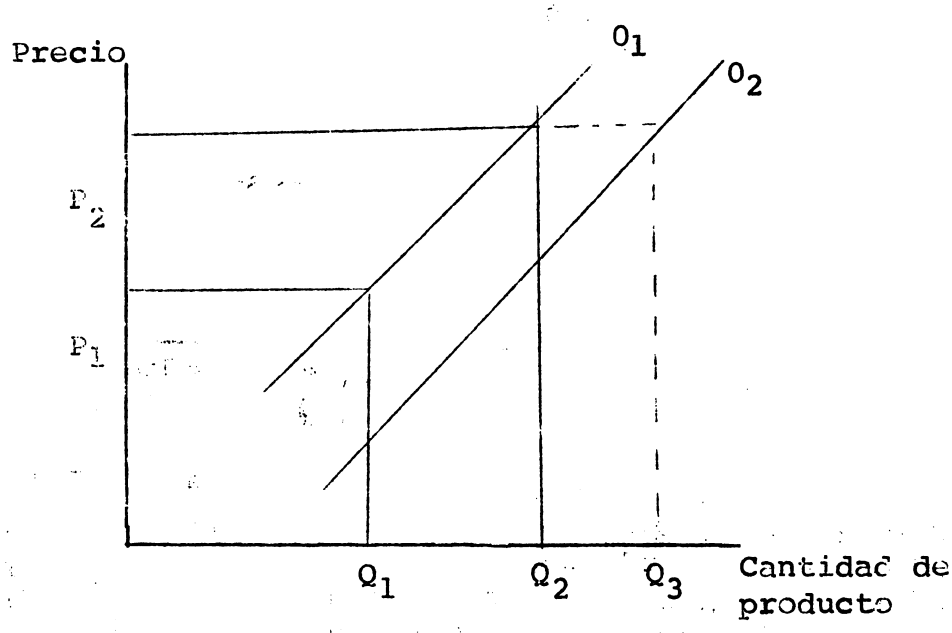
La curva de la oferta se forma por las varias cantidades de un producto que los vendedores ofrecen para su venta, cuando los precios varían desde cero hasta el infinito.

Varios factores pueden crear aumentos en la cantidad ofrecida, tales como mejores técnicas (uso de fertilizantes, riego, semillas mejoradas, prácticas avanzadas de cultivo, etc.) y otras causas pueden dar orígen a situaciones de disminución en la oferta (disminución en rendimientos, baja productividad, menor área sembrada, etc.)

Un aumento en la oferta significa que los productores se encuentran en capacidad de vender mayores cantidades a cada uno de los diferentes niveles de precios.

Por ejemplo, si se observan las curvas de oferta O_1 y O_2 con el aumento de la oferta ocurrido, los agricultores

con el aumento de la oferta ocurrido, los agricultores están están dispuestos a ofrecer más producto a los mismos precios (al precio P_1, los productores están en capacidad de vender Q_2 en lugar de Q_1) o a ofrecer la misma cantidad de producto a un precio menor que en la situación inicial O_1.



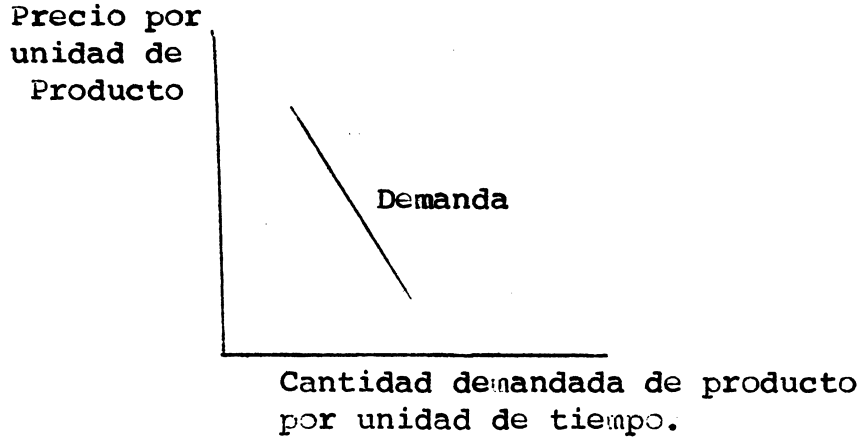
La oferta agrícola se caracteriza principalmente por su estacionalidad y por no estar geográficamente concentrada. Además, una elevada cantidad de productos del agro tienen un período de duración relativamente corto, o sea que son de gran perecibilidad, por lo cual se necesita un mercadeo más o menos rápido.

Estas características determinan que, en muchos casos, se presenten inestabilidades en la producción, en los precios y en los ingresos que se reciban por el producto.

Demanda es la relación entre las cantidades de producto que se piden o demandan en el mercado por unidad de tiempo y los precios respectivos, los cuales varían desde cero hasta el infinito.

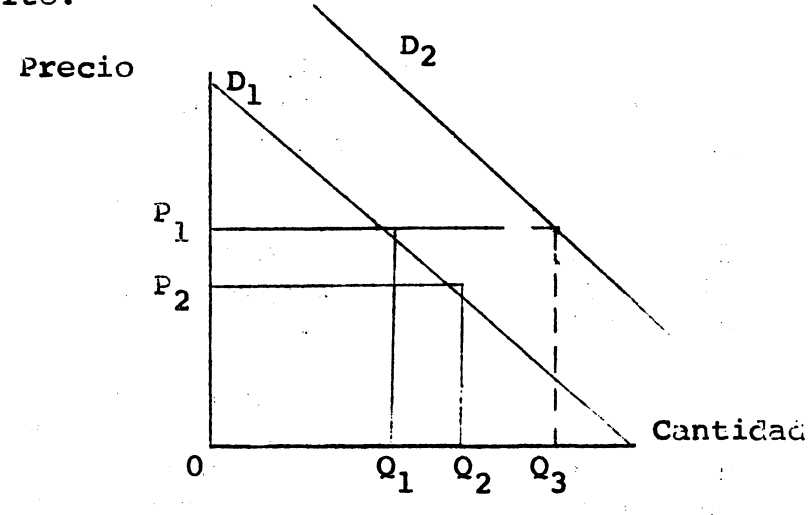
La cantidad demandada varía usualmente en una relación inversa con el precio: si es más alto el precio, tiende a presentarse menor demanda por el producto o existirá un menor número de consumidores que están dispuestos a adquirirlo.

La curva de la demanda se puede representar de la manera que se aprecia a continuación, gráfico que muestra las diferentes cantidades que se demandarán del artículo, a varios precios alternativos:



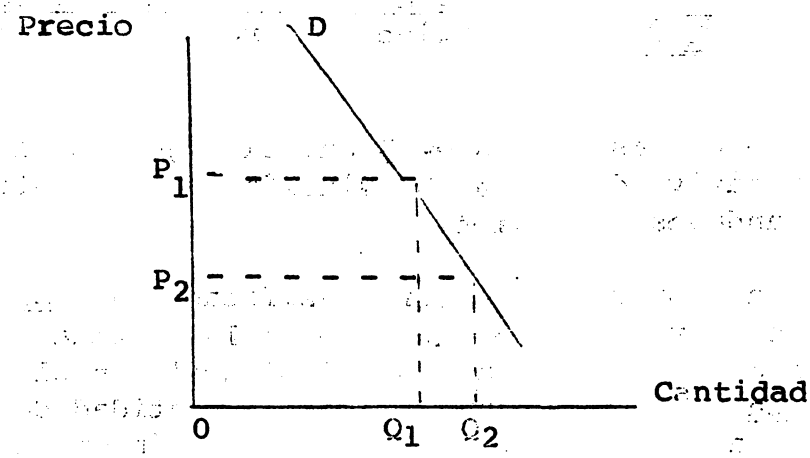
Diversos factores pueden afectar la cantidad demandada de un producto, siendo los más importantes entre ellos a) Precio del prducto, b) Productos substitutos y sus precios, c) Gustos y preferencias del consumidor, d) Crecimiento de la población, e) Posibilidad de escogencia entre productos más o menos similares, etc.

Un cambio en la demanda de(D_1 a D_2) implica que los consumidores están dispuestos a comprar una cantidad mayor de producto al mismo precio, o a comprar el mismo volúmen a un precio más alto:



Por otro lado, un cambio en la cantidad demandada se refiere a un movimiento a lo largo de la misma curva de demanda (caso de baja del precio P_1 a P_2, en la misma curva D_1).

Por lo general, se considera que las bajas en los precios de los productos agrícolas, afectan muy poco las cantidades que los consumidores están dispuestos a adquirir, por lo cual se origina que los ingresos recibidos por los agricultores tienden a reducirse:



En el esquema anterior se observa que, mientras el precio se reduce de P_1 a P_2 en la mitad (50 por ciento), la cantidad se incrementa en menos (más o menos una tercera parte), al pasar de Q_1 a Q_2. En otros términos: el área $0P_2 \times 0Q_2$, que representa los Ingresos, es menor que el área original $0P_1 \times 0Q_1$.

De acuerdo con éste planteamiento se observa que la demanda de productos agrícolas tiene menor ponderación en el presupuesto familiar a medida que se modifica el nivel de ingresos (Ley establecida por Engel). Otra característica de la demanda agrícola es el de ser relativamente constante en el tiempo, por lo cual, frente a una oferta estacional se determina la existencia de períodos de exceso de oferta alternados con épocas de déficit.

2.5. El Concepto de Elasticidad

En términos generales se define a la Elasticidad como la variación porcentual en una variable, debido a un cambio en un 1% en otra variable relacionada con la anterior.

Ha y diversas clases de Elasticidad: Elasticidad Ingreso de la demanda, elasticidad cruzada, etc. Sólo haremos referencia a las dos primeras, las cuales explican el concepto.

Elasticidad Precio de la Demanda: Expresa el cambio en la cantidad demandada frente a una variación del precio en un 1%.

$$E = \frac{\frac{\Delta Q}{Q}}{\frac{\Delta P}{P}} = \frac{\text{Variación Porcentual de la Cantidad}}{\text{Variación Porcentual en el precio}}$$

En el caso de la demanda, el signo de la elasticidad es negativo debido a la relación inversa entre cantidades demandadas y precios.

La demanda puede ser clasificada en: Elástica -cuando el porcentaje de aumento en la cantidad demandada es mayor que el porcentaje de disminución en el precio-, Inelástica - cuando el aumento en la cantidad demandada es proporcionalmente menor que la disminución en el precio- y Unitaria -cuando el porcentaje de aumento en cantidad y disminución en el precio son iguales-.

Por consiguiente, si se define al Ingreso como P (Precio) x Q (Cantidad), una variación en el precio tendrá distinto efecto en el Ingreso, dependiendo de si el producto tiene demanda elástica o inelástica.

Gráficamente se puede señalar que tanto la curva de la oferta como la de la demanda pueden tener diferentes inclinaciones. Cuando tienden a ser horizontales se dice que son elásticas, y cuando las curvas tienden a ser verticales serán inelásticas.

Elasticidad Ingreso de la Demanda: Se refiere a la variación porcentual en la cantidad demandada frente a un cambio de un 1% en los Ingresos, lo cual se puede expresar así:

$$E = \frac{\frac{\Delta Q}{Q}}{\frac{\Delta Y}{Y}} = \frac{\text{Variación en la cantidad demanda}}{\text{Variación en los Ingresos}}$$

Los productos alimenticios tienen una elasticidad Ingreso menor que la unidad (los cambios en la cantidad demandada son proporcionalmente menores a los ocasionados en el ingreso), mientras que los bienes suntuarios tienen una elasticidad ingreso mayor que la unidad.

Explicaciones más detalladas sobre el concepto de elasticidad se puede encontrar en Textos básicos de economía, algunos de los cuales se citan en las Referencias Bibliográficas de este curso.

2.6. Los principios de Competencia Perfecta

Gran parte de los conceptos económicos tienen plena aplicación únicamente dentro de los principios de la Perfecta Competencia. Estas condiciones son muy difíciles de encontrar en su totalidad en el mundo real y se puede afirmar que algunas de ellas sólo permanecen en el plano teórico.

Las características necesarias para Competencia Perfecta son:[1/]

1. Completo conocimiento de las condiciones del mercadeo. Según esta condición, los ajustes de la economía a variaciones momentáneas de la Oferta o Demanda de un producto deben ser más o menos instantáneas o rápidas. Los compradores y vendedores del producto se adaptarán pronto a las variaciones del mercado, sobre las cuales existirá información adecuada.

2. Producto Homogéneo. Los compradores de determinado artículo reciben calidades iguales u homogéneas de él por parte de los distintos vendedores. No hay, por tanto, base de preferencia para escoger el producto del vendedor X sobre el del vendedor Y.

3. Condición atomística del mercado. Hay muchos compradores, vendedores, o unidades económicas, los cuales son tan pequeños por sí solos comparados con el mercado, que no pueden influenciar el precio por medio de acciones individuales. Un sólo comprador es entonces incapaz de hacer variar el precio de compra por sí mismo y necesita actuar en conjunto con otros para hacerlo. Según ésta

1/ Ver: Leftwich, Richard H. The price system and resource allocation. Third Edition. Holt, Rinehart and Winston. 1966. 369 pp. ó Stigler, J. La Teoría de los Precios. Derecho Privado, Madrid, 1953.

característica, en la perfecta competencia no existen las condiciones de Monopolio (un sólo o pocos vendedores del producto) o Monopsonio (un sólo o pocos compradores de productos o recursos).

4. Ausencia de control por otros sectores. No hay restricciones artificiales y no existen controles de la demanda por parte del gobierno, asociaciones o entidades. Así mismo, no hay restricciones en cuanto a la cantidad ofrecida o en los precios de productos e insumos. Los precios estarán libres para variar de acuerdo a las condiciones de la oferta y demanda, sin interferencias de carácter institucional.

5. Movilidad de recursos y servicios. Pueden entrar más empresas a competir al mercado, sin ninguna restricción. De la misma manera, los recursos pueden ir a donde se necesitan en un momento determinado.

Muchos análisis de Economía están encajados dentro del marco de la Competencia Perfecta. Observando las características específicas de la economía agrícola latinoamericana, bastantes dudas pueden surgir si se trata de encontrar que los principios anteriores se aplican en su totalidad.

Según lo observado en el mercado de productos e insumos agropecuarios, se presentan más bien condiciones de competencia imperfecta en el caso agrícola latinoamericana.

2.7. La formación de los precios:

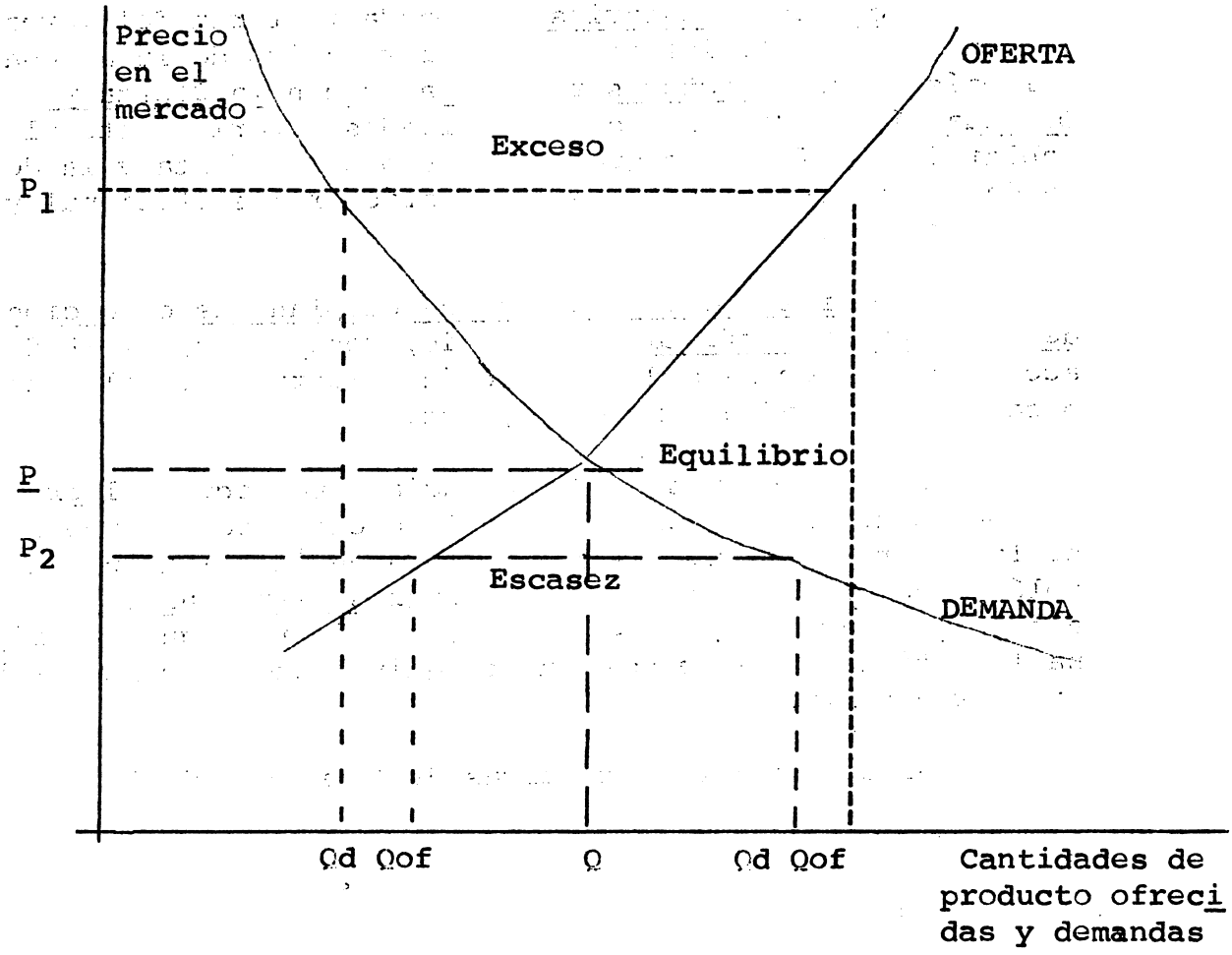
En términos generales, en condiciones de perfecta competencia, se establece que el precio de un producto en el mercado se determina por la demanda y oferta del mismo.

El procedimiento se basa en la representación de los conceptos de Oferta y Demanda como líneas rectas o curvas en una gráfica. El precio de equilibrio se encuentra en el sitio en donde se cruzan las dos líneas anteriores.

La curva de la demanda muestra las cantidades de producto que los consumidores o compradores desean, mientras

que la de la oferta representa los deseos de los vendedores.

Leftuich (1966) presenta un análisis gráfico que muestra:



a) El precio de equilibrio P y la cantidad de producto ofrecida y demandada (iguales) a ese punto Q; b) A un precio P_1 fuera del punto de equilibrio, se encuentra que la cantidad ofrecida es mayor que la demandada y por tanto se presenta un exceso o superavit; c) la situación de déficit o escasez, la cual se observa a un precio P_2, en el cual la cantidad demandada es mayor que la ofrecida.

En situaciones de Perfecta Competencia siempre se presentará la tendencia a alcanzar el Precio de Equilibrio, al observarse las situaciones de exceso o de escasez.

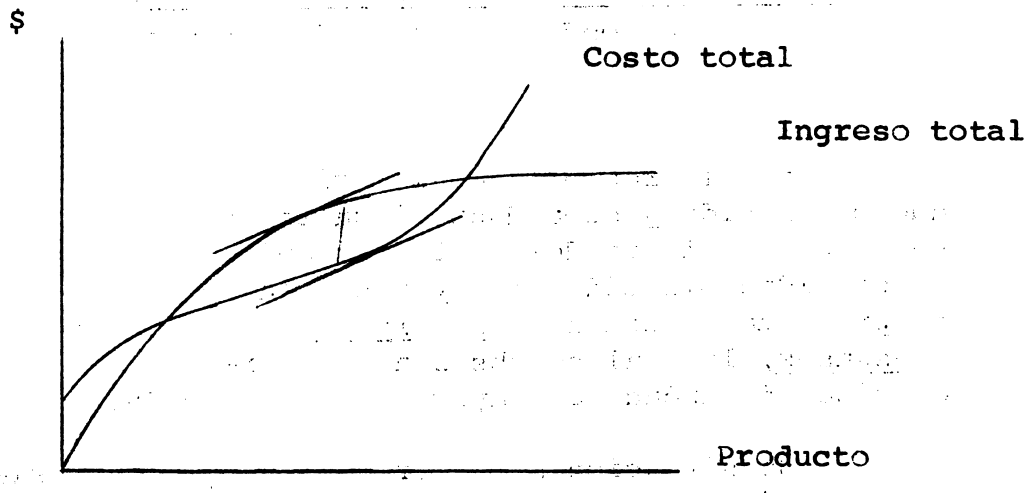
El anterior es un ejemplo teórico sobre la manera como se obtiene el precio en el mercado, Sin embargo, en muchos casos reales, diversas fuerzas influyen y hacen que el precio de un artículo sufra variaciones. Entre éstas fuerzas se pueden citar:

Factores momentarios: Demanda y oferta del mercado monetario mundial, inflación, valor relativo de la moneda del país, etc.), Factores relacionados con la Oferta y Demanda física del producto (Observados anteriormente al hablar de los factores que actúan sobre la oferta y la demanda) y muchas otras razones de carácter institucional y gubernamental.

Factores que impiden que se cumplan las condiciones de Competencia Perfecta: Monopolio, Monopsonio, Limitado acceso a los Recursos de Producción (Tierra, Capital, etc.) poca homogeneidad de productos, etc.

En condiciones de Competencia Imperfecta, el productor puede determinar el precio del mercado que le proporcione la mayor ganancia. Esta es máxima cuando él adopte un volúmen de producción tal que su Ingreso Marginal sea igual a su Costo Marginal, o sea, cuando el ingreso que le origina la última unidad producida es equivalente al costo hecho para producirla.

Si se observan las curvas de Ingreso y Costo total:



El productor maximiza su ganancia cuando la diferencia entre Ingreso Total y Costo Total es máxima. En este punto, las pendientes de las dos curvas son iguales; estas pendientes son el Ingreso y el Costo Marginal, respectivamente.

Por lo tanto, las condiciones de equilibrio de competencia imperfecta son:

Ingreso Marginal = Costo Marginal

2.7.1. Variaciones en los Precios

Los precios presentan diversos tipos de variaciones de acuerdo al tiempo, las cuales se deben conocer para tomar adecuadas decisiones sobre la producción.

Variación Secular (Tendencia): Es un cambio persistente en la misma dirección a través de un largo período (varios años por ejemplo).

Variación Cíclica (Ciclos): Es la tendencia hacia un aumento o disminución a través de un cierto período, seguido por un cambio en el otro rumbo en un lapso semejante. Por lo tanto, un ciclo entre un período desde el momento en que ocurre un punto bajo o alto en precios o producción, hasta el momento del próximo punto semejante.

Variación Estacional: Se refiere al movimiento de los precios durante el año, debido al mismo carácter estacional de la oferta agrícola.

Con relación a las variaciones cíclicas, M. Ezequiel (1938) dió a conocer el llamado "Teorema de la Telaraña", el cual sistematiza la explicación de éstos movimientos.

2.8. Ley de la Ventaja Comparativa

De la misma manera en que existe la división del trabajo de las personas para realizar las diversas labores de la producción, cierto grado de especialización existe entre las zonas o áreas geográficas.

Se observa que un país o región se especializa en producir determinado artículo debido a que le resulta mejor orientar su producción hacia él por diversos factores. Obtenido este producto, puede hacer trueque o intercambio con productos de otros países. Sea por factores ecológicos o naturales, o por consideraciones económicas, la producción tenderá a orientarse hacia uno o varios productos que más se adapten a la región.

El principio de la ventaja o costo comparativo se basa en la consideración de que existen ganancias con la especialización o el intercambio, siempre que la producción de dos o más artículos se haga por distintos productores, en condiciones que presenten diferentes relaciones de efectividad en la producción.

En este punto es necesario hacer referencia a dos conceptos sobre los Costos, cuyo conocimiento facilitará la comprensión de lo que se entiende por "diferentes relaciones de efectividad en la producción".

Costos Absolutos. Son los costos del artículo en la misma región donde se produce.

Costos Comparativos. Son los costos de productos considerados en relación o comparación con los costos del mismo artículo producido en otras regiones.

La ventaja comparativa se basa principalmente en los Costos Comparativos, pues por medio del análisis económico entre las diferencias en costos del mismo artículo en diferentes regiones, se busca orientar la producción a aquellos productos en las zonas donde más se facilite obtenerlos y maximizar, por consiguiente las ventajas para el productor.

Hopkins (1962) establece ésta ley de la siguiente manera: "Los productores de cada localidad tienden a usar sus recursos para la producción de artículos con costos comparativos más bajos. Con el producto de la venta de los mismos, adquieren para su propio consumo las mercancías que se producen en otras partes en condiciones más ventajosas".

En el principio de la ventaja comparativa se basa el comercio inter-regional y es el fundamento del mercadeo entre naciones.

Para entender mejor este principio, a continuación se presentan algunos ejemplos:

Primer Ejemplo:

(Adaptado de las conferencias "Principios de Economía Agrícola" del ILMA) Supóngase que existen dos agricultores A y B, cuyas fincas están bastante apartadas del centro de mercadeo. El agricultor A, de acuerdo con las características específicas de su finca y su disponibilidad de recursos, obtiene 12,5 bultos de papa y 5 de maíz por día. B por su parte, según sus condiciones, sólo logra obtener 2 bultos de papa y 2,5 de maíz en el mismo tiempo.

Cada uno de los agricultores desea tener una provisión de 50 bultos de papa y 50 de maíz al año para él y su familia. El siguiente procedimiento trata de mostrar un método que, por medio de las ventajas comparativas, encuentre un mecanismo de intercambio que beneficie a ambos productores.

Objetivos:

1) Calcular cuanto trabajo deberá efectuar cada agricultor para producir las cantidades que necesita de papa y maíz.

2) Saber qué debe hacer cada productor, en caso de que se especialice en la producción del cultivo en el que tiene ventaja comparativa.

3) Hacer el trueque o intercambio en la manera que le reporte mayores beneficios.

Método:

1) Determinar qué tiempo necesitaría cada uno si produce por sí mismo todo lo que necesita para él. De acuerdo a este análisis se obtendría el siguiente esquema:

	Agricultor A		Agricultor B	
Producto	Bultos por día	Días para producir 50 bultos	Bultos por día	Días para producir 50 bultos
Papa	12,5	4	2	25
Maíz	5	10	2,5	20
Ambos productos (50 bultos de c/u.)		14		45

2) En el supuesto de que traten de especializarse en la producción, con el fín de hacer un convenio:

a. Un ligero análisis muestra que A puede producir más papa y maíz con menos trabajo que B. Sinembargo, produce papa con una relación de 12,5/2 (1/6,25) del trabajo con que B la produce, mientras que para producir maíz requiere la mitad del trabajo con que lo produce B. Por lo tanto, se deduce que la mayor ventaja de A está en la papa y que B es inferior tanto en papa como en maíx, pero su inferioridad es menor en este último.

b. Asúmase entonces que A produce no sólo los 50 bultos de papa que necesita para su consumo sino también 50 adicionales con destino a intercambio y que B produce 50 Kilos de maíz necesarios para él y 50 adicionales para trueque.

c. La situación en cuanto a producción y tiempo quedaría de la siguiente manera:

Agricultor A

Días empleados en producir 50 bs. de papa para su propio uso	4
Días empleados en producir 50 bs. de papa para cambiarlos por 50 bultos de maíz.....	4
Días empleados para obtener 100 bs. del producto único	8

Agricultor B

Días empleados para producir 50 bs. de maíz para su propio uso.....	20
Días empleados en producir 50 bs. de maíz para cambiarlos por 50 bultos de papa	20
Días empleados para obtener 100 bs. del producto único.....	40

Debido a la especialización y el intercambio A consigue ahora en 8 días los productos que le hubieran demandado 14 días de trabajo si él los produjera por su cuenta. B consigue todo en 40 días.

Este cambio se traduce en un ahorro en tiempo: 6 días para A y 5 días para B, los cuales pueden dedicar a otras labores de finca, que pueden representar más ingresos.

Otros tipos de intercambio pueden hacerse y sólo se ha tomado el anterior como ejemplo demostrativo del principio de las ventajas comparativas. Para la completa aplicabilidad de ésta ley en las condiciones del mundo real se hace necesario completar diversas condiciones, tales como la competencia perfecta. - - - - - - - - - - - - Se anota también que en la consideración del ejemplo anterior no se han tenido en cuenta los costos de transporte, pues sólo se ha considerado la importancia de la especialización geográfica.

Otros Ejemplos:

Existen muchos otros casos en la vida real en los cuales tiene aplicabilidad en una u otra forma el principio de las ventajas comparativas.

Obsérvese la situación de dos países C y D, los cuales presentan las siguientes características generales: C es gran productor de estaño y obtiene café en reducidas cantidades; D, por su lado, produce gran cantidad de café y su producción de estaño alcanza a bajos niveles o es casi nula. Un intercambio entre los dos países, observando la ventaja comparativa de estaño que C tiene sobre D y la de café que D tiene sobre C, les reportaría a ambas naciones grandes beneficios.

Los casos de decisión entre la propiedad privada y la economía de tipo colectivo también se basan grandemente en algunos principios de ventajas comparativas.

La especialización por regiones de un país, hacia la producción de renglones en que presentan ventajas comparativas, puede ser un objetivo de la política agraría.

Sin embargo, en la práctica no se presta atención a veces al principio de la ventaja comparativa, cual es el caso de la importación de Productos Agropecuarios de consumo básico (Trigo, Maíz, etc.) en regiones donde se puede abastecer internamente su propio consumo a largo plazo, en condiciones ventajosas. Debe analizarse, por lo tanto, cuáles razones fundamentan esta decisión y hasta que punto se pueden justificar.

2.9. La Función de Producción

Antes de entrar a definir éste término, es necesario hacer referencia a algunos conceptos básicos.

Variables: Son aquellas características o elementos que presentan variabilidad o variación. Por lo general se clasifican como variables cualitativas, cuando se agrupan dentro de diversas categorías generalmente no numéricas (Ejemplos: nacionalidad, color en las flores) y cuantitativas, cuando éstas variables se pueden medir (Ej: Peso y altura de una persona, probabilidad de sacar 4 cartas de un grupo en 20 intentos, etc.).

Las variables también se agrupan dentro de dos clases, con las cuales se relacionan bastante el estudio económico y el matemático:

Variables independientes o predictoras: Se considera que una variable es de éste tipo, cuando puede tomar cualquier valor en la escala numérica. sin ser afectada por ninguna otra. Ej: $x = 5$, $x = 6$ $x = 10$.

Variables dependientes o predictandos: Son aquellas cuyos valores dependen de los que tengan las independientes. Como ejemplo veamos la ecuación matemática $Y = 2x$, en la cual x es la variable independiente y Y la dependiente;

cuando x = 1, Y = 2; x = 2, Y = 4, y así sucesivamente; por lo tanto, se nota que el valor de Y depende del valor que tenga x.

Función: Es la expresión matemática que relaciona una variable dependiente con una o más variables independientes.

Dentro del campo económico, uno de los ejemplos más importantes del concepto anterior, es la llamada Función de Producción. Esta función, del tipo Y = f(x), indica la relación técnica o matemática entre el producto (Y) y el insumo (x) por unidad de tiempo.

Cuando la función de producción quiere indicar que para la obtención del producto se necesita de la combinación de factores fijos y variables a la vez, se puede expresar de la siguiente forma:

$$Y = f\ (x_1,\ x_2/\ x_3,\ x_4,\ x_5)$$

la cual muestra que la producción de un cultivo depende de cantidades variables de fungicidas (x_1) e insecticidas (x_2), aplicados a unidades fijas de tierra (x_3) y otros insumos. La línea vertical en la ecuación significa que los insumos X_1 y X_2 son variables y que los demás factores de producción permanecen fijos.

Por lo general, para la representación gráfica de una función de producción, en el eje vertical en un sistema de coordenadas se coloca el producto (Y) y los insumos (X) en el horizontal.

2.9.1. Tipos Generales de Funciones de Producción

Se pueden encontrar tres tipos de funciones de producción, cuando sólo uno de los insumos es variable y las cantidades de otros insumos permanecen fijos.

a. Constante: Cuando por cada unidad adicional de insumo el producto se incrementa en una misma medida. Al observar la figura A se puede ver que siempre se mantiene una misma relación entre el incremento en el producto (6) y el correspondiente aumento en la cantidad de insumo (12).

b. Creciente: Cuando una unidad adicional de insumo provoca un incremento mayor en el producto, que el originado por la unidad anterior. En la figura B se observa que la aplicación de cada unidad similar de insumo (2) trae como consecuencia un incremento cada vez mayor en la cantidad de producto obtenido (de 1 a 2, y así sucesivamente). En la agricultura no son comunes estos tipos de funciones de producción, o se encuentran a bajos niveles de uso del insumo variable, lo cual se explicará más adelante.

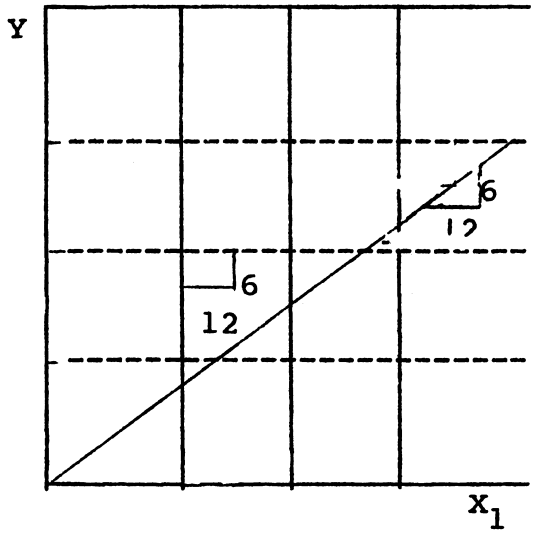


FIGURA A. Función de producción constante.

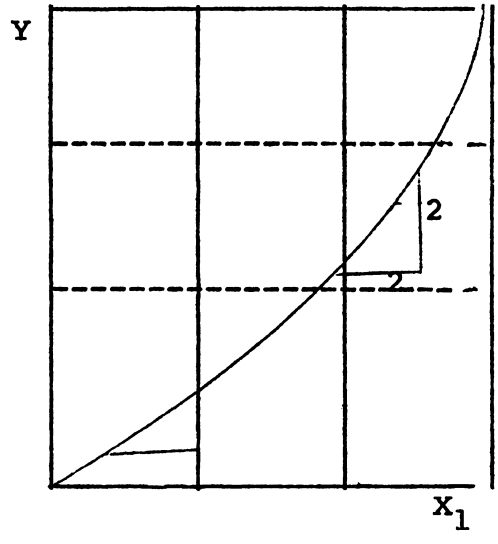


FIGURA B. Función de producción creciente.

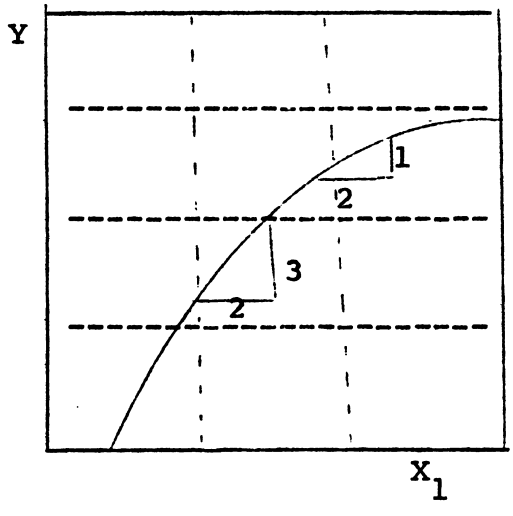


FIGURA C. Función de producción decreciente

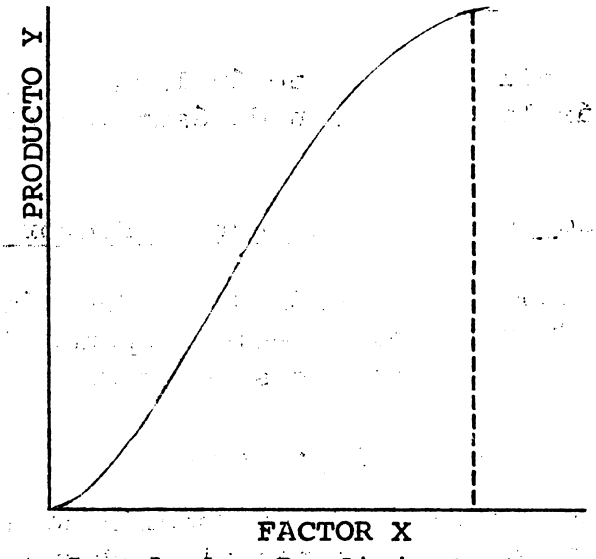
c. Decreciente: Este es el caso más común en la producción agrícola. En esta situación, cada unidad adicional de insumo provoca un rendimiento cada vez menor en la cantidad de producto. La figura C, muestra que se observa una disminución en el producto obtenido (de 3 a 1) con la aplicación sucesiva de igual unidad de insumo (2).

2.10. La ley de los rendimientos decrecientes o de las proporciones variables.

Su enunciado se hace de la siguiente manera:

"Si se añaden unidades sucesivas de un insumo a cantidades constantes de otros, la producción aumenta primero a un ritmo creciente, luego decreciente hasta un punto máximo después del cual, empieza a disminuír por unidad adicional de insumo aplicado".

Tal como se aprecia en la gráfica siguiente, la producción total aumenta debido a la utilización de más unidades de insumo variable. Sin embargo, se llega a un punto en el cual la producción empieza a disminuír si se añade más factor variable.



Ley de los Rendimientos Decrecientes

En la práctica se encuentran muchos ejemplos; con el fin de explicar mejor la ley, se muestra por ahora un caso de la relación entre la cantidad de fertilizante aplicado en una

cantidad fija de tierra (insumo fijo) y la producción de un cultivo:

1. Si nó se aplica fertilizante al cultivo, en condiciones normales se debe tener una producción baja. El poco rendimiento obtenido mostrará la diferencia que hay, en relación con el obtenido por otros agricultores que sí usan adecuada cantidad del fertilizante.

2. Al aplicar fertilizante, es de esperarse que la producción aumente paulatinamente.

3. Los mejores resultados obtenidos inducen al agricultor a aplicar más fertilizante. Su producción sigue en aumento hasta alcanzar un punto máximo, en el cual se supone que se encuentra la dosis óptima de fertilizante a aplicar.

4. Si después del punto óptimo se sigue aplicando más cantidad de fertilizante, la disminución en la producción va a ser notoria, debido a los efectos nocivos del exceso en la dosis. De este punto en adelante, muy seguramente la utilidad o ganancia va a ser inferior a los gastos totales, con lo cual se empieza a evidenciar el principio de los rendimientos decrecientes.

El analizar la Relación Insumo-Producto se podrá comprender más la aplicación de ésta ley al campo agropecuario.

2.11. Relación Insumo-Producto o Factor-Producto

Se tiene una Función de Producción insumo-producto, cuando el producto total obtenido depende de un sólo factor variable y los demás insumos se consideran fijos o constantes.

$$Y = f\ (X_1/X_2,\ X_3,\ \ldots,\ X_n)$$

En esta función de producción se distinguen tres tipos de curvas que relacionan al producto con el insumo:

Producto Total: Es la producción obtenida con sucesivos aumentos en la cantidad aplicada del insumo variable x_1. Esta curva representa la ley de los rendimientos

decrecientes. Al principio aumenta a ritmo creciente; posteriormente lo hace a una rata decreciente y finalmente, disminuye con un mayor uso del insumo variable.

Producto Marginal: Es el aumento de la producción que resulta al añadir una unidad adicional de insumo. Simbólicamente se acostumbra representar así:

$$P\,M = \frac{\triangle Y \rightarrow}{\triangle x_1 \rightarrow} \quad \begin{array}{l} \text{Incremento en el producto} \\ \text{Cambio en el insumo variable} \end{array}$$

Cuando el Producto Total aumenta en forma creciente, el Producto Marginal también se incrementa. Al crecer el PT en forma decreciente, el PM disminuye. Por lo tanto, cuando la curva de Producto Total llega a un punto llamado de inflexión, en el cual cambia de un aumento en forma creciente a un incremento decreciente, la Producción Marginal llega a su punto máximo.

Producto Promedio: Es la relación del producto a la cantidad de insumo utilizado para producir esa cantidad de producto.

$$PP = \frac{Y}{X_1}$$

El Producto Promedio es positivo durante todo el trayecto en que el Producto Total es positivo. Sin embargo, alcanza su punto máximo en el sitio en que la mayor línea tangente, salida desde el orígen del sistema de coordenadas, toca la curva de Producción Total.

2.11.1. Los Tres Estados de la Función de Producción.

La interrelación entre las 3 curvas definidas anteriormente, permite diferenciar las 3 etapas o estados de la producción.

I. El Estado I (o etapa I) que va desde el punto en que el Producto Total no ha sido influenciado por ninguna unidad del insumo variable, hasta el sitio en que el Producto Promedio (PP), es igual al Producto Marginal (PM).

Este estado es irracional, porque el agricultor o administrador puede siempre obtener un mayor producto de los mismos recursos y por consiguiente, el beneficio puede aumentarse al aplicar mayores cantidades de insumo variable. Enn consecuencia, si el productor está interesado en incrementar su ganancia y si la producción sigue rindiendo beneficios, siempre y cuando exista suficiente cantidad de insumo y se cubra el costo adicional por su uso, no es racional que se detenga en esta Primera Etapa.

En éste primer estado de la producción el insumo variable se encuentra sub-utilizado caso observado en la explotación latifundista común en la agricultura latinoamericana.

II. La etapa II, la cual va desde donde termina la etapa I, hasta el punto en que el Producto Total es máximo o donde el Producto Marginal es igual a cero.

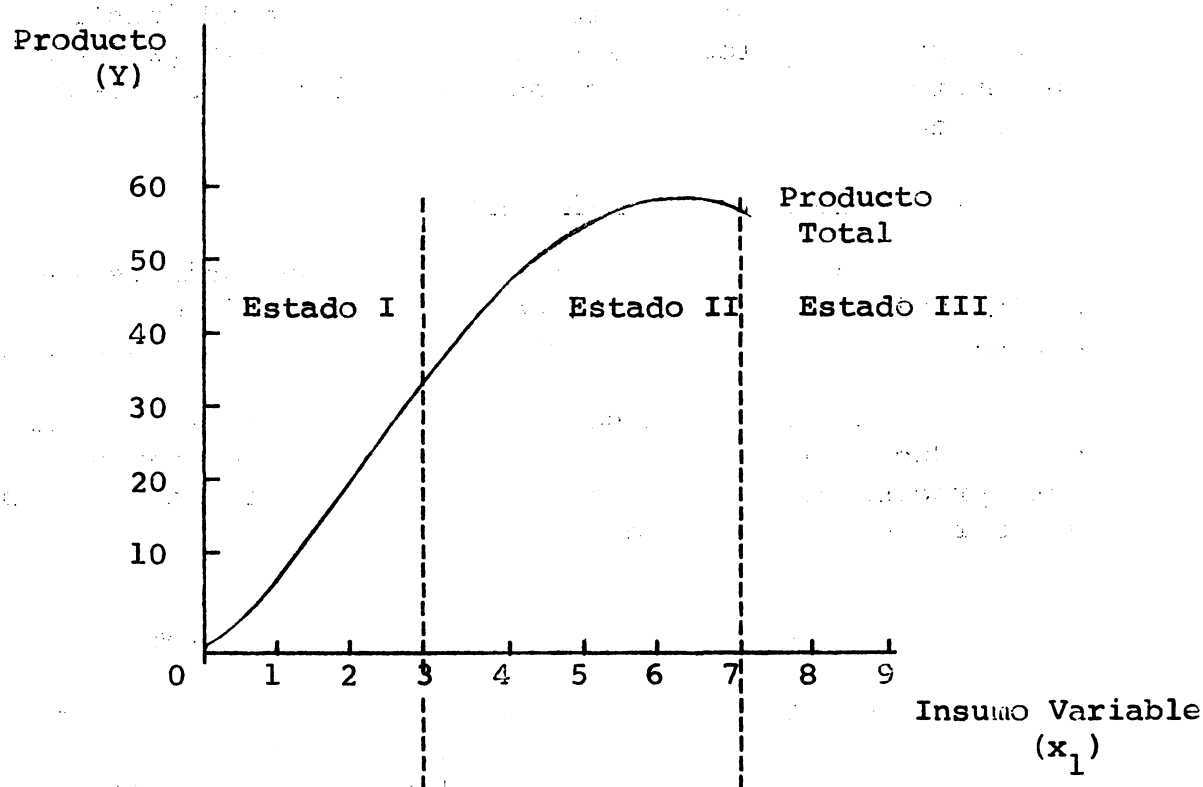
El punto en que el PM es igual a cero representa la máxima cantidad de insumo variable que es beneficioso aplicar, en combinación con otros insumos fijos.

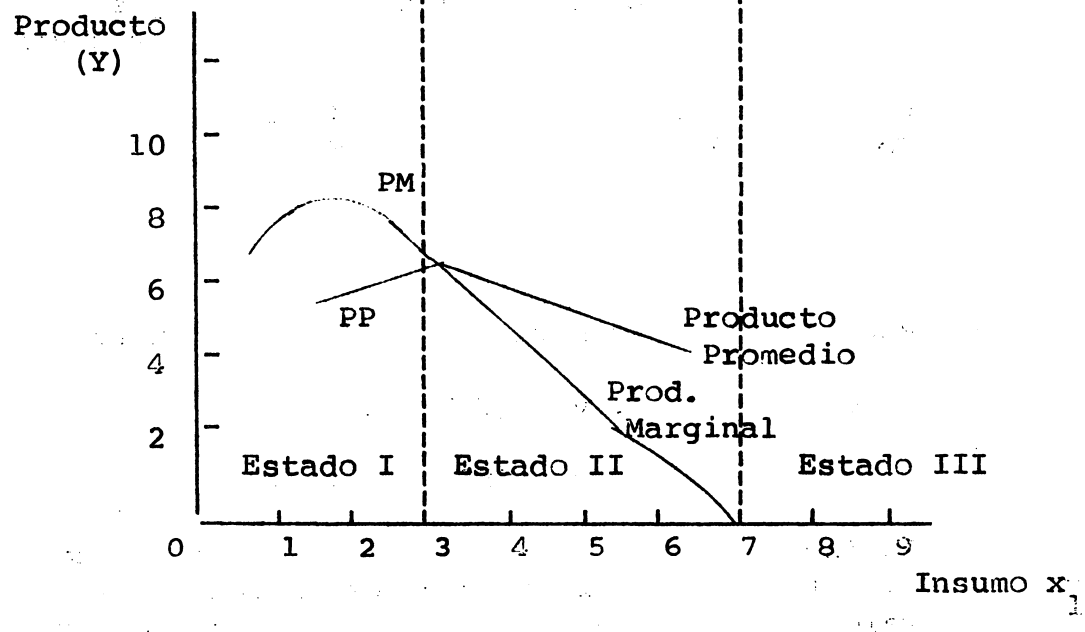
Este es el estado racional y efectivo de la producción. Dentro de él se encuentran el punto de máxima producción y el de máxima ganancia, los cuales no siempre son el mismo, dependiendo de los precios de insumos y productos. Posteriormente se explicará más detalladamente este planteamiento.

III. En la tercera etapa, el Producto Total es decreciente, o sea que el producto marginal es negativo. No es conveniente operar en esta fase con ninguna combinación de recursos debido a que las cantidades adicionales e insumo reducen el Producto Total.

Hay <u>sobre utilización</u> del recurso variable, situación ejemplificada en el caso del minifundio.

La representación gráfica de los 3 estados de producción y de las curvas de producto se puede observar en la figura siguiente:





Uno de los factores de éxito en la administración es el tratar de llegar al segundo estado de la producción o mantenerse en él y saber cuando se está sub o sobre-utilizando el factor variable.

2.11.2. El Punto de Máxima Ganancia

No siempre, el punto de máxima ganancia es igual al de la máxima producción física, diferenciación que se basa principalmente en los precios de los insumos y productos.

A continuación se presenta el análisis matemático que conduce a la obtención del punto de máxima ganancia. Este proceso se fundamenta en una lógica secuencia, a partir de la relación de ganancia.

GANANCIA = INGRESO TOTAL - COSTO TOTAL

INGRESO TOTAL = Y . Py (Producto Total x precio unitario del producto)

COSTO TOTAL = Costos de los Factores Fijos + Costos de los Factores Variables

Costos de los F. Fijos = CFF (Constante)

Costos de los F. Variables = CFV = $x_1 . P_{x_1}$ (Insumo variable x precio por unidad de insumo)

Reemplazando estos valores en la primera relación

$$GANANCIA = Y.Py - (CFF + CFV)$$

$$= Y.Py - CFF - x_1.Px_1$$

Al incrementar el uso del Factor variable, habrá un cambio en los términos expresados anteriormente. Esta variación equivale a incrementar los valores que pueden variar en la anterior ecuación, debido a un incremento en x_1. Este cambio se puede representar así:

$$\frac{\Delta G}{\Delta x_1} = \frac{\Delta Y}{\Delta x_1} Py - \frac{\Delta CFF}{\Delta x_1} - \frac{\Delta X}{\Delta x_1} Px_1$$

Anteriormente se ha expresado la siguiente relación:

$$PM = \frac{\Delta Y}{\Delta x_1} = \frac{dY}{dx_1}$$

(El Producto Marginal es igual, matemáticamente, a la primera derivada de la función de Producto Total).

También se sabe que el incremento en los Costos Fijos por ser este término una constante, tiende a ser cero; por lo tanto, la ecuación de Ganancia quedaría de la siguiente forma:

$$\frac{\Delta G}{\Delta x_1} = PM \cdot Py - Px_1$$

Al llevar a términos de derivación, e igualando la Primera Derivada de esta ecuación a cero, con el fin de hallar el punto máximo, se encuentra que:

$$\frac{dG}{dx_1} = 0 = PM \cdot Py - Px_1$$

En el punto de máxima ganancia se debe cumplir entonces que:

$$PM \cdot Py = Px_1$$

PM. Py es el término conocido como Valor de la Producción Marginal, el cual es igual a la producción Marginal Multiplicada por el Precio por unidad de producto. Px_1 es el precio por unidad de insumo esta relación se debe cumplir en el sitio de máxima ganancia.

2.11.3. Ejemplo sobre la relación Insumo-Producto

Con el fin de clarificar los conceptos tratados hasta ahora, se presenta un ejemplo hipotético de tipo agronómico sobre la relación Insumo-Producto.

Es el caso de la aplicación de un Matamalezas a un cultivo de Papa. El insumo variable (x_1) es la cantidad de matamalezas aplicado a un conjunto de insumos constantes, (Tierra, Capital, etc.).

EJEMPLO HIPOTETICO SOBRE LA APLICACION DE MATAMALEZAS EN UN CULTIVO DE PAPA

Insumo variable (grs/ha)	Producción (Kgrs./ha)	Producto marginal	Producto promedio	Valor del Prod. Marg.
0	13.600		0	
200	14.000	2	2	2
400	14.500	2,5	2,25	2,5
600	15.000	2,5	2,30	2,5
800	16.000	5	3	5
1.000	16.800	4	3,20	4
1.200	17.400	3	3,16	3
1.400	17.400	0	2,71	0
1.600	17.000	-2	2,13	-2
1.000	16.200	-4	1,44	-4

INFORMACION GENERAL

Precio del Herbicida ..... $ 83/kilo = $0,08 por gramo

Precio de la papa (promedio) ... $ 1/kilo = $125/carga

Peso de cada carga ..... 125 kilos = 2 bultos (62,5 kls. cada uno)

Diferentes dosis de matamalezas aplicadas al cultivo (Columna primera), dan orígen a diversos rendimientos, los cuales se aprecian en la segunda columna.

El Producto Marginal se obtiene a partir de la Relación $Y/x_1 = Y_2 - Y_1/x_{2o.} - x_{1o.}$, cuya aplicación al problema es la siguiente:

$$PM_1 = \frac{14000 - 13600}{200 - 0} = 2$$

$$PM_2 = \frac{14500 - 14000}{400 - 200} = 2,5$$

$$\vdots \qquad \vdots \qquad \vdots$$

$$PM_n = \frac{16200 - 17000}{1800 - 1600} = -4$$

El producto promedio se obtiene en base a la fórmula $PP = P/x$ ó $PP = Yn - Y_o / x_n - x_o$, la cual se aplica al problema de la siguiente manera:

$$PP_1 = \frac{14000 - 13600}{200 - 0} = 2$$

$$PP_2 = \frac{14500 - 13600}{400 - 0} = 2,25$$

$$\vdots \qquad \vdots \qquad \vdots$$

$$PP_n = \frac{16200 - 13600}{1800 - 0} = 1,44$$

NOTA: Para éste cálculo de PP se hace la consideración de que el eje de las X (insumo) se puede desplazar hacia arriba, hasta el punto en que la producción es influenciada por la primera unidad de insumos variable. Por lo tanto, 13.600 Kgrs/ha. equivaldría en este caso al cero.

El valor de la producción marginal (VPM) se obtiene multiplicando cada valor de la Producción Marginal (PM) por el precio del producto (Py).

El punto de máxima ganancia se puede encontrar tratando de observar en qué dosis de insumo variable se cumple que Px_1 = \$0,08 es igual a un VPM aproximadamente similar a 0,08.

Observando la tabla del problema, se puede apreciar que esta relación se cumple aproximadamente entre 1.200 y 1.400 gramos de matamaleza. Haciendo la interpolación se puede encontrar matemáticamente el valor exacto. Para fines demostrativos de este ejemplo sólo se mencione el procedimiento para obtener el punto de máxima ganancia.

En la obtención del sitio de máxima ganancia se anota que los precios de insumos y productos juegan un papel preponderante. Por lo tanto y dependiendo de estos valores, es cierto que el punto de máxima producción física no siempre es equivalente al de máximo Ingreso Neto o Utilidad.

La decisión por parte del productor, cuando se encuentre en un tipo de relación como la Insumo-Producto aquí descrita, se puede sintetizar así:

La producción debe elevarse hasta el punto en que el valor de la última unidad producida sea igual al costo de la última unidad de insumo adicionada. Esto quiere decir que se debe producir hasta el punto en el cual se cumpla la siguiente relación:

$$\Delta Y \cdot Py = \Delta x_1 \cdot Px_1$$

La cual expresa otra manera de representar la condición de optimización o de máxima ganancia.

2.11.4. Las Curvas de Ingresos en el proceso de la producción

Las curvas de producción física observadas anteriormente pueden ser transformadas en curvas de valores de la producción con sólo cambiar la escala del eje de coordenadas multiplicando el producto total por el precio de cada unidad de producto (Py).

Las características de las curvas que se obtienen ahora son las siguientes:

Valor del Producto Promedio: Esta curva representa el ingreso obtenido por la venta del producto que se logra por unidad de insumo.

Valor del Producto Marginal: Es el aumento en los ingresos debido al incremento del factor variable.

Valor del Producto Total: Equivale a la curva del Producto Total multiplicada por el precio del producto (Py).

Estas tres curvas presentan las mismas características que las observadas anteriormente (PT, PM y PP), pero ellas permiten hallar la eficiencia económica (Máxima ganancia) por otro método:

Costo Marginal es el costo del incremento del factor variable: Como se observó a lo largo de esta parte, el aumento en el insumo variable siempre se mide en unidades, por lo tanto el Costo Marginal está dado por el precio de una unidad de insumo multiplicado por el incremento dado (uno).

El Costo Marginal es en éste caso igual al precio por unidad de insumo.

Por consiguiente, el punto de eficiencia económica se puede encontrar gráficamente en el sitio en que el precio por unidad de insumo (Costo Marginal) es igual a la curva del Valor del Producto Marginal. El punto de eficiencia económica estará en dicho nivel de aplicación del insumo.

Este ejercicio puede ser realizado para el ejemplo observado, con lo cual se podrá corroborar gráficamente la aplicación de las diferentes relaciones enunciadas.

2.11.5. Eficiencia Técnica y Económica

La Eficiencia Técnica se refiere a la magnitud de la relación física entre producto e insumo. Este término sería similar al de rendimiento o productividad.

Eficiencia Económica es la utilización de los recursos de la producción en tal forma que el productor obtenga las máximas ganancias, para lo cual, además de conocer

las relaciones técnicas, se deben introducir al análisis los precios del producto (P_y) y del factor variable (Px_1).

2.12. La relación Insumo-Insumo o Factor-Factor

Esta relación trata de encontrar cuál es la combinación más económica de recursos que se debe usar para obtener una determinada cantidad de producto.

La función de producción en este caso es:

$Y = f\ (x_1, x_2/x_3, x_4, \ldots, x_n)$, la cual indica que el producto (Y) depende de dos factores variables (x_1 y x_2) y los demás insumos se consideran fijos o constantes.

La línea de igual producción o iso-producto muestra las diferentes combinaciones de dos recursos con los cuales se puede obtener una igual cantidad de producto.

La línea de iso-costo señala las diversas combinaciones de recursos que se pueden adquirir o comprar, dado un precio por unidad de cada recurso. Esta línea también se puede considerar como el presupuesto de gastos de la empresa, o como la máxima cantidad de dinero que se puede gastar en un momento determinado.

Las líneas de iso-producto se encuentran usualmente en grupos o familias, representando cada línea un distinto nivel de producto que se debe tratar de alcanzar con diferentes combinaciones de recursos, dado un límite máximo de gastos que se pueden hacer.

En el punto de tangencia de las líneas de iso-costo y de iso-producto se encuentra el sitio óptimo para la combinación de los dos recursos variables.

Estas líneas y su disposición se pueden apreciar en el gráfico que se presenta a continuación. Esta figura representa el caso de la combinación de mano de obra y maquinaria para obtener una cantidad determinada de producto.

Los insumos variables son, en este ejemplo, la mano de obra (x_1) y la maquinaria (x_2). Otros factores (tierra, administración, etc.) se consideran constantes. Diferentes combinaciones de los recursos variables pueden dar orígen a una cantidad fija de producto, representada por la línea de iso-producto.

La Tasa Marginal de Sustitución (TMS) indica la cantidad en que varía un insumo (x_1) al presentarse un cambio en el otro insumo (x_2) y seguir obteniendo la misma cantidad de producto k. Simbólicamente se representa como:

$$TMS = \frac{\Delta x_1}{\Delta x_2}$$

La TMS equivale a la pendiente de la línea de isoproducto.

El nivel óptimo de combinación de los recursos se cumple en el punto en que se observan las siguientes condiciones:

1) De acuerdo a la obtención del punto óptimo para la relación insumo-producto, se debe cumplir que: $VPM=Px_1$ en el sitio de $VPM/Px_1 = 1$.

Por lo tanto, el mejor nivel de producción y de combinación de dos recursos ne presenta en el lugar en que:

$$\frac{VPM}{Px_1} = \frac{VPM}{Px_2} = 1$$

2) Si se continúa trabajando sobre la anterior relación, se encuentra también que el nivel óptimo se halla en el punto en que:

$$\frac{\Delta x_1}{\Delta x_2} \qquad \frac{Px_2}{Px_1}$$

El término Px_2/Px_1 indica la pendiente de la línea de Isocosto, la cual se obtiene a partir de la ecuación de los Costos Totales en el uso de estos dos insumos:
$CT = x_1 \cdot Px_1 + x_2 \cdot Px_2$ (Px_1 y Px_2 son los precios por unidad de los respectivos insumos).

Por consiguiente, se vuelve a establecer que la mejor combinación de los insumos ocurre en el sitio en que la línea de isocosto es tangente a la de isoproducto (o en el cual las dos pendientes son iguales), siempre y cuando la línea de isoproducto sea convexa.

2.12.1 Ejemplo sobre la obtención de los Mínimos Costos en la relación Factor-Factor.

Se incluye a continuación un ejemplo sobre la combinación de dos insumos (Mano de obra y maquinaria) que permiten obtener una cantidad determinada de un producto (30 kgrs. por ejemplo).

El problema consiste en encontrar cuál de las anteriores combinaciones de insumos representa los menores costos.

x_1	x_2	$\Delta x_1/\Delta x_2$	COSTOS
2.400	0		6.000
1.680	180	720/180 = 4	4.200 + 900 = 5.100
1.140	360	540/180 = 3	2.850 + 1.800 = 4.650
720	540	420/180 = 2,3	1.800 + 2.700 = 4.500
360	720	360/180 = 2	900 + 3.600 = 4.500
120	900	240/180 = 1,3	300 + 4.500 = 4.800
0	1.080	120/180 = 0,6	5.400

Px_1 = \$2,50 Px_2 = \$5,00

Se asume que otros insumos (Tierra, administración, etc.) permanecen constantes.

La 1a. y 2a. columna de la tabla muestran las diferentes combinaciones de horas de trabajo realizadas por la mano de obra (x_1) y con máquina (x_2), necesarias para obtener esa cantidad de producto.

La 3a. columna ($\Delta x_1/\Delta x_2$) expresa la relación entre los respectivos cambios en cada uno de los insumos.

Asumiendo un precio de \$5 para el insumo x_1 y de \$2,50 para x_2, la relación entre Px_2 y Px_1 es 2.

Por lo tanto, una combinación de cantidades entre 720 y 360 de x_1 y entre 540 y 720 de x_2, representa los mínimos costos, pues es aquí donde $\Delta x_1/\Delta x_2 = Px_2/Px_1 = 2$.

Al multiplicar cada recurso por su precio por unidad y hacer la suma para cada combinación de x_1 y x_2, también es posible encontrar los mínimos costos en el mismo sitio, lo cual se puede apreciar en la 4a. columna de la tabla.

En este ejemplo se demuestra entonces la manera en que se obtienen los menores costos de diversas combinaciones de insumos que dan origen a la misma cantidad de producto.

2.12.2. Diferentes formas de combinación de los insumos variables

Los insumos variables que intervienen en la relación Factor-Factor, pueden combinarse en distintas maneras a proporciones, para dar orígen al producto.

a) En proporciones fijas: Sólo hay una combinación que puede dar orígen al producto; por lo tanto, no se presenta ningún problema económico al escoger la proporción óptima de insumos.

Los ejemplos clásicos de esta combinación en proporciones fijas son los casos de los productos químicos, en los cuales sólo una cantidad determinada del insumo A, unida a otra cantidad fija del insumo B, originan el producto Y. (Ver Figura a).

Tenemos el caso de la Sal común (químicamente Cloruro de Sodio ó Na Cl): sólo una molécula de Sodio (Na) unida a una de Cloro (Cl), dan orígen a la sal. Unicamente cuando hay una proporción de 1 a 1 en la combinación de los dos insumos se puede obtener la Sal.

b) Tasa de Substitución Constante: Independiente de la proporción en que los insumos entren en la producción, ellos no combinan en una Tasa constante.

Tal como se observa en la figura b, la tasa de intercambio de estos insumos es la misma a lo largo de la línea de isoproducto.

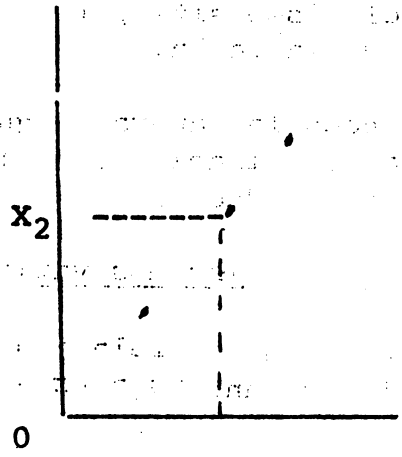


Figura a. Combinación de insumos en proporciones fijas.

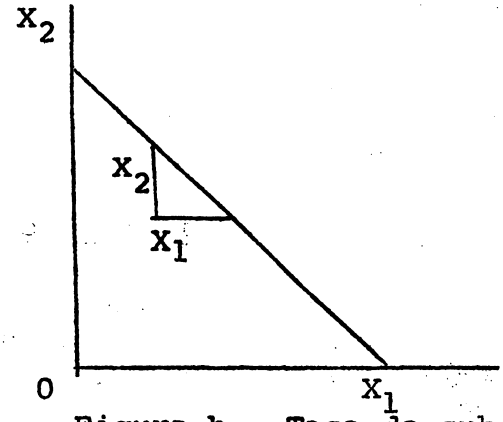


Figura b. Tasa de substitución constante de insumos

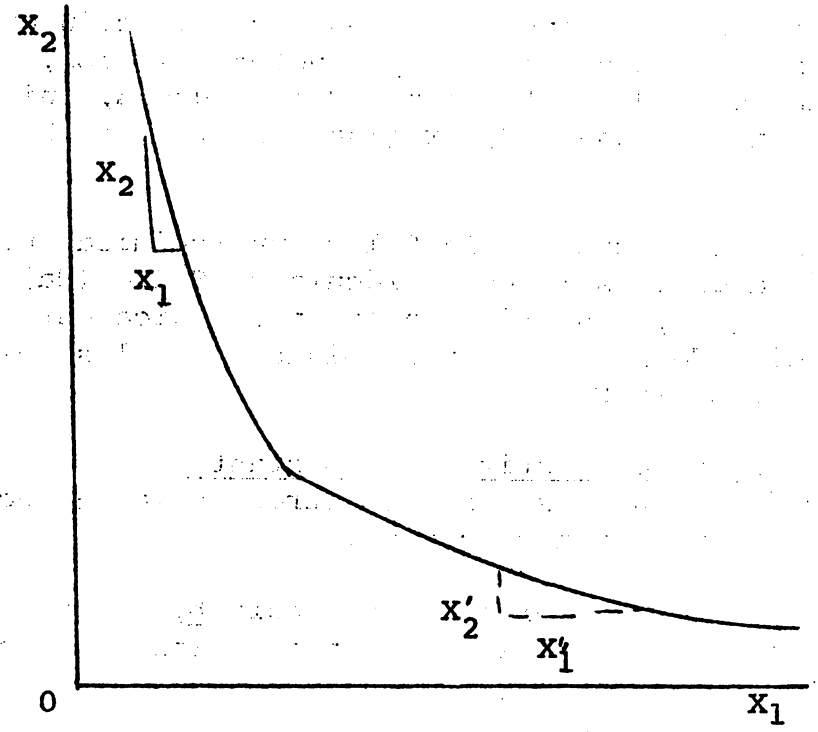


Figura c. Tasa de Substitución Variable de insumos.

Ejemplos de esta forma de combinación de los insumos variables pueden encontrarse dentro del campo de la agricultura. El caso de combinación de horas de trabajo realizadas por la mano de obra y con máquina en algunas condiciones y para determinados cultivos, puede ser representativo de esta situación.

c) Tasa de substitución variable: En este caso, las curvas de Iso-producto son convexas hacia el orígen, lo cual indica que la substitución de los dos factores variables, para dar orígen al mismo producto, es decreciente.

El ejemplo observado anteriormente, en la página 4 de esta Tercera Parte, es representativo de la situación. Gráficamente se puede apreciar el caso en la figura c.

2.13. La Relación Producto-Producto

Esta relación trata de estudiar el caso en que un insumo o variable independiente debe ser repartido entre dos productos. Se pretende buscar cuál, es la combinación más eficiente de productos que utilizan un mismo insumo.

Se quiere decidir, por ejemplo, qué cantidad de mano de obra (insumo) debe dedicarse a la producción de trigo (producto Y_1) o de cebada (producto Y_2), para producir con eficiencia económica.

Ambos productos tienen su respectiva función de producción con respecto a los insumos que intervienen en su obtención Para mostrar estas dos funciones de producción en una sóla, cual es el caso de la relación Producto-producto, se expresa de la siguiente manera:

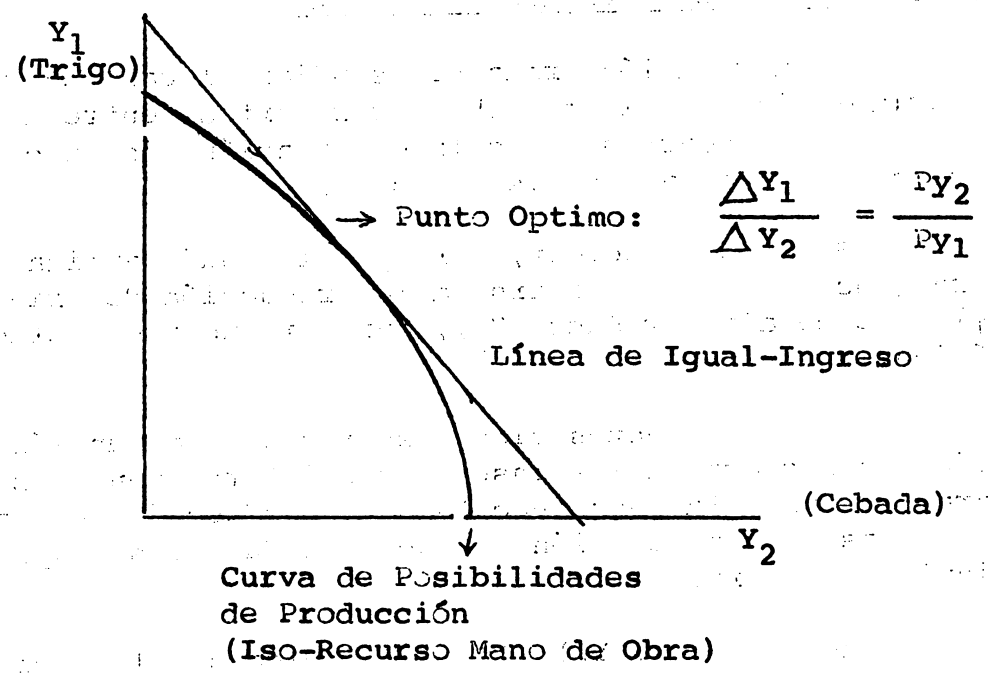
$x_1 = g\ (Y_1\ ,\ Y_2)$, la cual indica que los dos productos (Y_1 y Y_2) se convierten en las variables independientes y el insumo (x_1) será ahora la variable dependiente.

La curva de Posibilidades de Producción muestra las diferentes combinaciones de los dos productos que pueden ser obtenidas con igual cantidad de insumo. Esta curva se puede conocer, también, como línea de Igual Recurso o de Iso-recurso.

La línea de igual ingreso o de iso-ingreso Señala las diversas combinaciones de productos que se pueden obtener, dado un precio por unidad de cada producto. Esta línea se puede encontrar gráficamente al trazar una una recta que represente la relación entre los precios por unidad de producto (Py_1 y Py_2), relación que es equivalente a la pendiente de la línea de iso-ingreso.

En el punto de tangencia de las líneas de iso-ingreso y de la curva de posibilidades de producción (iso-recurso) se encuentra la combinación óptima de los dos productos.

La representación gráfica de los conceptos anteriores se puede apreciar en la figura que se presenta a continuación. Como se mencionó anteriormente, los productos a considerar son Trigo (Y_1) y cebada (Y_2), usando una cantidad determinada de mano de obra (insumo).



2.13.1. Punto de Optima Combinación. Conceptos a considerar

Con el fin de obtener el punto de óptima combinación, es necesario conocer dos conceptos previos:

Tasa Marginal de Substitución del Producto: Expresa cómo varía la cantidad de obtenerse de un producto, debido a un incremento o decremento en la producción de otro. Este concepto se expresa de la siguiente manera: $\Delta Y_1/\Delta Y_2$.

La Tasa Marginal de Substitución del Producto es igual a la pendiente de la curva de posibilidades de producción.

Relación de los Precios de los Productos: Como se mencionó anteriormente, esta es la pendiente de la línea de iso-ingreso (Py_2/Py_1).

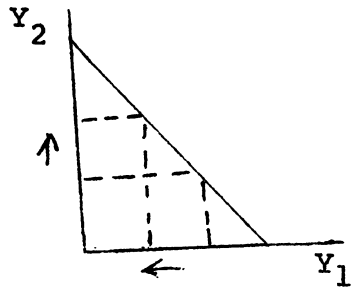
1 Por lo tanto, el punto de óptima combinación de los dos productos (Y_1 y Y_2) es el siguiente:

$$\frac{\Delta Y_1}{\Delta Y_2} = \frac{Py_2}{Yy_1}$$

2.13.2 Tipos de relaciones Producto-producto

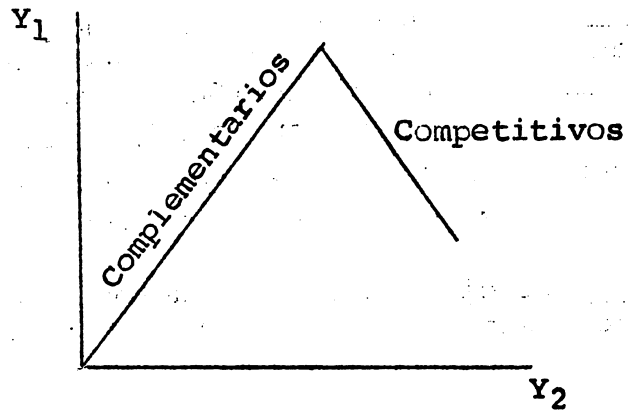
Diversos tipos de relaciones se pueden encontrar entre dos productos o empresas que compitan por el uso de insumo:

Productos Competitivos: Se dice que dos productos o empresas son competitivas cuando, asumiendo una cantidad fija de recurso, un aumento en la producción de uno de ellos necesariamente origina disminución en la producción de otro.



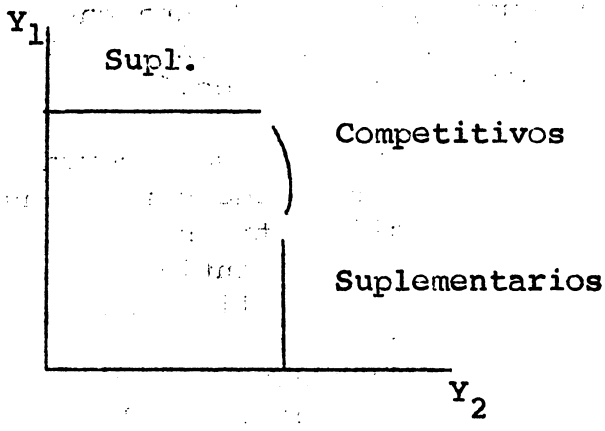
Tal como se observa en el gráfico, este puede ser el caso de decisión entre sembrar dos cultivos en una cantidad fija de tierra, o de utilizar una determinada cantidad de mano de obra en la producción de un cultivo Y_1 o Y_2. Al decidir producir Y_1, ncesariamente debe dejarse de producir Y_2 o disminuírse su producción en la medida que se aumenta la de Y_1.

Productos Complementarios: Al aumentarse la producción de uno de los dos productos o empresas consideradas, se aumenta también la del otro producto. Estas empresas son complementarias hasta cierto punto, después del cual, se puede volver a presentar una relación competitiva.



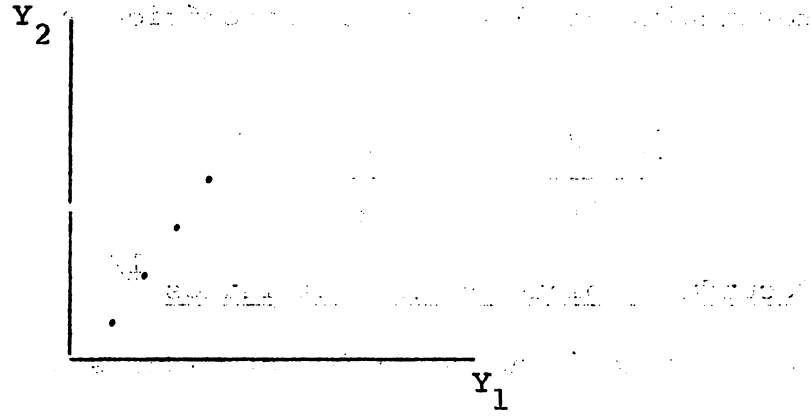
Ejemplos de esta relación puede ser el de la complementación entre una empresa agrícola y una ganadera (Caso del maíz como producto agrícola y como alimento para el ganado). También, el caso del banano como sombrío para el cultivo de algunas variedades de café.

Productos Suplementarios: Dos empresas son suplementarias cuando una variación en la producción de una de ellas no implica ningún cambio en la cantidad obtenida de la otra. Estas empresas se pueden volver también competitivas en determinado momento.



Según se aprecia en la gráfica, este puede ser el caso de cultivos que tengan diversos requerimientos de acuerdo a cada mes del año, o de una empresa porcina adelantada al mismo tiempo con una agrícola.

Co-Productos: Son empresas o productos que se obtienen necesariamente en el mismo proceso de producción.



Este es el caso de lana y carne en el ganado ovino, fibra de algodón y aceite de la semilla, pieles y carne en el ganado vacuno, etc.

2.14. Conclusiones sobre las Relaciones Insumo-Producto. Factor-Factor y Producto-producto

A manera de conclusión sobre las tres relaciones generales estudiadas, se presentan los siguientes conceptos básicos:

Niveles adecuados de Producción: (Insumo-producto y factor-factor)

La producción debe elevarse hasta el punto en que el valor de la última unidad producida sea igual al costo de la última unidad de insumo agregado. En términos matemáticos:

$$Py_1 \triangle Y_1 = Px_1 \triangle X_1$$

en donde,

Py_1 = Precio unitario del producto

$\triangle Y_1$ = Aumento físico en el producto

X_1 = Costo unitario del insumo

$\triangle X_1$ = Aumento físico en el insumo

Selección de la combinación óptima de productos (Producto-producto)

El máximo ingreso neto obtenible con una cantidad dada de insumo, se tiene cuando la tasa física de substitución entre

dos productos es igual a la tasa en que los dos productos se pueden intercambiar en el mercado. Matemáticamente:

$$\frac{\Delta Y_2}{\Delta Y_1} = \frac{Py_1}{Py_2}$$

Adecuada combinación de actividades:[1/]

Una combinación adecuada de actividades se consigue cuando,

- De cada grupo de empresas competidoras se selecciona la que promete rendir el mayor ingreso neto para la unidad de producción en conjunto.

- Se combinan con las empresas principales de la unidad de producción cualesquiera otras empresas complementarias necesarias o convenientes para dar salida a cosechas o para proporcionar fuentes de materiales o servicios requeridos por el ganado o las cosechas.

- Se elijan algunas empresas suplementarias que permitan el uso completo de la mano de obra o de cualquier otro recurso que no haya sido totalmente utilizado por las empresas anteriores y que también contribuya al mayor ingreso de la unidad de producción.

2.15. Los costos de Producción

Costos de producción son todos aquellos gastos o erogaciónes que hace la empresa en el uso de todos los recursos de producción, con el fin de obtener el producto final.

El concepto de "costo" puede entenderse en cualquiera de los siguientes términos:

Costo de Oportunidad: Es el ingreso cedido debido a la utilización de los factores de producción en la obtención de un producto A, en lugar de dedicarlos a la producción de otro B.

1/ Hopkins, J.A. Administración Rural. Turrialba, IICA, 1962 p. 68.

Costos Explicitos e Implícitos: Algunos gastos se detallan por completo en el Presupuesto de Gastos de la empresa, tales como los costos de semillas, fertilizantes, pago de jornales, etc. estos son los llamados Costos Explícitos. Otros gastos, por el contrario, no se mencionan en el Presupuesto de la unidad de producción y son valores que de una u otra manera implican erogación a la empresa; tal es el caso del sueldo del propietario (cuando él ejecta también la labor de administrador) los privilegios (productos de la finca consumidos en la misma finca, los cuales a veces se pueden considerar también como Ingresos), etc. Estos son los Costos Implícitos, los cuales deben también valorarse.

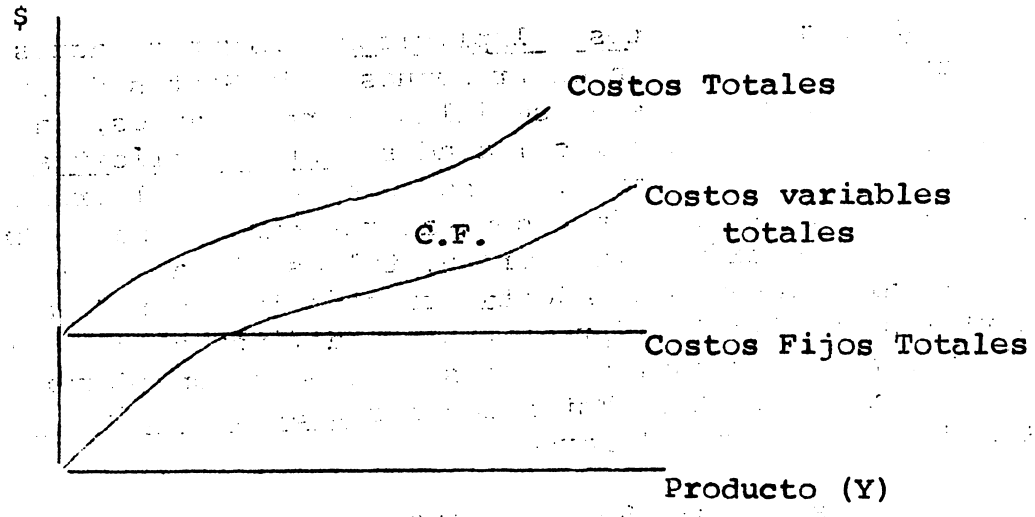
Costos Fijos: Son aquellas erogaciones que no varían cuando en un corto plazo, cambia el volúmen de producción. El arrendamiento de la tierra, la remuneración a los trabajadores permanentes, los intereses sobre capital invertido, algunos tipos de depreciación, etc. son ejemplos de Costos Fijos. En el largo plazo, es decir cuando puede variar la escala de producción, estos costos fijos se pueden considerar también como variables.

Costos Variables: Son gastos que cambian con el volúmen de producción que se obtenga, tales como los costos de semillas, fertilizantes, insecticidas, etc. Esta es la remuneración al uso de los factores variables.

2.15.1. Las curvas de Costos Totales:

Los Costos Fijos (CF) y los Variables (CV), los cuales se pueden dstinguir en una situación de producción a corto plazo, dan orígen a la curva de Costos Totales, la cual se refiere a la suma de los dos anteriores.

De acuerdo a lo expresado, las curvas de Costos Totales se pueden observar en el siguiente gráfico, en el cual se representa la cantidad de producto obtenida en el eje horizontal, y en el vertical los costos de producción.



2.15.2. Las curvas de Costos Unitarios o Promedios

Al analizar las relaciones entre los Costos Totales y el volúmen de producción, se pueden derivar los siguientes tipos de Costo Unitario:

Costo Fijo Unitario: (CFU) es el costo fijo de producir una unidad de producto; resulta de dividir el Costo Fijo Total por la cantidad producida (CF/Y) y por lo tanto, su forma es decreciente.

Costo Variable Unitario: (CVU) es el costo variable de producir una unidad de producto; resulta de dividir el Costo Variable Total por la cantidad producida (CVT/Y) y su forma es inversa a la del Producto Promedio (PP), estudiado anteriormente. Así, cuando PP está aumentando CVU estará disminuyendo, cuando PP es máximo CVU es mínimo, cuando PP está disminuyendo CVU está aumentando.

Costo Promedio: Se refiere al Costo Total de producir una unidad. Aritméticamente $CP = \frac{CT}{Y}$ y puesto que

$$CT = CV + CF, \quad CP = CVU + CFU.$$

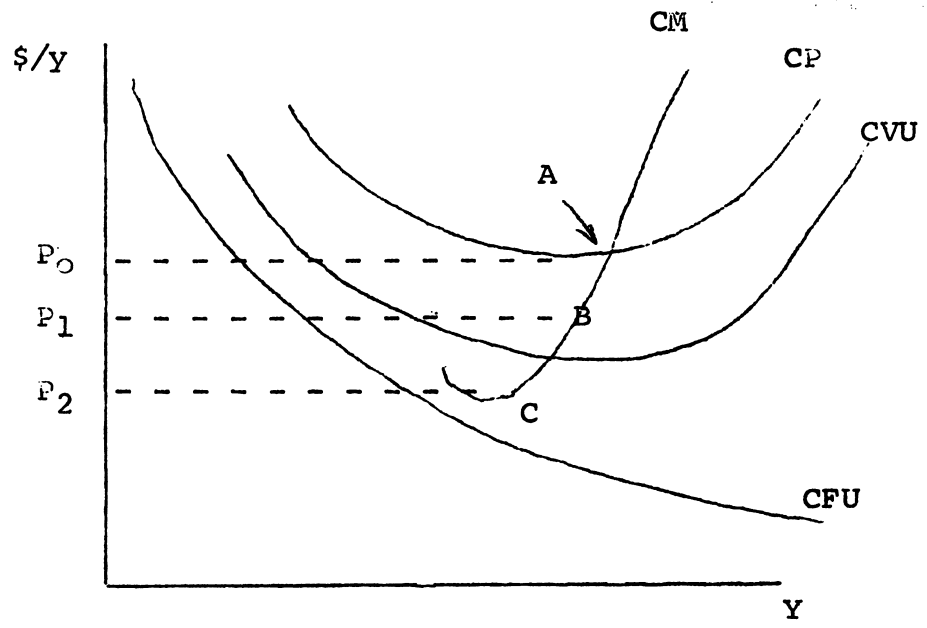
Por consiguiente, el Costo Promedio tiene una forma similar a la del Costo Variable Unitario.

Costo Marginal: Es la variación en el Costo Total al obtenerse una unidad adicional de producto. Matemáticamente:

$$CM = \frac{CT}{Y}$$

El Costo Marginal tiene una relación inversa con el Producto Marginal, razón por la cual tiene la forma que lo caracteriza.

Estas Curvas de Costos Unitarios se pueden representar gráficamente así:



2.15.3. Minimización de pérdidas por parte de un productor

De acuerdo al esquema anterior es posible considerar diversos tipos de situaciones a las cuales debe dar adecuadas decisiones el productor individual:

A. Si existe un precio P_o, el cual permite cubrir los costos Promedios (CP) el productor puede continuar su producción. Cualquier precio por encima de P_o reporta ganancia. En éste análisis básico se puede fundamentar una política de precios mínimos de sustentación por parte del Gobierno.

B. A un precio P_1 (situación B) el productor cubre sus Costos Variables Unitarios, pero deja de pagar una cantidad de Costos Fijos igual a la diferencia entre B y el punto mínimo de los Costos Promedios (CP). En este caso, el productor puede seguir o no produciendo, dependiendo de sus características personales (solvencia, etc.), o de otros factores que le permitan cubrir ésta pérdida.

C. A un precio P_2, el productor no cubre ni sus Costos Fijos ni los Variables. Por lo tanto, no debe seguir produciendo pues si lo hiciera aumentaría sus pérdidas, las cuales reduce dejando de producir.

Con el fin de conocer una aplicación práctica de estos elementos de análisis, se recomienda leer el Mimeografiado: "La Colonización: Un Retroceso en el desarrollo" (IICA-CIRA # 142) del doctor Márquez Vaz.

III. LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO

En esta parte del curso se desea que los participantes integren el conjunto de conceptos y relaciones teóricas estudiadas anteriormente en el análisis del papel que juega la agricultura en el desarrollo económico de cualquier país. Es, por tanto, a los mismos participantes a quienes corresponde el determinar esta relación.

Sin embargo, a continuación se presentan un conjunto de elementos para éste análisis.

3.1. Importancia de la agricultura en el desarrollo

Según varios autores, la idea de desarrollo implica la acumulación de capital, el cual mantiene interés siempre que no se deje a un lado el desarrollo social. Por lo tanto, país sub desarrollado es aquel que tiene buenas perspectivas potenciales para utilizar más capital, trabajo o recursos disponibles, pero que debido a varias características (económicas, políticas, demográficas y de salubridad, tecnológicas, culturales, etc.) no puede desarrollar eficientemente dichos factores.

La importancia de la agricultura en el desarrollo de un país se puede analizar en los siguientes términos generales[1/].

3.1.1. En la oferta de productos y factores de producción del sector agrícola al No Agrícola

a) Aumentando la oferta de productos como cosechas, ganados y maderas: Este aumento en la oferta origina variaciones tanto en el mercado interno, como en el externo de un país.

En el caso del mercado interno, se puede analizar el cambio en los siguientes términos: El aumento de la oferta origina una baja en los precios por unidad de producto que va al mercado. Esta reducción en los precios equivale a un aumento en el ingreso real de los consumidores, por lo cual ellos aumentan su demanda por productos no agrícolas o por servicios (de acuerdo con el postulado de la baja elasticidad ingreso de los productos agrícolas), o también incrementan sus ahorros. Todo ésto origina un mayor crecimiento, más capacidad para inversión, mayor demanda por recursos (mano de obra, etc.), factores éstos que indican un mayor desarrollo.

1/ Mayor información en: Franco, Alberto. Economía Agrícola. Material Didáctico #60. (mimeografiado) IICA-CIRA, Bogotá, Febrero de 1969. 20 p.p.

En el mercado externo e interno, este aumento en la oferta causa: mayor exportación, lo cual genera mayor número de divisas que pueden usarse para adquirir bienes de capital y servicios no disponibles en el país. Esta situación origina un mayor desarrollo industrial y mejor equilibrio en la producción total del país.

b) Aumentando la oferta de factores de producción como el capital, el talento administrativo, el trabajo humano, elementos que se trasladan de la agricultura al sector no agrícola.

3.1.2. En la demanda por productos y factores del sector no agrícola efectuada por la agricultura.

Un aumento en la demanda por insumos producidos en el sector no agrícola, de acuerdo con el análisis anterior, origina una mayor expansión industrial, con lo cual hay un mayor uso de los factores de producción (más empleo, nuevos mercados para el capital, etc.).

Este avance industrial trae consigo un mayor incentivo para la inversión en la agricultura, con lo cual se garantiza un pleno desarrollo de la producción agropecuaria.

3.2. Interrelaciones entre el sector agrícola y el sector industrial y de servicio.

Uno de los grandes interrogantes que afronta un país interesado en llevar adelante un programa integral de desarrollo económico es el saber hasta qué punto las nuevas inversiones deben dirigirse hacia el avance de la industria o a la expansión del producto agrícola..

La mayoría de las teorías sobre desarrollo económico difieren en el grado en que, según las características específicas de cada nación, asignan mayor importancia al avance del sector agrícola o del industrial.

Algunas de estas teorías hacen énfasis en el sacrificio temporal de la agricultura para permitir una rápida expansión de la industria la cual a su vez, ayudará posteriormente a modernizar la agricultura. Otras, por el contrario, hacen hincapié en la necesidad de la modernización de la agricultura, la introducción de métodos mecanizados de producción en gran escala

y la expansión acelerada de la producción agrícola como un prerrequisito para una exitosa industrialización (Ejemplos de este último caso: el desarrollo histórico de países como Inglaterra, Estados Unidos y Japón).

Sin embargo, y a pesar de las estadísticas que muestran la importancia decreciente de la agricultura en algunas economías y el aumento cada vez mayor de las relaciones tierra-trabajo y capital-trabajo, nunca se llegará a reducir del todo la importancia del sector agrícola. De acuerdo al análisis hecho anteriormente, la agricultura debe seguir suministrando las materias primas para el consumo básico y para el desarrollo integral de los otros sectores de la economía.

3.3. Tipos de Agricultura: Problemas generales

Tres tipos o etapas de desarrollo se pueden identificar en la agricultura de América Latina:

3.3.1. Agricultura Tradicional:

En la cual se encuentra una productividad por debajo del promedio nacional: es el caso de los minifundios y latifundios, ambos económicamente improductivos, que se encuentran en el campo agrícola latinoamericano.

Problemas:

a) Baja producción por área

b) Bajos niveles de empleo (Exceso de mano de obra en el sector rural).

c) Dualismo económico; Subsisten los dos casos extremos (latifundio y minifundio) en la tenencia de la tierra, ambos económicamente improductivos.

d) Oferta de trabajo infinitamente elástica: Al haber un cambio en los salarios, hay un aumento más que proporcional en la oferta de mano de obra.

e) Bajos niveles de vida en el sector rural

3.3.2. Agricultura de Transición:

La productividad está alrededor del promedio y la producción se distribuye para el consumo familiar y el mercado. Ejemplos de este tipo de agricultura son las explotaciones "medianas" que emplean innovaciones tecnológicas y pequeñas maquinarias; sinembargo, este tipo de explotaciones pueden convertirse en el tiempo en latifundios o minifundios (Agricultura de tipo primitivo).

Problemas:

a) Oferta de trabajo infinitamente elástica en la agricultura y ascendente en el sector industrial.

b) Escasas alternativas adicionales de producción, sobre todo en lo que se refiere a los productos de exportación.

3.3.3. Agricultura comercial:

La productividad está por arriba del promedio y la casi totalidad de la producción va a los mercados. Este es el caso de fincas cercanas a los centros de consumo, con un uso intensivo de tierra, trabajo y capital.

Problemas:

a) Escasas alternativas de producción para la explotación.

b) Aumento en los costos de los insumos tecnológicos y del capital.

c) Problemas creados por intereses extranjeros, los cuales crean a veces dificultades políticas como la intervención y las presiones indebidas sobre los gobiernos locales.

El sector agrícola en general presenta varios problemas inherentes, los cuales ya han sido analizados en este curso, en la parte de Conceptos y Relaciones Económicas, Dichos problemas generales son los siguientes:

a) Baja elasticidad de la demanda, o sea que al aumentar bastante el precio la cantidad demandada sólo se reduce en poco.

b) Baja elasticidad ingreso, lo cual significa que en los países subdesarrollados las familias de escasos recursos gastan casi la totalidad de sus ingresos en alimentos. Al aumentar los ingresos, menos de su proporción se gasta en alimentos, o lo que es lo mismo: un cambio en el ingreso sólo produce un pequeño cambio en la demanda de los productos agrícolas.

c) Mercado imperfecto de productos y recursos, lo cual se analizó detenidamente al hacer referencia a las condiciones teóricas de Competencia Perfecta.

3.4. Causas aparentes de los problemas de la agricultura:

Algunos factores condicionan los problemas mencionados anteriormente. Entre estas causas aparantes se pueden mencionar los siguientes:

a) Mala determinación del lugar de la agricultura en la economía de cada país. Se hace necesario prestar atención a la relación agrícola-industrial, fijar políticas de importación y exportación, etc.

b) Concentración de la propiedad y uso ineficiente de la tierra.

c) Desperdicio de mano de obra. Hay desocupación y subocupación.

d) Malas políticas de comercialización y tributación

e) Inadecuadas políticas de precios mínimos de insumos, para hacer frente a las características específicas de la oferta y demanda agrícola.

f) Falta de servicios adecuados (Crédito agrícola, investigación y extensión).

g) Inadecuada inversión en obras de infraestructura (caminos, carreteras, distritos de riego, etc.).

Y muchas otras condiciones que desfavorecen al sector agrícola, haciendo que muchos de los programas gubernamentales sean insuficientes de acuerdo a los problemas rurales de cada país.

3.5. Objetivos Generales de la Política Agraria

La política agraria se considera como una parte de la política general de un país. De conformidad con los problemas agrarios planteados anteriormente, los objetivos generales de una política en este sector pueden ser agrupados así:

a) Aumento de la capacidad de empleo rural e incremento de los Ingresos agrícolas.

b) Redistribución de los recursos productivos.

c) Incremento de la producción de algunos renglones de consumo interno y externo, unido a: Oferta a precios razonables para los consumidores, desarrollo industrial acorde y crecimiento ordenado urbano-rural.

3.6. Instrumentos principales de Política Agraria

Diversos son los elementos o instrumentos que la política agraria puede utilizar para el cumplimiento de sus objetivos generales. A continuación se menciona algunos de estos instrumentos, cuya aplicación a la situación específica de cada país queda al análisis de los participantes en el curso:

a) Reforma Agraria

b) Servicios adecuados (Crédito, extensión e investigación).

c) Políticas de precios en general

d) Educación

e) Comercialización

f) Seguros Agrícolas. En América Latina sólo los hay en México y Argentina. Se pueden programar estos seguros para que el ingreso agrícola resista más el impacto de riesgos incontrolables.

g) Inversiones Públicas

h) Asistencia técnica agropecuaria y con adecuado criterio nacionalista.

i) Objetivos sociales: Salud, condiciones de trabajo, seguridad personal, organización social, etc.

Así como otros incentivos que puedan estímular la producción agropecuaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Abbott, J.C. Problemas de la Comercialización y Medidas para Mejorarla. Guía de comercialización No. 1. Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (Roma: Castaldi, 1958) 294 pp.

2. Barlowe, Raleigh. Economía de la Utilización del Suelo. Editorial Herrero S.A. México 1965. 560 pp.

3. Beneke, Raymond R. Dirección y Administración de Granjas. Editorial Limusa-Wiley. México 1964. 550 pp.

4. Bishop, C.E. y W.D. Toussaint. Introducción al Análisis de Economía Agrícola. Editorial Limusa-Wiley.

5. Collins, N.R. y R.H. Holton. Programación de Cambios en la Comercialización en el Desarrollo Económico Planeado. En: Carl K. Eicher y Lawrence W. Witt (editores). La Agricultura en el Desarrollo Económico. Publicación del Centro Regional de Ayuda Técnica. Agencia para el Desarrollo Internacional. México: Limusa-Wiley, 1968.

6. Flórez, Edmundo. Tratado de Economía Agrícola. Fondo de Cultura Económica. México. 1961. 442 pp.

7. Franco Alberto. Notas del Curso de Problemas del Desarrollo Agrícola. Material Didáctico #45 (mimeografiado). IICA-CIRA, Bogotá, Agosto de 1968. 22 pp.

8. _____. Bases para una política Agraria y de Abastecimiento para Colombia. Material Didáctico #48. (mimeografiado). IICA-CIRA, Bogotá. Septiembre de 1968. 14 pp.

9. _____. Economía Agrícola. Material Didáctico #60. (mimeografiado). IICA-CIRA, Bogotá, febrero de 1969. 20 pp.

10. Giles, Antonio S. Teoría y métodos de Microeconomía para el Desarrollo y Reforma Agraria. Funciones de Producción Agrícola. IICA-CIRA. Curso Anual de la Reforma Agraria. Bogotá (en copia memeografiada).

11. Guerra, Guillermo. La contribución de la administración Rural a los Programas de Desarrollo Económico. Facultad Nacional de Agronomía de Medellín. Separata de la revista Agricultura Tropical. Vol. XXII. No. 9. Septiembre 1966.

12. Haag, Herman y José Soto. El mercadeo de los productos agropecuarios. Editorial Limusa-Wiley. México 1969. 407 pp.

13. Heady, Earl. Economics of Agricultural Production and Resource Use. Prentice-Hall, Inc. New Jersey. 1952. 850 pp.

14. Hedges, Trimble R. Administración de Empresas Agrícolas. Publicación del Centro Regional de Ayuda Técnica de la Agencia para el Desarrollo Internacional. Editorial Herrero S.A. México 1967. 586 pp.

15. Hopkins, John A. Administración Rural. Publicación del Servicio de Intercambio Científico del IICA. Segunda Edición Revisada. Turrialba, Costa Rica. Editorial SIG 1962. 572. pp.

16. Instituto Latinoamericano de Mercadeo Agrícola. Principios y Prácticas de la Comercialización de los Productos Agropecuarios. Bogotá: Mimeografiado. 1964.

17. Kohls, Richard L. Marketing of Agricultural Products. Thrd Edition. New York Mc Millan, 1967. 462 pp.

18. Leftwich, Richard H. The price system and resource allocation. Third Edition. Holt, Rinehart and Winston. 1966. 369 pp.

19. Mannarelli, Virgilio. La comercialización y el Abastecimiento de Alimentos en Latinoamérica. Informe sobre Comercialización No. 66/1. Instituto Latinoamericano de Mercadeo Agrícola. Bogotá, Mimeografiado. 1966. 15 pp.

20. Márquez Vaz, Jorge. La Colonización: Un retroceso en el Desarrollo. Material Didáctico #142. (mimeografiado) IICA-CIRA, Bogotá, Septiembre de 1970. 11 pp.

21. Murcia, Héctor H. La Administración de Fincas: Una Referencia al Caso Forestal. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Agronomía de Bogotá (Separata del curso sobre "Preparación y Evaluación de Proyectos Forestales", IICA-CIRA e INDERENA). Febrero de 1971. 70 pp.

22. Stigler, J. La teoría de los precios. Derecho Privado, Madrid. 1953.

23. Vincent, Warren H. Agricultura: Normas sobre Economía y Administración. Editorial Limusa-Wiley S.A. México 1964. 451 pp.

24. Wheeler, Richard y Guillermo Guerra. Administración Rural en la Reforma Agraria y el Desarrollo Económico. Entrega especial de la revista Facultad Nacional de Agronomía, Medellín. Editorial ABC, 1963, 118 pp.

25. Yang, W.Y. Metodología de las Investigaciones sobre Administración Rural. Cuaderno de Fomento Agropecuario No. 80 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Edición corregida y aumentada. Roma, FAO. 1965. 281 pp.

Además, Textos Básicos de Economía y Memeografiados IICA-CIRA.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

NOCIONES BASICAS DEL PERT-CPM

Ing. Samuel Reales Ortiz

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

NOCIONES BASICAS DE PERT-CPM

Ing. Samuel Reales Ortiz
Técnico Estadístico-Cienes
Santiago-Chile.

"El concepto de subdesarrollo, se refiere principalmente, al orden técnico; no se refiere de ninguna manera al orden espiritual filosófico o moral".

J. Chi-Yi-Chen: "Desarrollo y Planificación".

1. Planificación Antigua

Mediante la "filosofía del látigo" culturas antiquísimas han legado al presente obras portentosas, en su época, tales como: La Gran Muralla China, El Acueducto de Roma, las Pirámides y el Taj Mahal que testifican lo brillante de su arquitectura. Poco, o nada se sabía de planificación en esas eras. Decenas de miles de seres humanos fueron sacrificados, en esfuerzos sobrehumanos, para realizarlas, -padeciendo privaciones, hambre y miseria.-

La Muralla China, fué construida en 18 años con 300.000 esclavos; la pirámide de Khufu duró 50 años en construirse con 100.000 trabajadores.

2. Diagramas de Gantt

A comienzo del siglo XX, se tiene el primer intento científico para planificar la programación del trabajo con el fin de obtener

mejores resultados, utilizando los recursos disponibles en forma más racional.

H. Gantt y Taylor presentaron un diagrama gráfico que permitía un control del trabajo realizado y el tiempo consumido en ejecutarlo.

Gráfico No. 1.- Diagrama de barras por actividades, según fechas:

Actividades	Enero	Febrero	Marzo	Abril
Trabajos preliminares de planificación				
Actualización de Catastro				
Diseño de la Muestra				
Elaboración del Cuestionario				
Realización de la encuesta piloto				

En general el diagrama de barras describe la relación entre dos variables: trabajo (actividad) versus tiempo (duración).

Las actividades representadas por barras que se superponen en fechas, indican que pueden efectuarse simultáneamente, en la

forma secuencial de las fechas.

3. <u>El PERT como instrumento de Control y Programaciones</u>

Las técnicas de programaciones y control dentro de la empresa moderna adquiere cada día más depuración y la utilización se ha constituído en una poderosa herramienta en todos los campos de la actividad empresarial.

Desde la aparición del sistema PERT ha ido ganando aplicaciones en diferentes ramas de la actividad humana.

La sigla PERT proviene de la expresión:
Program Evaluation and Review Tecnique, que traducido literalmente al Castellano significa "Técnica de Evaluación y Revisión de Programas", y fué definido así:

"PERT es un método de planificaciones, replanificación y evaluación a ejercer el control apropiado de los principales programas de investigación y desarrollo". El sistema PERT fué ideado en 1958 por la Oficina de Proyectos especiales de la Marina de los EE.UU. en conjunto con la empresa Boog-Allen Hamilton y Loockeed División Proyectiles. Fué concebido inicialmente para usarlo en relación con proyectos complejos, en los cuales se hace difícil seguir la pista del progreso en todas áreas de los mismos y provee información adecuada que permite

al usuario actuar sobre problemas específicos antes de que estos puedan paralizar o desorganizar la operación completa de un determinado programa.

4. C.P.M. - Método del Camino Crítico

Paralelamente con los trabajos de investigación del PERT, fue ideado otro sistema de planificación que corregía ciertos defectos del PERT, y simplificaba la presentación, fué la metodología llamada C.P.M: Critical Path Method.

La diferencia aparente entre PERT y CPM ha ido desapareciendo, hasta tal punto que hoy en día se complementan. Las características de una técnica ha sido incorporada a la otra y viceversa. Frecuentemente se decía que el PERT era más adecuado para proyectos de investigación y desarrollo en los cuales había más incertidumbres. El CMP era más efectivo en proyectos cuyos diversos trabajos podrían ser estimados en tiempo y costo con una aproximación razonable, tales como la construcción de un edificio; inicialmente estas diferencias eran válidas, más hoy han desaparecido.

5. Beneficios

Dado que el PERT-CPM es una técnica de planificación y un instrumento de control se podrían destacar los siguientes beneficios:

a) Enseña una disciplina lógica para planificar y organizar un proyecto de largo alcance.

b) Proporciona una metodología estandar de comunicar a los planes del proyecto mediante un plano tridimensional: tiempo, personal y costo.

c) Identifica los elementos (actividades) más crítico del plan, en que problemas potenciales puedan perjudicar el cumplimiento del plan en conjunto.

d) Ofrece la posibilidad de simular los efectos de las decisiones alternativas o situaciones imprevistas y una oportunidad para estudiar sus consecuencias en relación a los plazos de cumplimientos de los programas.

e) Aporta la posibilidad de cumplir exitosamente los plazos propuestos.

En fin el CPM-PERT es un sistema dinámico, que se mueve con el progreso del proyecto, reflejando en cualquier momento el estado del plan.

6. Elementos básicos del PERT-CMP

Todo proyecto que se planifique mediante el sistema PERT-CMP esta constituído por tres elementos básicos:

(1) Una red que representa las actividades necesarias para completar el proyecto.

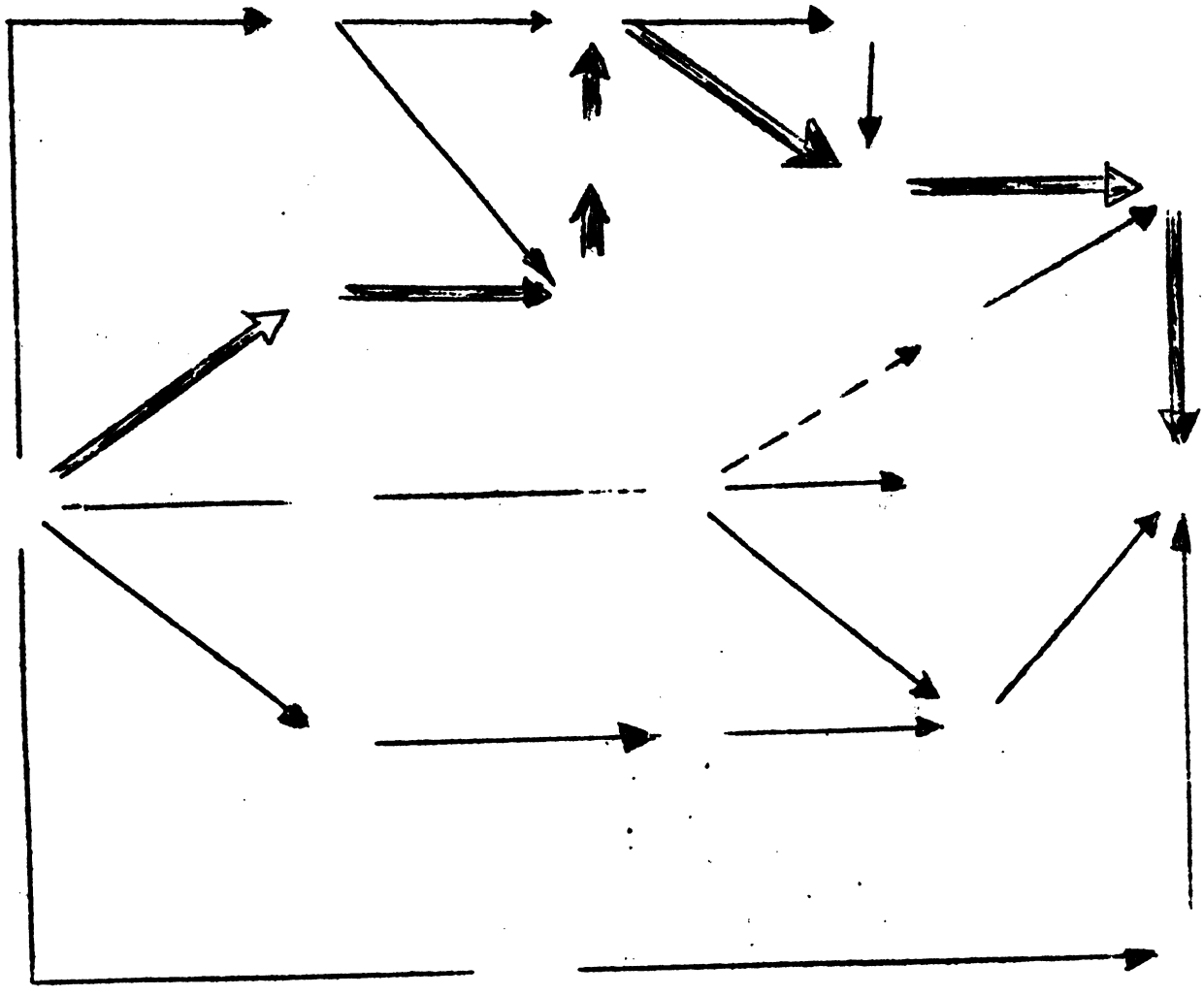


Gráfico No. 2 Red de actividades

⟹ Ruta crítica

— — → Actividad ficticia

——→ Actividades no críticas

(2) Estimación del tiempo necesario para completar cada actividad

(3) Una fecha fijada para completar el proyecto

7. Formación de la red: Actividades y Eventos

Actividades. - El componente básico de la red es la fecha o segmento de recta dirigido. Estas flechas indican las actividades a ejecutarse para realizar el proyecto y se definen como: los esfuerzos requeridos para lograr un objetivo del plan en conjunto; pueden ser:

a) Tareas representando personal que realizan trabajo;

b) Información que esta siendo trasmitida, y

c) Ordenes, investigaciones, tomas de decisiones, etc.

La cola de la flecha indica el comienzo de la actividad y la cabeza su terminación.

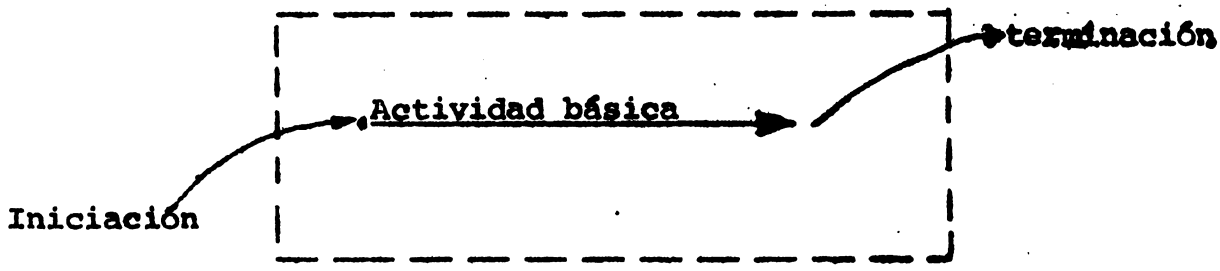


Gráfico No. 3. Flecha indicando actividad

La dirección de la flecha indica la progresión del plan

La flecha no es un vector, ni esta dibujada a escala, puede curvarse, pero tiene que ser ininterrumpida.

Las flechas (actividades) se interconectan para mostrar la secuencia lógica en que deben realizarse las tareas.

Se utiliza una flecha y sólo una para representar la operación a ser realizada. Para determinar las interrelaciones e interdependencias, entre actividades básicas hay que plantear 3 preguntas acerca de cada una de ellas:

1) Cuáles actividades deben estar terminadas antes de que podamos iniciar las actividades consideradas básicas? -(Actividades Precedentes)
2) Cuáles actividades pueden ejecutarse al mismo tiempo? Actividades concurrentes.
3) Cuáles actividades siguen inmediatamente después de esta actividad? - Actividades siguientes:

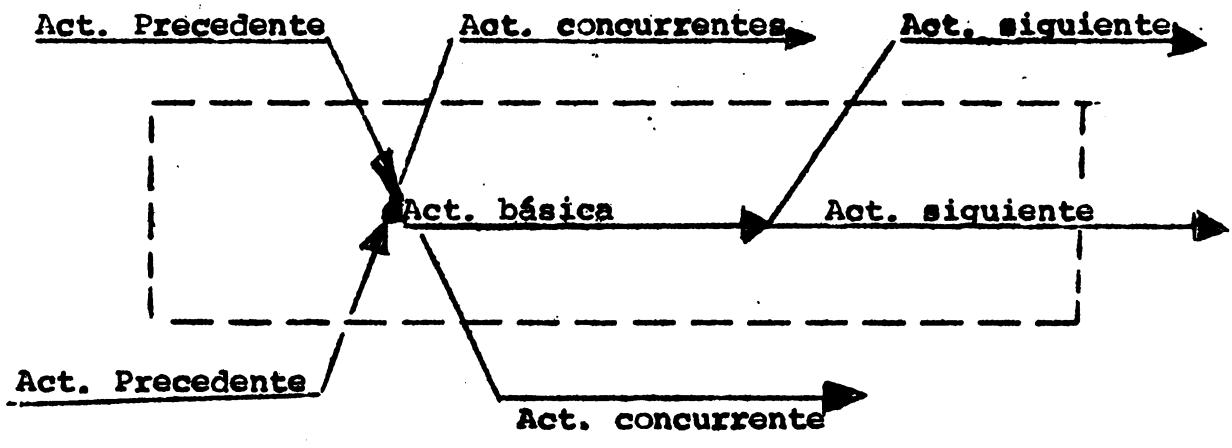


Gráfico No. 4. - Interrelación entre las actividades

El diagrama establece las siguientes relaciones y dependencias:

La actividad básica y las concurrentes no pueden comenzar hasta tanto las actividades precedentes no estén concluídas.

Como vía de ejemplo supongamos que llevamos nuestro carro a una estación de servicio para que le efectúen las siguientes operaciones:

Lavar

Engrasar

Cambiar aceite

Cambiar llantas

Cambiar filtro de aceite

Pulir

Hay que tomar ciertas decisiones antes de dibujar cualquier flecha. Supongamos que el mecánico decidió elevar el carro y ejecutar las operaciones según el diagrama adjunto:

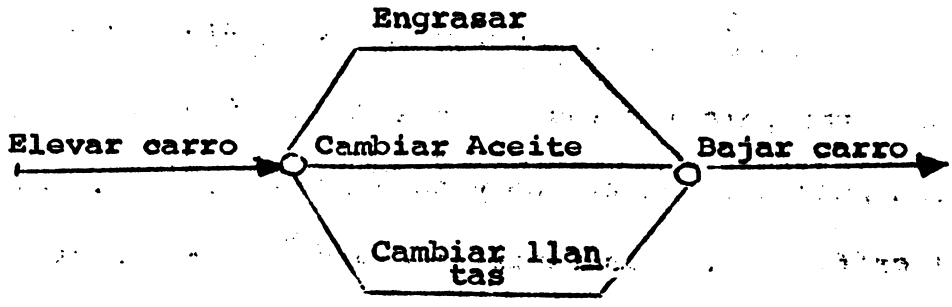


Gráfico No. 5

Sinembargo sería necesario realizar otras operaciones precedentes tales como:

Quitar tapa

Sacar repuestos

Aflojar tornillos

Sacar aceite

Engrasar debajo del carro

Con lo anterior el gráfico No. 5 se ampliaría más en la siguiente forma:

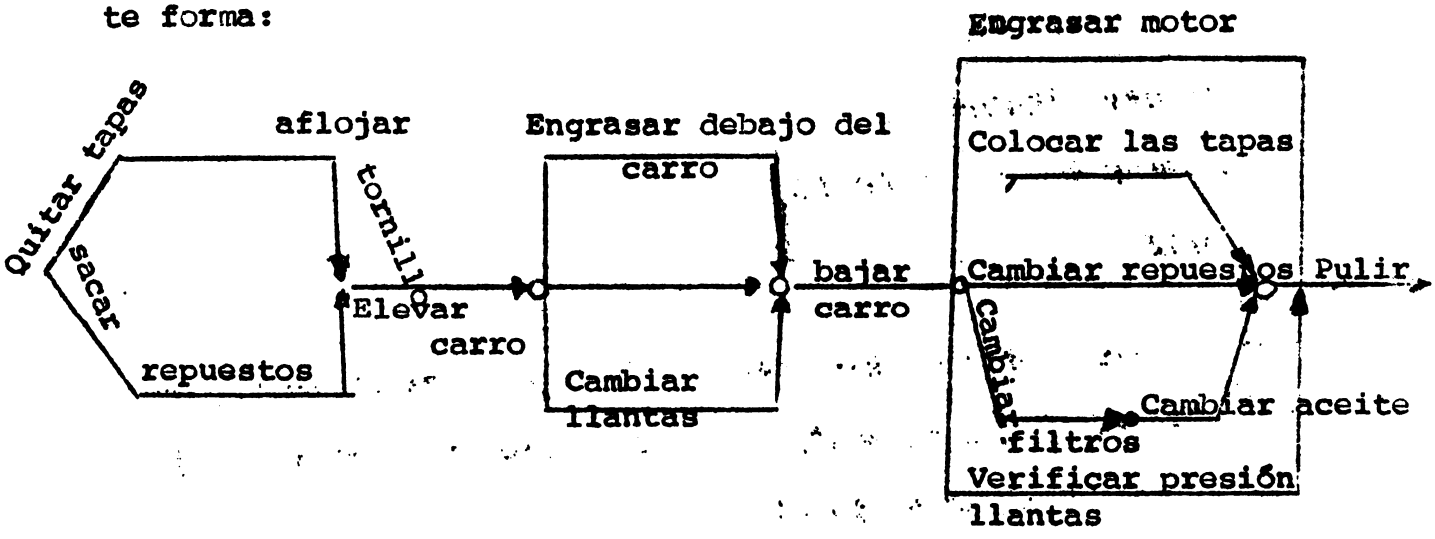


Gráfico No. 6

<u>Eventos:</u> El comienzo y determinación de las actividades son los eventos o en otras palabras las uniones de las flechas son los eventos. Son puntos en el tiempo y no consumen tiempo. Si observamos el gráfico No. 6 escribir el nombre de las actividades, puede producir confusión en la red. Como cada actividad debe tener un evento de iniciación y un evento terminal, podemos

numerarlos para describir con mayor propiedad la actividad. Una buena regla práctica sería numerar los eventos de tal manera que el número de la cola de cualquier flecha sea siempre menor que el número indicado en su punta.

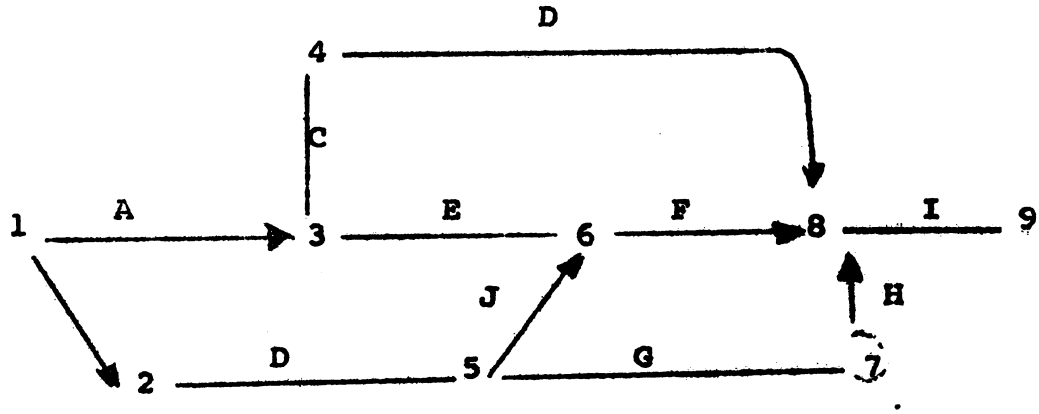


Gráfico No. 7

En vez de describir la actividad literalmente, se designará por un par ordenado de números, en que el primero sea el de la cola y el segundo el de la cabeza de la flecha, por ejemplo refiriendonos al gráfico 7:

Actividad	Por ordenado
A	(1,4)
B	(2,5)
C	(3,4)
D	(4,8)
E	(3,6)
J	(5,6)
F	(6,8)
G	(5,7)
H	(7,8)
I	(8,9)

Actividades ficticias.- En algunos casos, para conservar la secuencia lógica de la red, se utilizan ciertas actividades, denominadas ficticias o de liga, que no necesitan tiempo ni causan costo, pero que es una restricción. Estas actividades suelen indicarnos con flechas punteadas, como se verá en los ejemplos.

8. Tiempo Esperado

La estimación del tiempo esperado (t_e) en cada actividad son en realidad tres estimaciones de tiempo obtenidos por la experiencia en la ejecución de trabajos similares, son:

1) Tiempo optimista. En que una actividad se efectuará bajo las mejores circunstancias, es decir que existieran inconvenientes inesperados, tales como: enfermedad en los trabajadores, invierno excesivo, huelgas, daños en la maquinaria, escasez de materia prima, etc.

   El tiempo optimista lo designaremos por la letra a.

2) Tiempo más probable. Es la estimación que se daría, si sólo existiera este tiempo; es decir que cada actividad se ejecutará como se había previsto. Se simbolizará por m.

3) Tiempo pesimista. Es el tiempo que se necesitará si todo marchara mal. (Usualmente el resultado de problemas excesivos o de mala suerte).

El PERT-CPM procede a determinar el tiempo esperado de una actividad mediante el promedio siguiente:

$$te = \frac{a + 4m + b}{6} \qquad (1)$$

te = tiempo esperado

a = tiempo optimista

m = tiempo medio

b = tiempo pesimista

La teoría que respalda esta fórmula es dividir la incertidumbre suponiendo 50% posibilidades de que sea correcta. Es decir si llevamos a un sistema de ejes coordenados por tres tiempos y suponiendo que estos se distribuyen según una función beta para proveer posibles desviaciones a la izquierda o a la derecha.

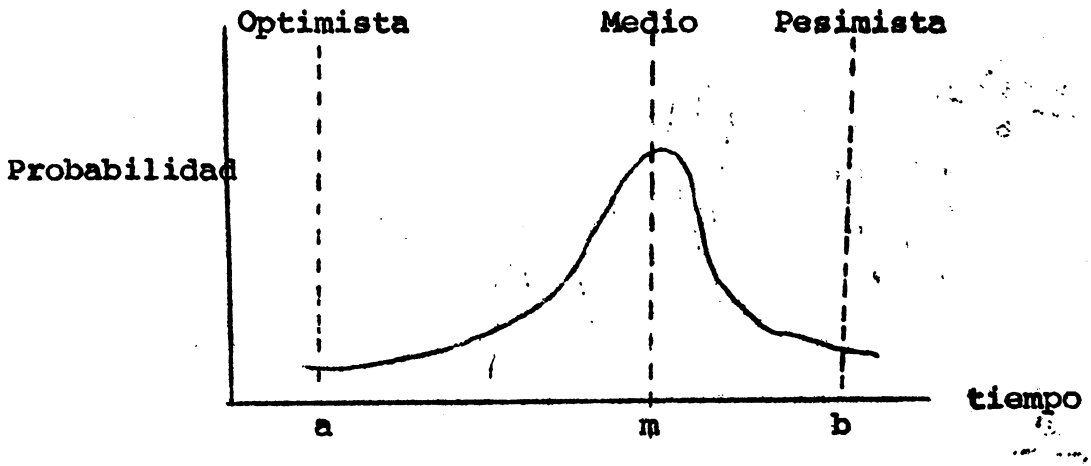


Gráfico No. 8. Tres estimaciones de tiempo

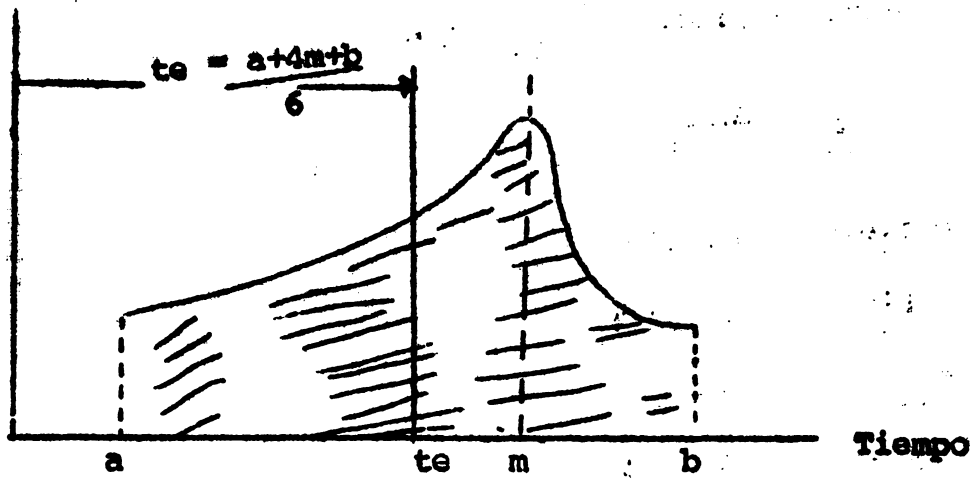


Gráfico No. 8

La vertical te, divide el área bajo la curva en dos partes iguales

Ejemplos:

1) a = 20 unidades de tiempo (optimista)

m = 30 unidades de tiempo (medio)

b = 4) " " " (pesimista)

$$te = \frac{20 + 4(30) + 40}{6} = \frac{180}{6} = 30$$

te = 30 (se esperan 30 unidades de tiempo)

te = m

2) a = 20 unidades de tiempo

m = 30 " " "

b = 58 " " "

$$te = \frac{20 + 4(30) + 58}{6} = \frac{198}{6} = 33$$

te = 33 (mayor que m)

3) a = 8 unidades de tiempo

m = 30 " " "

b = 40 "" " "

$$te = \frac{8 + 4(30) + 40}{6} = \frac{168}{6}$$

te es menor que m

Nota: La expresión del tiempo esperado está basado en la hipótesis de que la distribución de duraciones es unimodal (es decir existe un solo modo: m) y que su variación puede ser estimada como una sexta parte del recorrido dela variable tiempo. Este caso el recorrido de la variable es la diferencia en el tiempo pesimista y el optimista:

$$R = b - a$$

9. Utilización de la Varianza

La varianza es un estadígrafo de variabilidad que nos mide el grado de depresión con respecto al tiempo en el cual una actividad se terminará. Si la varianza es pequeña puede concluirse que la incertidumbre es pequeña. La varianza de cada actividad puede ser utilizada para obtener la probabilidad de terminación de alguna fecha.

La varianza tiene como expresión:

$$s_t^2 = \frac{(b - a)^2}{36} = \left(\frac{b - a}{6}\right)^2 \qquad (2)$$

<u>Desviación típica</u>. Se define como la raíz cuadrada de la varianza:

$$s_t = \sqrt{s_t^2} \qquad (3)$$

Como puede observarse en la fórmula (2) las unidades de la varianza, son unidades al cuadro que no son comparable con las unidades originales de la distribución (tiempo) por ello es necesario extraer raíz cuadrada y obtener la desviación típica o estandard.

10. <u>Otros aspectos</u>

La fecha estipulada para completar el proyecto (o para cualquier evento en la red) es suministrada por el director del proyecto y debe ser mirada como la fecha objetivo para concluir el proyecto o evento. El análisis de los datos de influjo se hace para determinar si es razonable esperar cumplir con la fecha objetivo si las actividades individuales se realizan en la forma indicada en la red y con la asignación de recursos supuestos en las estimaciones de los tiempos de las actividades.

El análisis es esencialmente una forma de encontrar el camino a través del cual la red tiene la máxima restricción del tiempo, "Camino crítico", y estimaciones de probabilidad de cumplir la

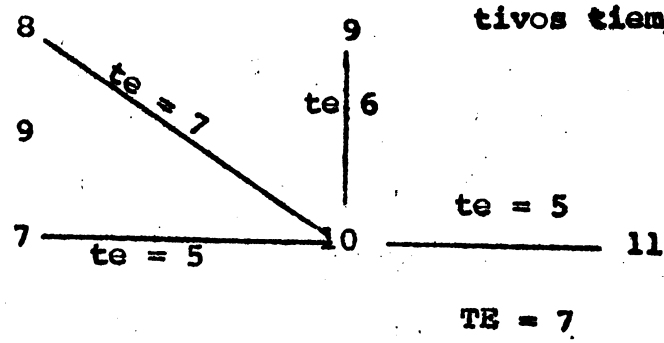
fecha estipulada. El tiempo para completar cada actividad se trata como una variable aleatoria con una distribución conocida. La suma de los tiempos de las actividades a lo largo del camino crítico, también se trata como una variable aleatoria, T_E, suponiendo que está normalmente distribuída por el teorema del límite central.

T_E es la fecha de iniciación más próximo de todas las actividades que se inician en un evento y es igual a mayor valor de los tiempos de terminación más próximo de todos los trabajos que terminan el evento.

T Evento considerado:

Ejemplo: Sea el evento 10. En él terminan las actividades siguientes son sus respectivos tiempos esperados

Gráfico No. 9



Actividades	te
(8,10)	7
(7,10)	5
(9,10)	6

De las tres actividades que concluyen en el evento 10, la actividad (8,10) tiene el mayor tiempo esperado para realizarla, $t_e = 7$, y este será el tiempo que le corresponda al evento 10; TE = 10, es decir es valor esperado, E(TE), más próximo para que se inicie la actividad (10,11).

El sistema PERT-CPM se utiliza como un "anotador de logros" para el proyecto, en el sentido de que suministra un registro actualizado de los progresos y cambio en la red y tiempos estimados. Cuando se introducen cambios, se deberá hacer un nuevo análisis para determinar el nuevo camino crítico y la estimación de las probabilidades. También puede ser utilizado para evaluar cambios en el calendario u otras acciones de la gerencia que pueden afectar la red o a los requerimientos de tiempo. Por ejemplo puede proponerse asegurar más recurso a una actividad en particular con el fin de reducir el tiempo de la actividad; el efecto de tal acción puede dentro de la estructura del modelo, ser determinada por el sistema PERT. Sin considerar el uso que se va a dar a los flujos, la técnica para combinar y analizar los datos de los posibles influjos es esencialmente la misma.

En el análisis del sistema PERT-CPM es necesario computar los siguientes items.:

1) La estimación de TE del tiempo esperado para cada evento TE para un evento es la suma de las estimaciones t_e de los tiempos esperados de las actividades a lo largo del camino más largo al evento a partir del comienzo de la red.
Es el tiempo calendario medido bajo cierta unidad, generalmente semanas desde el comienzo del proyecto, en el cual se espera que suceda el evento. Estadísticamente, es la media estimada de la variable aleatoria, tiempo de ocurrencia del evento.

2) La estimación S_T^2 de la varianza del tiempo de ocurrencia de cada evento. Es la suma de las estimaciones de las varianzas de las actividades usadas en el computo TE.

3) La estimación T_L del último tiempo para cada evento. El T_L para cada evento es la fecha programada en el calendario menos la suma de las estimaciones t_e a lo largo del camino más largo desde el final de la red. T_L es la estimación de la media de una variable aleatoria.

4) La estimación S_L^2 de la varianza de la variable aleatoria con media igual al último tiempo.

Por conveniencia el círculo utilizado la numeración de los eventos podemos dividirlo en tres partes, según se indica, para colocar en cada una de ellas los siguientes datos:

a) Número del evento

b) Iniciación más próxima de cada actividad TE

c) Terminación más alejada de las actividades que terminan T_L.

No. del Evento

T_L T_E

Gráfico No. 10

5) El tiempo de holgura para cada evento t_h.

El tiempo de holgura t_h para un evento es la diferencia entre las estimaciones de la media del tiempo de ocurrencia y el último tiempo: $T_L - T_E = T_h$

6) Camino cúbico. - El camino cúbico es la secuencia de eventos que representa el constreñimiento del tiempo más riguroso para llegar al final. Se encuentra marcando el camino, a través de la red, constituido por los eventos que tienen los menores tiempos de holgura.

7) La probabilidad de cumplir cualquier fecha estipulada Tas dada para un evento.

En los siguientes proyectos específicos se indicará la obtención de los parámetros: te, TE, TL, S_t^2 y S_L^2.

Proyecto 100.- Parte del proyecto 100 se indica en el gráfico No. 11. Se asume T_E del evento 16 es 50 y la varianza $S^2_{T_E}$ del evento 16 es 4.000:

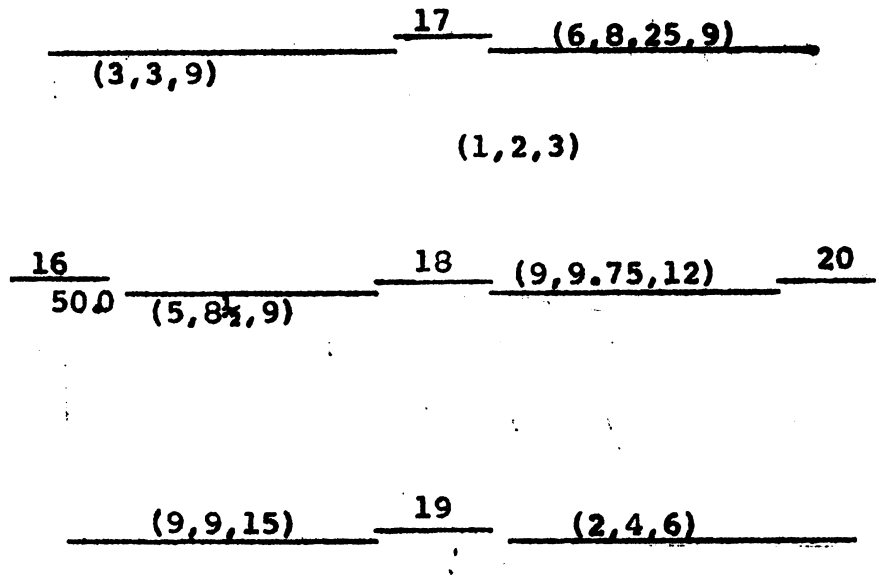


Gráfico No. 11 - Proyecto 100 (parte)

$T_{(16)} = 50.0 \qquad S^2_{T(16)} = 4.000$

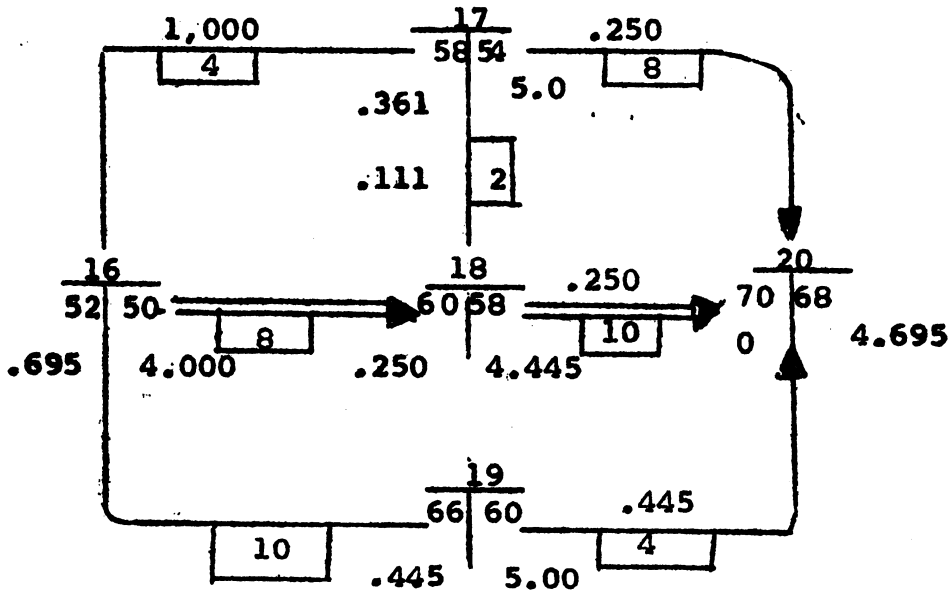
Los tiempos estimados para cada una de las actividades se indican entre paréntesis.

Los cálculos de t_e y S_t^2 se indican en el cuadro adjunto.

Cuadro No. 1. Estimación del Tiempo esperado y Varianza de la actividad

Actividad		Tiempos				
Evento Inicial	Evento final	a	m	b	$t_e = \frac{a+4m+b}{6}$	$S_t^2 = \frac{(b-a)^2}{36}$
16	17	3	3	9	4	1.000
16	18	5	8.5	9	8	0.445
16	19	9	9	15	10	1.000
17	18	1	2	3	2	0.111
17	20	6	8.25	9	8	0.250
18	20	9	9.75	12	10	0.250
19	20	2	4	6	4	0.445

El siguiente paso es obtener TE y $S_{T_E}^2$ de cada evento, -para ello dibujamos de nuevo la red y en medio de las actividades colocamos te y S_t^2 según se indica en el gráfico No. 12.



T_E17 = Tiempo esperado del evento 17. La única actividad que termina en el evento 17, es la actividad (16,17), luego:

$$T_E17 = T_E16 + t_e = 50.00 + 4 = 54$$

$$S^2_{TE}17 = S^2_{T_E16} + S^2_t = 4.0 + 1.0 = 5.0$$

El valor T_E17 se coloca, según lo establecido, en el espacio derecho inferior del círculo y la varianza de este evento, en la parte externa y del mismo lado.

TE18 = Tiempo esperado del evento 18.

Las actividades que terminan en el evento 18 son: (16,18) y (17,18).

El tiempo esperado para el evento 18 será, el mayor de los tiempos obtenidos, sumando los te de las actividades a los eventos procedentes:

$$T_E18 = \left\{ \begin{array}{l} T_E17 + te = 54 + 2 = 56 \\ \\ T_E16 + te = 50 + 8 = 58 \end{array} \right\} \text{El valor mayor}$$

$$T_E18 = 58$$

La varianza para el evento 18 se obtendrá por el mismo camino donde se obtuvo el $T_E18 = 58$. En igual forma se procede para los eventos siguientes según se indica en el Cuadro 2.

Cuadro No. 2. - Eflujos a partir de la red

No. del Evento	TE	S^2_{TE}	Tiempo último T_L	S^2_L	Holgura T_L-TE	Fecha fijada T_S.	P(x)
16	50*	4.000*	52	.695	2		
17	54	5.000	58	.361	4		
18	58	4.445	60	.250	2		
19	60	5.000	66	.445	6		
20	68	4.695	70	0	2	70	82%

Las columnas T_L y S^2_L se obtienen como sigue:

Se supone y ve el tiempo último para el evento 20, 70 días.

Y se procede en forma inversa para el cálculo de TE, es decir se toman los menores tiempos de las actividades que se inician en cada evento, a partir del evento 20 hacia atrás, por ejemplo.

El último tiempo del evento 18 es: 70-10=60 por ser la actividad la única que se inicia en E18, - la varianza S^2_L = 0.250

El último tiempo del evento 17 es el tiempo menor de:

TL18 - 2 = 60 - 2 = 58

TL20 - 8 = 70 - 8 = 62

Luego TL17 = 58

* Obtenidos de otra parte de la red

La viarianza $S_L^2 17 = S_L^2 18 + 0.111 =$

$$= 0.250 + 0.111 = 0.361$$

Los valores de TL se colocan en la parte inferior izquierda del círculo de los eventos y S_L^2 del mismo lado, pero por la parte exterior.

Los tiempos de holgura para cada evento se obtienen aplicando:

$$t_h = T_L - T_E$$

El camino crítico de la red se obtiene uniendo los eventos con los menores tiempos de holgura:

Eventos: 16, 18, 20

Se notará que los tiempos de holgura pueden ser: 0, positivo o negativo, dependiendo de la fecha de terminación T_S.-

Si TS se eligiera igual al tiempo esperado para el evento terminal, los tiempos de holgura a lo largo de la red del camino crítico serían 0 y todos los otros serían mayores o iguales a 0.

Si TS se selecciona de modo que ocurriera antes que el tiempo esperado para el evento terminal, el tiempo de holgura del camino crítico sería negativo.

Los tiempos de holgura a lo largo del camino crítico siempre son iguales.

Para una fecha determinada para completar cualquier evento, la probabilidad de cumplir con la fecha fijada, puede obtenerse bajo el supuesto que se distribuye normalmente. Tipificando la variable tiempo se puede obtener dicha probabilidad:

$$Z = \frac{X - M_X}{S_X} \quad \text{(tipificación de la variable Z)}$$

por analogía se puede obtener:

$$Z = \frac{T_S - T_E}{\sqrt{S_T^2}}$$

para el presente caso:

$$Z = \frac{T_S(20) - T_E(20)}{\sqrt{S_{T(20)}^2}}$$

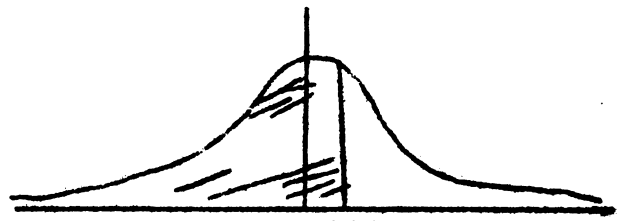
$$Z = \frac{70 - 68}{\sqrt{4,695}} \qquad \frac{2}{2.15} = 0.924$$

Utilizando la curva normal:

$$A\ (0.924) = 0.3222$$

$$P\ (X) = 0.3222 + 0.5000 = 0.8222$$

$$P(X) = 82\%$$



PROYECTO No. 001

ENCUESTA AGROPECUARIA PILOTO

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA - VENEZUELA

PLANIFICACION: PERT - C.P.M.

Descripción de las actividades	Actividad: Evento Inicial	Actividad: Evento terminal	Estimación del tiempo: a	m	b	t_e 1/	S_t^2 2/
1) Diseñar formulario. Revisión fincas especiales:	1	2	2	3	5	3.10	0.25
2) M.A.C.	1	6	1	2	2	1.80	0.03
3) Cordiplan	1	7	5	8	10	7.80	0.69
4) Censo	1	8	5	8	10	7.80	0.69
5) Recopilar información.	1	3	3	5	5	4.70	0.11
6) Prueba en el campo	2	4	1	1	1	1.00	0.00
7) Cotejar	6	12	2	3	3	2.80	0.03
8) Cotejar	7	12	2	3	3	2.80	0.03
9) Cotejar	8	12	2	3	3	2.80	0.03
10) Localización en el mapa	12	17	3	5	5	4.70	0.11
11) Determinar límites	3	9	2	2	3	2.20	0.03
12) Formar Estratos	9	13	4	6	8	6.00	0.44
13) Seleccionar municipios	13	14	2	2	3	2.20	0.03
14) Seleccionar sectores	14	15	2	2	3	2.20	0.03
15) Formar lista sectores	15	16	2	3	3	2.80	0.03
16) Localizar mapas	16	17	2	2	4	2.30	0.11

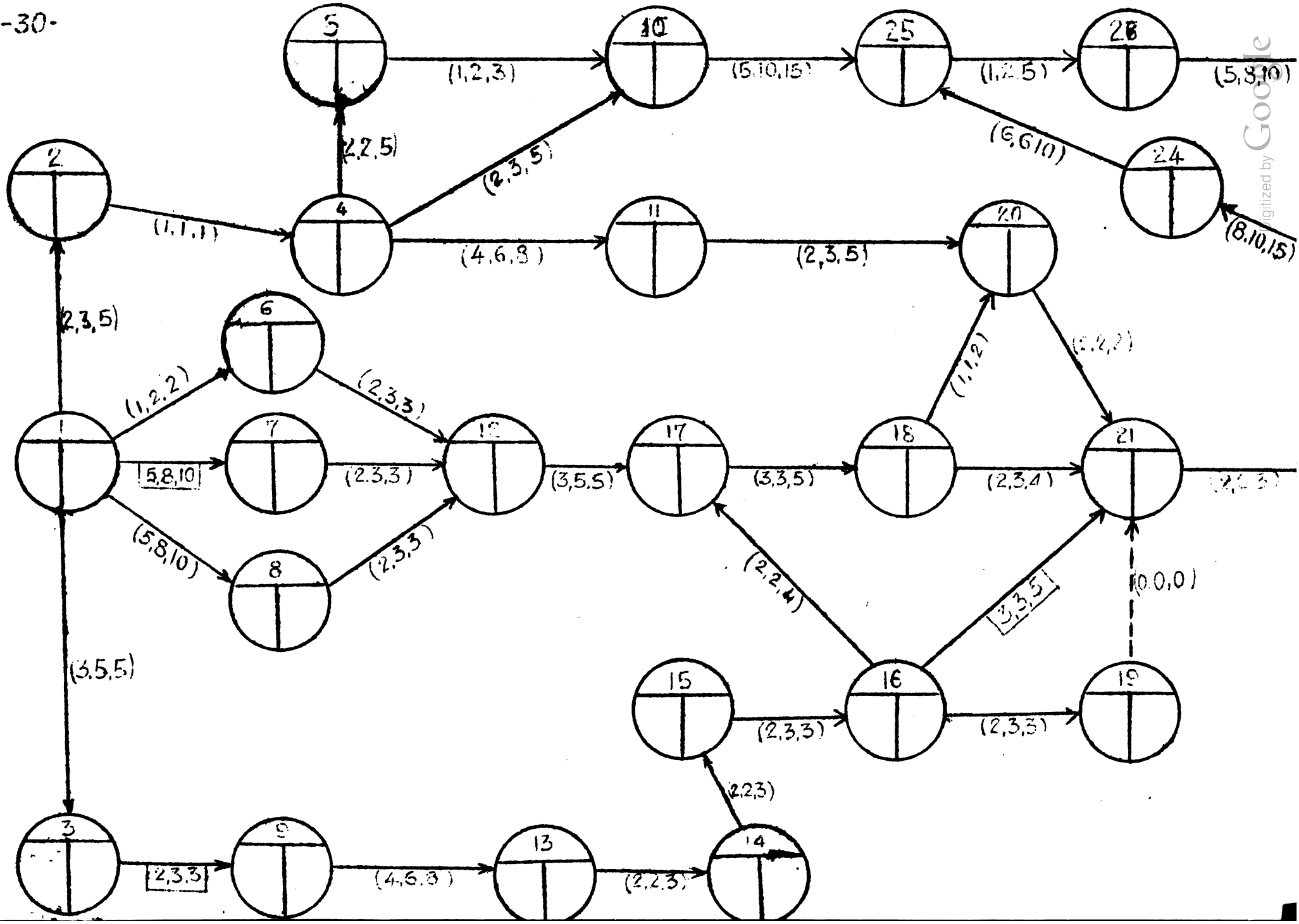
Descripción de las actividades	Evento inicial	Evento terminal	a	m	b	t_e 1/	S_t^2 2/
17) Subsectorización	16	21	3	3	5	3.30	0.11
18) Planear propaganda	16	19	2	3	3	2.80	0.03
19) Ficticia	19	21	0	0	0	0	0
20) Distribución peritos	17	18	3	3	5	3.30	0.11
21) Distribuír supervisores	18	20	1	1	2	1.20	0.03
22) Movilización personal	18	21	2	3	4	3.00	0.11
23) Entrenamiento personal	21	22	2	2	3	2.20	0.03
24) Trabajo de campo	22	23	15	15	20	15.80	0.69
25) Crítica y codificación	23	24	8	10	15	10.50	1.36
26) Perforación	24	25	6	6	10	6.70	0.44
27) Diseñar instructivos	4	11	4	6	8	6.00	0.44
28) Imprimir papelería	11	20	2	3	5	3.10	0.25
29) Entrenamiento Supervisores	20	21	2	2	2	2.00	0.00
30) Diseñar tarjetas	4	5	2	2	5	2.50	0.25
31) Diseñar tablas de resultados	4	10	2	3	5	3.10	0.25
32) Instructivo Perforación	5	10	1	2	3	2.00	0.11
33) Programación	10	25	5	10	15	10.00	2.77

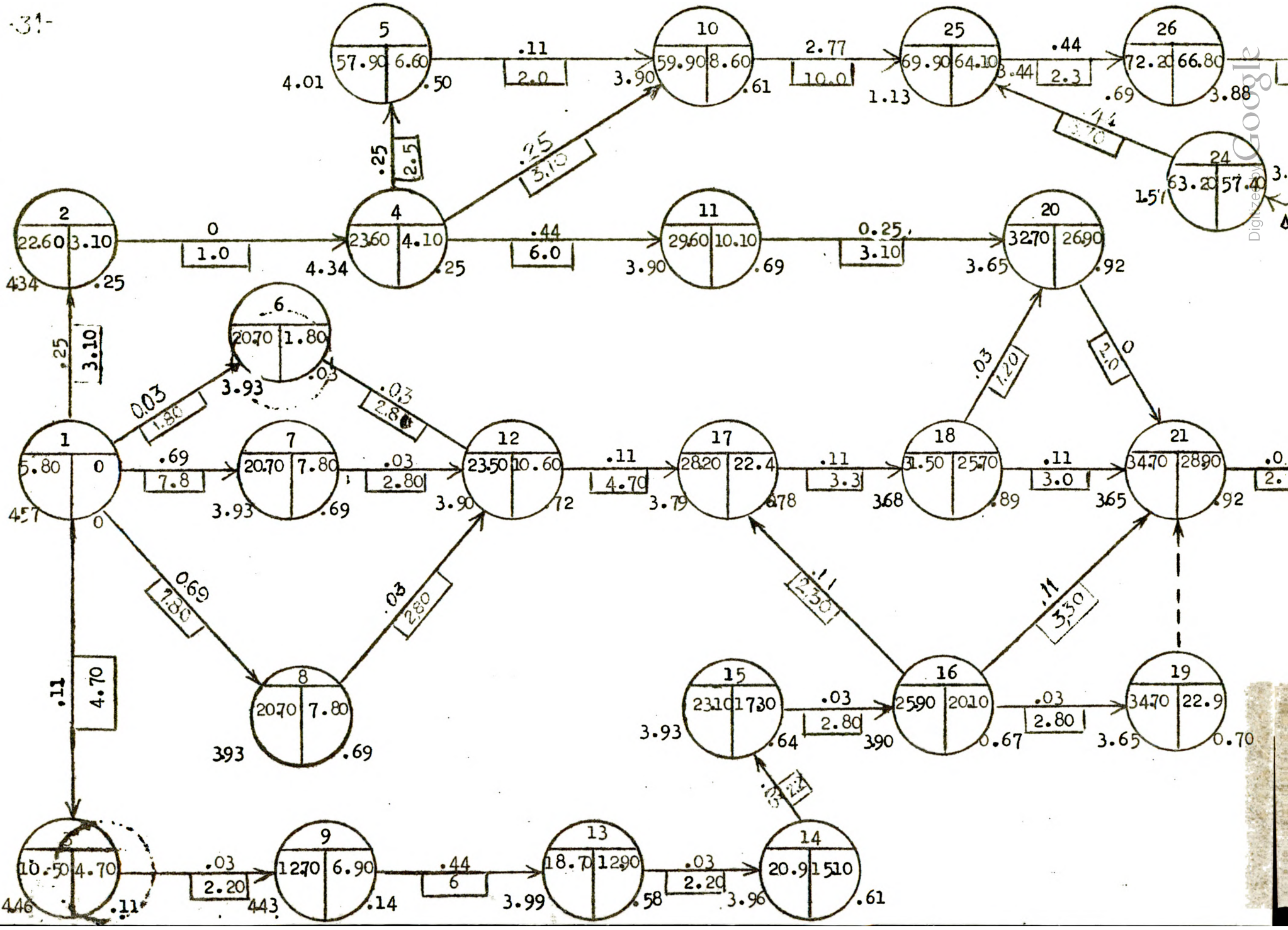
Descripción de las actividades	Evento inicial	Evento terminal	a	m	b	t_e 1/	S_t^2 2/
34) Tabulación	25	26	1	2	5	2.30	0.44
35) Analizar resultados	26	27	5	8	10	7.80	0.69

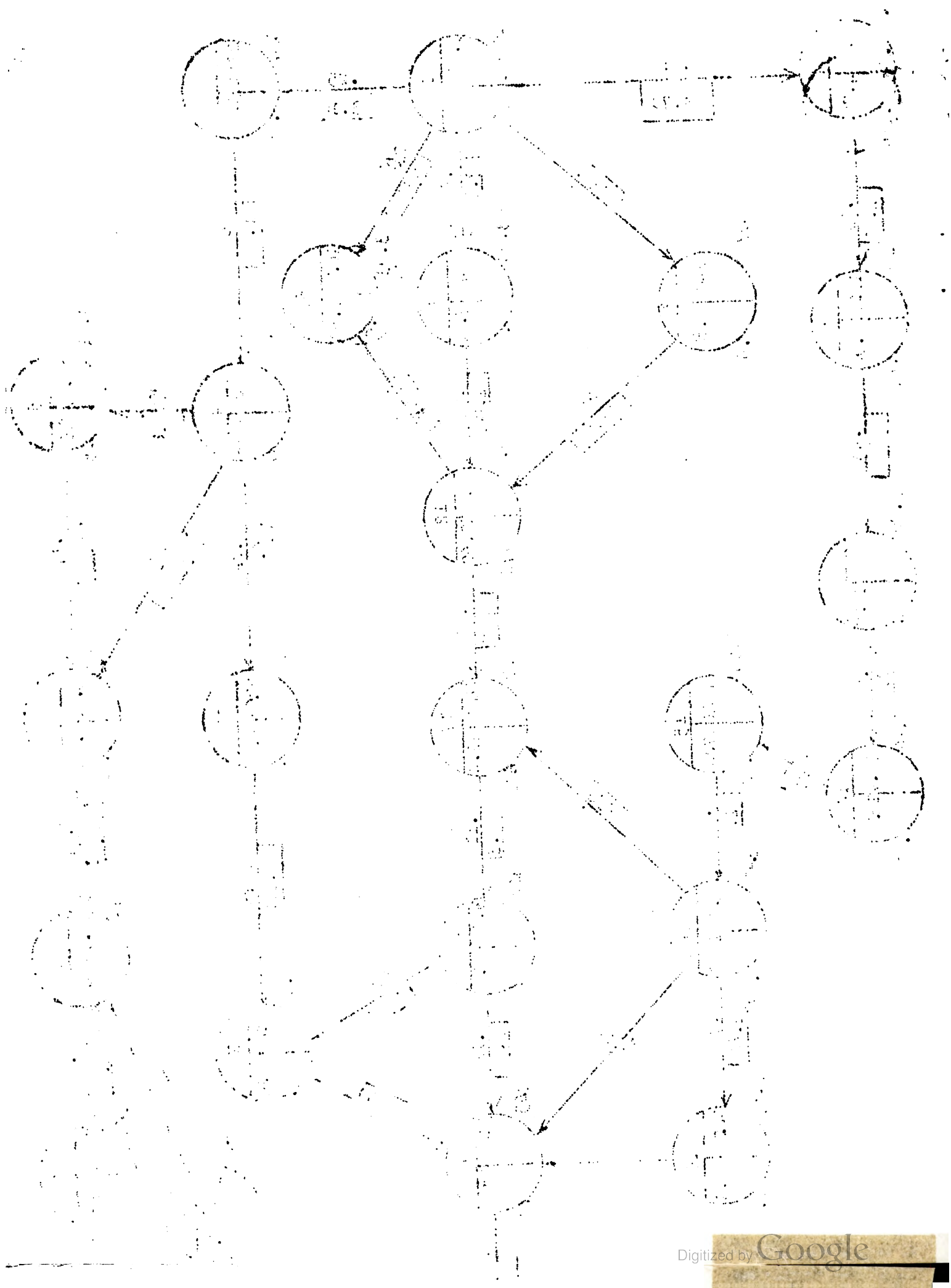
FUENTE: MAC - Venezuela

1/ $t_e = \frac{a + 4m + b}{6}$

2/ $S_t^2 = \frac{(b - a)^2}{36}$




5
57.90 6.60
4.01
.50
.11
2.0
10
59.90 8.60
3.90
.61
2.77
10.0
25
69.90 64.10
1.13
.44
2.3
26
72.20 66.80
.69
3.88
24
63.20 57.40
1.57
2
22.60 3.10
4.34
.25
0
1.0
4
23.60 4.10
4.34
.25
.25
2.5
.25
3.10
.44
6.0
11
29.60 10.10
3.90
.69
0.25
3.10
20
32.70 26.90
3.65
.92
6
20.70 1.80
3.93
.03
.25
3.10
0.03
1.80
.03
2.80
1
5.80 0
4.57
.69
7.8
7
20.70 7.80
3.93
.69
.03
2.80
12
23.50 10.60
3.90
.72
.11
4.70
17
28.20 22.4
3.79
.78
.11
3.3
18
31.50 25.70
3.68
.89
.11
3.0
21
34.70 28.90
3.65
.92
.03
1.20
.0
2.0
0.69
1.80
.03
2.80
.11
2.30
.11
3.30
.11
4.70
8
20.70 7.80
3.93
.69
15
23.10 17.30
3.93
.64
.03
2.80
16
25.90 20.10
3.90
.67
.03
2.80
19
34.70 22.9
3.65
0.70
.03
2.24
10.50 4.70
4.46
.11
.03
2.20
9
12.70 6.90
4.43
.14
.44
6
13
18.70 12.90
3.99
.58
.03
2.20
14
20.9 15.10
3.96
.61



Número del evento	Tiempo esperado T_e	T^2	Ultimo tiempo T_L	S_L^2	Holgura T_L-T_e	Fecha fijada T_s	Prob. de cumplir con T_s
27	74.20	4.57	80.00	--	5.80*	80	99.4%
26	66.40	3.88	72.20	0.69	5.80*		
25	64.10	3.44	69.90	1.13	5.80*		
24	57.40	3.00	63.20	1.57	5.80*		
23	46.90	1.64	52.70	2.93	5.80*		
22	31.10	0.95	36.90	3.62	5.80*		
21	28.90	0.92	34.70	3.65	5.80*		
20	26.90	0.92	32.70	3.65	5.80*		
19	22.90	0.70	34.70	3.65	11.80		
18	25.70	0.89	31.50	3.68	5.80*		
17	22.40	0.78	28.20	3.79	5.80*		
16	20.10	0.67	25.90	3.90	5.80*		
15	17.30	0.64	23.10	3.93	5.80*		
14	15.10	0.61	20.90	3.96	5.80*		
13	12.90	0.58	18.70	3.99	5.80*		
12	10.60	0.72	23.50	3.90	12.90		
11	10.10	0.69	29.60	3.90	19.50		
10	8.60	0.61	59.90	3.90	51.30		
9	6.90	0.14	12.70	4.43	5.80*		
8	7.80	0.69	20.70	3.93	12.90		
7	7.80	0.69	20.70	3.93	12.90		
6	1.80	0.03	20.70	3.93	18.90		
5	6.60	0.50	57.90	4.01	51.30		
4	4.10	0.25	23.60	4.34	19.50		
3	4.70	0.11	10.50	4.46	5.80*		
2	3.10	0.25	22.60	4.34	19.50		
1	0.00	0.00	5.80	4.57	5.80*		

*Eventos del Camino Crítico.

$$z = \frac{T_s\ (27) - T_e\ (27)}{\sqrt{S^2_T\ (27)}} = \frac{28 - 74.20}{\sqrt{4,57}} = \frac{5.80}{2,407855} = 2,40878$$

z = 2,40878

(A) = 0.4920

P(X) = Probabilidad de cumplir el programa

P(X) = 0.5000 + 0.4920 = 0,9920

P(X) = 99.20%

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima-Perú

C O O R D I N A C I O N

Luis Antonio Mendoza, Ph. D.
Especialista en Administración de Instituciones

Introducción

Durante las últimas décadas, todos los países que se han impuesto programas de desarrollo económico y social, han tenido que confrontar el problema de buscar los medios que les permitan coordinar en forma efectiva la acción de varias agencias, ya sean éstas públicas o privadas, sobre todo de aquéllas encargadas del desarrollo de las áreas rurales.

Todos los países en desarrollo confrontan limitaciones económicas de mano de obra, materiales y equipos, que son indispensables para la conducción de programas de desarrollo. Es debido a esto que resulta sumamente importante el que se tomen todas las medidas posibles a fin de evitar desperdicio de recursos, duplicación de funciones e inapropiada utilización de esfuerzos. De este marco de referencia es de donde se desprende la necesidad de la coordinación, tanto en la planificación como en la implementación de los programas de desarrollo.

A medida que crece una institución, confronta crecientes y complejos tareas de coordinación, haciéndose más dificultosa la tarea de sincronizar sus múltiples actividades. El alto grado de especialización al que llega el personal de la organización, demanda múltiples esfuerzos a fin de asegurar resultados uniformes. La complejidad de actividades y funciones hace que sea esencial para los administradores y ejecutivos, entender y practicar los principios y funciones de la coordinación, de una manera clara y concreta -si realmente ellos desean evitar conflictos y malos ajustes, los cuales perjudican el progreso del desarrollo rural-.

Necesidad de la Coordinación

La coordinación es esencial debido a que su acción es muy favorable para lograr que la organización realice un trabajo con alto grado de efectividad. La misma, permite que se alcancen metas sin pérdida de energía y tiempo, y a un costo mínimo. Una organización sin una adecuada coordinación de sus funciones y actividades, tendrá un desperdicio de esfuerzos humanos, resultando en problemas como la duplicación de esfuerzos, ansiedad y conflictos en las relaciones humanas, que repercuten en la moral funcionaria. La Coordinación puede reducir al mínimo las tensiones y frustraciones que siempre se generan como consecuencia de la deficiente comunicación, las condiciones inadecuadas de trabajo y la falta de reconocimiento a la eficiencia funcionaria.

La falta de coordinación no solamente resulta en un frecuente infringimiento de los derechos humanos, privilegios y estatus, sino que también envuelve altos costos y pérdida de energía, que, lógicamente, repercute en la eficiencia para la positiva implantación de las políticas.

De acuerdo a Marull[1], las principales necesidades de coordinación son las siguientes:

1. Al repartir el total de la actividad humana, cada punto de subdivisión del trabajo entre partes que necesitan complementarse, identifica un posible foco de coordinación.

2. Obviamente, la primera separación se produce al distinguir entre las actividades de investigación agrícola propiamente tales y aquéllas que no lo son. De estas últimas, la gran mayoría no tiene relación directa con la investigación y, por lo tanto, la coordinación con la investigación es innecesaria. Sin embargo, existen algunas actividades como la de extensión agrícola, cuya interdependencia con ella es innegable y donde la coordinación se vuelve esencial.

3. En el ámbito mismo de la investigación agrícola, el esfuerzo puede segregarse considerando los niveles internacional, nacional, estadual e institucional.

4. Cabe señalar que, en el proceso de subdivisión progresiva del trabajo, la investigación científica agrícola ya representa un alto grado de diversificación y por lo tanto se plantea la necesidad de coordinación a diversos niveles, según los criterios que se hayan aplicado en la subdivisión.

5. Asímismo, conviene recordar que en la sociedad moderna la subdivisión del trabajo puede resultar no solo del gran tamaño físico de la tarea misma, sino que frecuentemente deriva de los diversos conocimientos especializados requeridos para realizarla. Como consecuencia, hay que coordinar entre sí componentes disímiles, como son por ejemplo, las actividades de un genetista con las de un economista, dentro de un mismo proyecto de investigación.

6. Aunque se suele poner razonable empeño en lograr una buena subdivisión del trabajo, asignando claramente a cada uno sus tareas, lamentablemente no se despliega análoga diligencia para promover deliberadamente la coordinación. Más aún, no falta quienes consideran innecesario preocuparse de este punto, suponiendo que, de algún modo, la coordinacion se genera espontáneamente.

7. Al subdividir el trabajo se persigue economizar esfuerzos, mientras que al coordinar se trata de integrarlos y sincronizarlos. En la subdivisión del trabajo, lo importante es quién hace qué cosa. En la coordinación nos concierne facilitar las relaciones entre las acciones, así como realizarlas oportunamente. Hay, pues, un elemento de contenido y uno de tiempo. Ambos requieren un proceso de comunicación entre las personas involucradas.

8. En general, mientras más subdividido el trabajo, mayor la interdependencia entre las partes, y por ende, mayor la tarea coordinativa. Aunque la investigación agrícola demanda un grado de coordinación mucho menor que el de una línea de montaje industrial, no por eso es menos necesaria.

---

[1] José Marull, "Coordinación de la Investigación Agrícola". Trabajo presentado en el Seminario sobre Administración de Instituciones de Investigación Agrícola, Quito, Ecuador, Marzo, 1971.

9. La coordinación forma parte integrante e inseparable de la organización. En magnitud y características, la acción coordinadora se halla vinculada a las demás decisiones organizativas, especialmente al grado de descentralización administrativa, a la política de personal, al sistema de comunicaciones y a los mecanismos de control.

10. Mientras más descentralizada sea una organización, mayor debe ser el esfuerzo de coordinación. Tal es el caso de los países en los cuales la investigación agrícola se encuentra dispersa entre las distintas unidades en uno o varios ministerios o institutos especializados. Comparativamente, éstas requieren mucho más esfuerzo coordinativo que cuando toda la investigación agrícola está concentrada en un instituto nacional o en un mismo departamento del ministerio de agricultura. El estilo de organización adoptado refleja en parte el ambiente predominante y en parte la preferencia personal de que ejercen localmente el liderato en este campo.

11. A su vez, el grado de descentralización existente en la estructura institucional afecta substancialmente la clase de personal, así como los métodos de control más adecuados. En efecto, las operaciones descentralizadas o altamente especializadas, entregan a los subordinados considerables facultades para tomar decisiones. Ello implica seleccionar personal con suficiente capacidad para decidir y confiar en él. Asimismo, circunscribe el control principalmente a los resultados y apenas débilmente afecta los procedimientos.

Conceptos técnicos

En el Diccionario Webster "Nuevo Mundo", la coordinación es definida como un "armonioso ajuste de funciones".

De acuerdo a Mooney[1], "coordinación es el principio determinante de una organización, y la forma que contiene todos los otros principios; el principio y el fin de todos los esfuerzos organizados". Newman[2], anota que "la coordinación concierne con la sincronización y unificación de las acciones de un grupo de gente. Una operación coordinada es aquella en la cual las actividades de los empleados es armoniosa, dedicada e integrada hacia un objetwvo común. Alcanzar una buena coordinación es una de la principales metas de todo administrador. La misma no debe quedar como una actividad separada y distinta, porque ella es parte integrante de todas las fases de la administración, planificación, ordenamiento, dirección y control, etc., debiendo todas ellas contribuir a lograr una mayor coordinación".

Gulick y Urwick[3], anotan que "cuanto más subdividido es el trabajo, mayor es el peligro de la confusión, y mayor es la necesidad de una supervisión y coordinación general. La coordinación no es algo que se realiza por accidente. Esta debe ser lograda mediante una inteligente, vigorosa y persistente esfuerzo organizativo.

---

[1] James Mooney. The Principle of organization. Harper & Brothers Publisher, New York, 1967

[2] William Newman. Administrative Action. Prentice Hall, Inc., New Jersey, 1950

[3] Gulick, Luther & Urwick, L. Papers on the Science of Administration of the Guidance Program. Harper & Brothers Publisher, New York, 1958

Principios de la Coordinación

Andrew y Willey[1], propusieron los siguientes seis principios para la coordinación:

a. Los valores humanos deben ser preservados. Una coordinación eficiente deberá ser consecuencia de un mínimo de tensiones y frustraciones y de este modo satisfacer necesidades humanas tales como los sentimientos de seguridad y pertenencia; reconocimiento a los logros y oportunidad para desrrollar una habilidad creadora, respetando el sentimiento de libertad de pensamiento.

b. Los canales de comunicación deberán mantenerse abiertos. Considerando que una organización es un conjunto de relaciones humanas, un método que está dirigido a mejorar las relaciones humanas a través de la delgación de autoridad y la fijación de responsabilidades, deberá contar con canales de comunicación que permitan un libre intercambio de ideas.

c. La coordinación deberá tomar en consideración los intereses básicos y la composición del personal. Este principio es considerado básico para la organización como también para lograr una eficiente coordinación.

d. La coordinación debe ser guiada y respaldada por una filosofía democrática. Las relaciones armónicas de las parte que componen una organización deberán ser resultantes de una filosofía democrática, la cual permite la participación del personal (staff) en la formulación y planificación de políticas, y en la participación de responsabilidades.

e. La coordinación desde su inicio facilita los planes para la evaluación y la determinación de la eficiencia del personal (staff). Mediante los medios de coordinación se establecen reglamentos básicos para el trabajo de grupo, de tal manera que la responsabilidad y la autoridad para la toma de decisiones son claramente entendidas.

Por otra parte, Mary P. Folle[2], una de las pensadoras más creativas en el campo de la administración sugirió la siguiente guía para lograr una coordinación efectiva:

a. Deberá haber directo contacto personal de la gente responsable concerniente con la coordinación.

b. Este contacto deberá realizarse en una temprana etapa.

c. Deberá ser manejado como una relación recíproca de todos los factores en la situación.

d. Deberá ser un proceso contínuo.

También Kelsey y Hearne[3], describieron los siguientes principios de coordinación:

a. Reconocer que cada agencia es responsable de su propio trabajo.

b. Tener un claro entendimiento de las funciones de cada agencia.

c. Tener interés en el objetivo común o resultado final.

d. La coordinación e integración deberán ser definitivamente planificadas.

1 Andrew, Dean C. & Willey, De Vol, Administration and Organization of the Guidance Program. Harper & Brothers Publisher, New York, 1958.

2 Mar Follet. Dynamic Administration. The collected papers of Mary Parker Follet. New York, Harper & Brothers, 192

3 Kelsey, L. D. & Hearne, C. C. Cooperative Extension Work. (3ord. Edition), New York, Comstock Publishing Associates, Ithaca, 1963.

Newman, por su parte, describió las siguientes medidas:

a. Simplifcar la organización.

b. Formular programas y políticas armoniosas.

c. Contar con métodos de comunicación bien definidos.

d. Prestar toda la ayuda posible a la coordinación voluntaria.

e. Poner especial énfasis a la coordinación a través de la supervisión.

Formas de Coordinación

Se reconocen dos formas de coordinación: una vertical y otra horizontal.

a. La coordinación vertical es aquella forma de coordinación que es necesaria entre los altos ejecutivos y todos los individuos con diversos grados de autoridad en la organización. Para alcanzar este tipo de coordinación se requiere:

   1) Cada persona deberá saber bien definidamente cuáles son sus deberes y responsabilidades, a fin de efectuar su trabajo de acuerdo con el plan.

   2) Cada persona deberá entender cómo sus operaciones o actividades "calzan" con el programa; qué políticas han sido sentadas y por qué el mismo deberá ajustarse a los procedimientos específicos.

b. Coordinación horizontal es aquella que opera mediante los conocimientos del staff (personal profesional técnico).

   Para lograr este tipo de coordinación cada miembro del staff, deberá dar asistencia a su ejecutivo de línea, al staff de la línea siguiente inferior e inmediata superior, respectivamente.

Factores que dificultan la Coordinación

Algunos de los principales factores limitantes son:

a. Falta de entendimiento mutuo de la filosofía, objetivos y organización de los programas de desarrollo rural, así como la falta de unidad de propósitos de la administración del personal de operaciones a todos los niveles.

b. La compleja naturaleza de las organizaciones y la multiplicidad de agencias. Esto, en consideración de que en algunos países los organismos de servicio con objetivos afines se encuentran distribuídos en diferentes ministerios; así como existen numerosas agencias que cumplen funciones y desarrollan actividades similares que se traducen en una significativa duplicación de funciones.

c. La existencia de estructuras orgánicas con demasiados niveles. La coordinación en la planificación e implementación de los programas se muestra seriamente afectada en aquellas instituciones donde hay demasiados niveles administrativos. Ya que la proliferación de cargos administrativos crea problemas en la toma de decisiones, la comunicación y la implementación.

d. La necesidad de mantener la identidad de las actividades desarrolladas por cada organismo o grupo. El celo institucional así como la necesidad de mostrar los resultados obtenidos a fin de lograr apoyo y financiamiento a la organización y a los programas que conducen, frecuentemente dificulta el logro de una coordinación adecuada.

e. El rol de los Comités de Coordinación. Dichos comités muestran una tendencia a funcionar de una manera rutinaria, habiendo poca evidencia de que existan acciones sistematizadas. Por otra parte, los mismos no se reunen con la frecuencia deseada, mostrándose su liderazgo sin la autoridad requerida para estos propósitos.

f. Una débil coordinación en los niveles inferiores de la administración de programas. Muchos organismos encargados de los procesos de planificación e implementación de programas de desarrollo tienen la tendencia a que los acuerdos de coordinación se efectúen con mayor énfasis a alto nivel. Sin embargo, la mayor parte de estos esfuerzos han fracasado porque la organización no tiene una representación adecuada en los niveles administrativos inferiores.

   Es así como el resultado de malos trabajos de evaluación indican que muchos organismos coordinan en gran forma a niveles altos de la jerarquía orgánica, pero deficientemente en los niveles de implementación.

g. El inadecuado flujo de una comunicación efectiva. La comunicación es el fundamento para lograr la actividad coordinada del grupo. Una comunicación efectiva y precisa que trasmite con claridad el significado del mensaje es conducente a la promoción del equipo de trabajo entre organizaciones que coordinan sus esfuerzos. Desafortunadamente, la comunicación presenta serias deficiencias en la mayoría de las instituciones de desarrollo.

Métodos de Coordinación

Blumenthal[1], asegura los siguiente:

a. Se deberá crear una sana y bien definida estructura ogánica, en la cual estén claramente definidas las líneas de responsabilidad, las mismas que no deberán presentar puntos de intersección, que dificulten el funcionamiento de todo el organismo.

b. Deberá desarrollarse y mantener una creencia firme en las metas de la agencia, a fin de generar el entusiasmo y la unidad de propósito.

c. El sentimiento de conjunto es desarrollado cuando, a través de oportunidades de participar en la administración, cada individuo desarrolla un nuevo nexo con la organización.

d. El proceso de coordinación deberá empezar en las etapas iniciales de cualquier actividad, cuando todavía hay mayor flexibilidad y hay oportunidad para un intercambio de ideas.

e. Se deberán tomar medidas tendientes a mantener contínuos contactos del personal en períodos regulares.

Instrumentos de Coordinación

En términos generales, los instrumentos de coordinación son comunes para los diversos niveles y podrían considerarse los siguientes entre los más importantes:

a. Empleo de personas predispuestas hacia la cooperación.

[1] Blumenthal, Louis H., Administration of Group Work. Asociation Press, New York, 1948

b. Adiestramiento del personal en comunicaciones y en sistemas de coordinación;

c. Presupuesto por programas;

d. Comités de coordinación y otros contactos personales;

e. Publicaciones. Intercambio y publicaciones conjuntas;

f. Intercambio de personal;

g. Consultores ad-hoc.

Examinando específicamente cada ámbito de coordinación, se observa que ciertos instrumentos se adaptan mejor que otros en determinadas situaciones.

Coordinación dentro de un proyecto

En el momento en que deban participar dos o más personas cuyas actividades sean conexas, debería existir a lo menos una coordinación voluntaria e informal. Lo normal es que se asigne oficialmente la responsabilidad del proyecto a uno de los investigadores, en tanto que los demás prestan su colaboración.

A este nivel suele haber un abundante intercambio de información, derivados del contacto diario e informal de trabajo. Conviene suplementarlo por lo menos con una reunión interna anual para evaluar los progresos y realizar ajustes, o aún más frecuentemente, si la naturaleza del proyecto así lo justificara.

En el caso de la Investigación Agrícola, la necesidad de coordinación aumenta si crece el número de los investigadores que laboran en un mismo proyecto. Por otra parte, resulta conveniente designar un coordinador adicional por cada seis investigadores. Por otra, se vuelve necesario aumentar las reuniones y producir periodicamente cierta información escrita para circularla, sobre todo si los investigadores participantes se encuentran físicamente dispersos. En este último caso se suele estimular la correspondencia entre ellos como instrumento de coordinación más estrecha.

Coordinación entre proyectos

Usualmente, la coordinación entre proyectos relacionados se realiza a través de un superior jerárquico. En las instituciones muy grandes se utilizan comités técnicos, los cuales pueden recomendar proyectos, supervisar su ejecución y/o evaluar sus resultados.

Ciertas instituciones desarrollan también en su seno otras actividades con las cuales se necesita coordinar la investigación. Tal es el caso de las entidades que abarcan extensión, como por ejemplo el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), en Argentina, o los llamados "Land Grant Colleges", en los Estados Unidos, en los cuales están incorporadas las funciones de investigación, extensión y enseñanza en la misma institución.

Coordinación Interinstitucional

En el caso de la investigación agrícola, se sugiere, en primer lugar, coordinar la investigación agrícola con los planes nacionales de desarrollo agropecuario, por medio de enlaces con las oficinas sectoriales de planificación; vincularla en forma amplia con el esfuerzo científico total del país, por medio de contactos con la comisión nacional de ciencia y tecnología, y, con la labor general de investigación agrícola por la vía de un consejo nacional que coordine las investigaciones agropecuarias.

Pasando del ámbito nacional al regional (sub-nacional), por lo menos en el caso de los países con gran extensión geográfica, parece conveniente considerar la existencia de coordinadores regionales o hasta de comités regionales de investigación para recomendar, supervisar y evaluar proyectos.

A veces resultará ventajoso disponer de coordinadores o hasta de comités por productos o recursos; por ejemplo, papas, bosques, porcinos, suelos, hoyas hidrográficas.

Mientras más volumen tengan las investigaciones y mientras mayor sea la dispersión entre instituciones, más útil será la existencia de un sistema uniforme de clasificación de proyectos. Idealmente, debiera existir un registro central de proyectos, así como intercambiar informes regulares de progreso.

Algunos instrumentos de coordinación se prestan mejor para servir en la esfera interncional. En este caso se encuentran las revistas profesionales especializadas, las reuniones de especialistas del mismo campo científico, los seminarios como desarrollado en Quito, Ecuador (8 al 12 de marzo)[1], y los esfuerzos de diversos organismos internacionales. Caen en esta categoría varias actividades del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, englobadas en los programas de fortalecimiento de las instituciones de investigación y en aquellos enfocados a estimular la investigación de un producto determinado.

Las necesidades y medios de coordinación varían considerablemente con la etapa de desarrollo en que se encuentra un país, con la estructura de su aparato institucional, con la extensión de su territorio y con la naturaleza de los problemas que confronta. No es posible ofrecer una receta de validez general. Sin embargo, parece viable intentar una identificación de los instrumentos aplicables en cada caso y compararlo con la situación real, logrando así juzgar el estado de coordinación existente.

A continuación se presenta la lista preliminar de los instrumentos de coordinación agrupados por esferas crecientes de aplicación, desde la situacinn interna de un simple proyecto hasta la de los organismos internacionales, (preparado por el Dr. Marull)[2].

Lista de Instrumentos de Coordinación

a. A nivel de intra-proyecto

1) Proyecto escrito

2) Líder responsable

[1] Seminario Internacional sobre Administración de Instituciones de Investigación Agrícola, Quito, Ecuador, Marzo, 1971

[2] José Marull. Coordinación de la Investigación Agrícola. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Administración de Instituciones de Investigación Agrícola, Quito, Ecuador, Marzo, 1971.

3) Contacto diario de trabajo, informal.

4) Reunión anual de evaluación

5) Circulación de informes de progreso

6) Correspondencia entre individuos participantes

b. A nivel intra-institucional

7) Guía para elaborar un proyecto uniformes

8) Coordinador de proyectos conexos

9) Comité de proyectos

10) Proyectos interdisciplinarios e interdepartamentales

11) Comité cordinador interfuncional (extensión, enseñanza, crédito, insumos, etc.)

12) Extensión en la misma institución

13) Investigador, participa en trabajos del extensionista

14) Extensionista, participa en trabajos del investigador

15) Enseñanza en la misma institución

16) Investigador, enseña

17) Estudiantes, asisten en la investigación

c. A nivel interinstitucional

18) Concordancia con el plan nacional de desarrollo

19) Enlace con la comisión nacional de ciencia

20) Participación en el consejo nacional de investigaciones agrícolas

21) Coordinador regional (sub-nacional) de investigaciones

22) Comité regional de investigaciones agrícolas

23) Proyectos cooperativos

24) Coordinador por producto o recurso

25) Sistema común de clasificación de proyectos

26) Registro central de proyectos

27) Intercambio de informes y publicaciones

28) Financiamiento cooperativo de proyectos

29) Publicacones conjuntas

30) Intercambio de personal

31) Reuniones especializadas y seminarios

32) Revistas profesionales especializadas

33) Asociación de especialistas

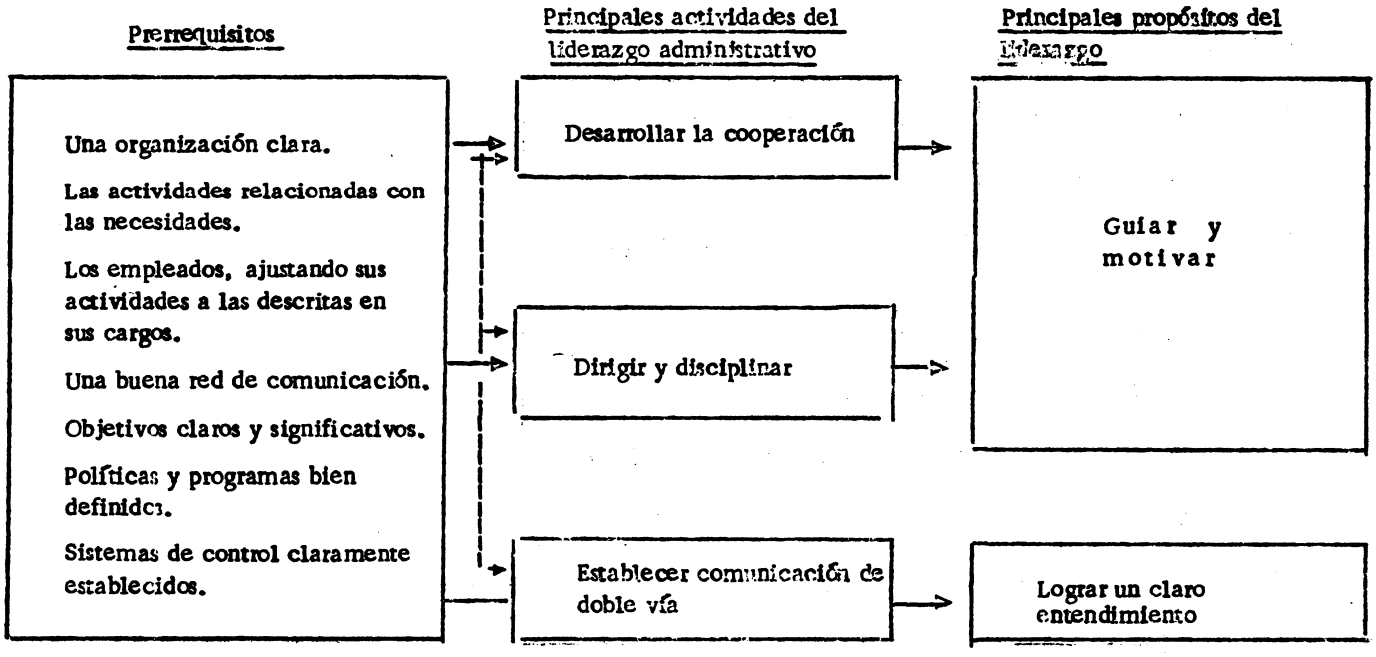
El Desarrollo de la Cooperación Voluntaria

El desarrollo de la cooperación voluntaria, se encuentra íntimamente asociado con otras fases del proceso de la Administración.

- Elementos del liderazgo administrativo

La figura, a continuación presentada, muestra los principales elementos involucrados en el proceso.

Elementos en el Liderazgo Administrativo



La columna de la izquierda indica los prerrequisitos para desarrollar un liderazgo efectivo. Anotándose: a) la necesidad de contar cun una estructura orgánica clara; b) la necesidad de que exista un ajuste entre la calidad humana del ocupante de la posición, y los requerimientos establecidos en la descripción del trabajo a efectuar; c) establecer una red de comunicación de doble vía, que permita el flujo de la información con un mínimo de distorción; d) tener objetivos claramente definidos, los mismos que deberán ser significativos e importantes; e) hacer que las políticas y programas se presenten

claramente definidos y especificados; f) implementar los sistemas de control, basándose en estándares de medida.

Las principales actividades que un Administrador debe cumplir para alcanzar estas funciones de liderazgo son: a) desarrollar la cooperación voluntaria; b) dirigir y disciplinar al personal, y, e) establecer un sistema de comunicación de doble vía.

Finalmente, los propósitos que se desean cumplir se anotan en la columna de la derecha, y son: guiar y motivar a los subordinados a que efectúen eficientemente los planes de la organización, así como entender los sentimientos y problemas de los subordinados.

a) Alentar el sentimiento de cooperación

La cooperación voluntaria es predominantemente una respuesta emocional. Los psicólogos indican que en muchas situaciones nuestras emociones dominan nuestra atención, memoria, imaginación y energía, y que el razonamiento (el pensar) ocupa una menor parte.

Otra característica de la cooperación voluntaria, en adición a su naturaleza emotiva, es la necesidad de un contínuo aliento o impulso, ya que el entusiasmo de los subordinados por el programa es difícil mantener por mucho tiempo.

b) Dirigir y disciplinar

b.i. Dar instrucciones

Los planes deberán ser comunicados del ejecutivo a la persona o personas encargadas de ejecutar las mismas. En el proceso de dirección, estos planes son trasmitidos en forma de instrucciones oficiales "órdenes".

En medio del gran volumen de comunicación que fluye en una organización, las órdenes constituyen una mínima parte de la misma, pero, sí, altamente importante.

La acción coordinada y dirigida hacia ciertos objetivos requiere de planes bien organizados, y la acción de diferentes personas deberá ser sincronizada; por lo tanto, para lograr esta unidad de acción, el director o ejecutivo deberá aprobar y oficializar determinadas órdenes de acción que deben trasmitirse a través de un proceso de comunicación.

b.ii Componentes de una buen órden

Una órden debe ser "completa", "clara" y que no cree "dudas".

Frecuentemente un ejecutivo ordena qué debe hacer un subordinado, pero omite información específica sobre la calidad y cantidad deseadas, y el tiempo límite para completar el trabajo.

La órden no deberá ser larga, ya que en los análisis y descripciones del cargo se encuentran ya establecidos los deberes y responsabilidades, así como las acciones que el ocupante de cierta posición está llamado a cumplir.

c) Comunicación de doble vía

El liderazgo requiere de la comunicación entre personas. Toda comunicación comprende ciertos hechos o ideas objetivas, pero los mensajes llevan, en adición, cierto grado de entusiasmo, temores, prejuicios, simpatías, sentimientos de confianza y desconfianza, etc., que constituyen una importante parte de la comunicación.

Se considera que una comunicación es plena cuando una persona recibe el mensaje intelectual con la misma emoción de la otra persona que lo trasmite.

A fin de poder determinar si nuestra comunicación ha resultado en un mutuo entendimiento, se requiere mantenerse alerta a cualquier "feedback" que se presente disponible. Lo más sencilllo es observar si el subordinado actúa de acuerdo con el mensaje.

Si bien la comunicación de doble vía requiere más tiempo, el uso de la misma es esencial para un ejecutivo, ya que existe la posibilidad de poder alentar o promover preguntas y sugerencias.

Los métodos más frecuentes usados para promover la comunicación ascendente, que fluye de los niveles más bajos de la estructura orgánica hacia los niveles altos de la jerarquía son los siguientes:

- Informes de trabajo
- Reuniones de personal
- Política de puerta abierta
- Sugerencias
- Reuniones informales
- Reuniones regulares entre representantes sindicales y ejecutivos.

LAM/brl
abril, 1971

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

EL CREDITO AGRICOLA EN EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA

Hernan Carrera Andrade

Tomado de "Elaboración y Presentación de Proyectos de Reasentamientos Campesinos" -Materiales de enseñanza para reforma agraria No. 10 - IICA-CIRA

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

EL CREDITO AGRICOLA EN EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA

Es frecuente en los países subdesarrollados encontrar una deficiente organización del crédito, fruto de las condiciones socio-económicas que este estado impone. En la mayoría de los casos estas deficiencias están muy lejos de ser originadas por incapacidad técnica y administrativa de las instituciones encargadas de su aplicación. Esto se debe al estrecho campo en el que actúan y en el cual se ve limitado por factores que responden a escasez de recursos, que hacen imposible la democratización del crédito agrícola.

El imperio de estas condiciones hace suponer que la pobreza sea la causa de las formas opresivas del crédito o también que las deudas o la usura sean los medios propicios para perpetuar la pobreza de muchos de los agricultores; es posible que tanto la primera como la segunda , determinen la estagnación de la agricultura, o que sean las dos causas que en forma conjunta conspiren.

No es aventurado señalar que en nuestros países los pequeños y hasta los medianos agricultores se encuentren endeudados con comerciantes locales, deudas que no solamente responden a las necesidades que la producción tiene que satisfacer, sino también, y lo que es más peligroso, responden a necesidades de consumo para subsistencia. Se crea una situación de cautiverio que no permite que el agricultor busque mejores mercados para sus productos, pues de antemano ha hecho la promesa de cumplir con su compromiso entregando sus cosechas para cubrir todo o parte del préstamo que han utilizado durante el período de siembra y cultivos. Estos agricultores viven casi al márgen de la economía monetaria, no manejan dinero en efectivo ya que durante el período citado retiran del establecimiento comercial mercancías y devuelven el valor de éllas entregando las cosechas.

Generalmente los precios de las mercancías que reciben los agricultores son altos y los precios a que entregan son bajos, permitiendo al comerciante obtener un saldo que será arrastrado al período siguiente y así sucesivamente; de esta manera se establece un vínculo que constituye, sobre todo para el pequeño agricultor, una verdadera servidumbre.

Apartándonos de estas consideraciones, es innegable que el comerciante de todas maneras presta un servicio a los agricultores. Servicio que de no existir, haría más deplorables

las condiciones de estos agricultores. Con esto no se quiere desconocer que es un mal que el Estado tiene que corregir por medio de un sistema de crédito racional que sea capaz de romper este círculo vicioso. Pero tampodo puede decirse que la felicidad del agricultor se logra resolviendo esta dificultad pues quedarían pendientes problemas como el del mejoramiento de cultivos, al que se puede llegar mediante la introducción de nuevas técnicas, que aumenten la productividad, generen mayores ingresos y permitan un mejor nivel de vida.

a) Objetivos: "El Crédito Agrícola es un instrumento económico encaminado a proveer a la agricultura (cultivos, ganadería, forestación y actividades afines) los recursos financieros necesarios, cuando el productor carece de capital propio suficiente"1/. Teniendo como principal finalidad esta provisión de fondos, lograr la mayor productividad del trabajo humano y de los recursos naturales.

Con base en este concepto, se debe cuidar que el crédito agrícola tenga fines productivos específicos con el fin de evitar que los fondos produzcan un efecto inflacionario, lo cual ocurre cuando los préstamos aumentan el consumo en mayor grado que la producción; este efecto puede producirse cuando se siguen generosas inspiraciones de tipo social sin tomar en cuenta, en la misma proporción, por lo menos, razones de promoción económica; con esto no se pretende condenar programas, que tienden a favorecer a las clases económicas desposeídas, sino que es más bien un aviso para que se trate de encontrar métodos capaces de lograr, al mismo tiempo, el mejoramiento social y el desarrollo económico.

En la parte que hace relación con la cantidad de fondos a proveer, este tiene que responder a las necesidades reales comprobadas, es decir, que el monto del préstamo debe cubrir la cantidad necesaria para alcanzar los fines previstos. Si los ingresos obtenidos por este concepto son mayores que los necesarios, pueden desviarse hacia otras actividades o funciones, lo que implicaría un mayor riesgo, tanto para el prestamista en lo que se refiere a su recuperación como también para el prestatario al atentar contra su estabilidad económica, ya que su producción no responde a la magnitud de sus obligaciones. Si son menores, el agricultor se verá obligado a utilizar líneas divididas de crédito, recurriendo a fuentes onerosas, lo que también atenta contra el desarrollo de su empresa.

Las seguridades de cumplimiento que se exigen como respaldo de los préstamos es la garantía, y esta responde de la solvencia de los prestatarios. Su calificación depende entre otras cosas del tipo de préstamo y de los plazos señalados.

Por las características de la actividad agrícola en donde se desenvuelve el crédito mencionado, no se puede eludir el contenido político-social del que se halla revestido y que no es común a otros tipos de crédito. Las Instituciones Gubernamentales en su intervención, deben tener una doctrina orientadora que permita al crédito agrícola facilitar a la actividad agraria al máximo de recursos compatibles con el desarrollo para lograr un armónico ascenso en el nivel de vida del trabajador del campo.

Es necesario indicar también que para que se realice este desenvolvimiento y para que se produzca una eficiente aplicación del crédito agrícola, se requiere capacitación del personal que tiene a su cargo la grata misión de impulsar este desarrollo, sin desconocer que es de vital importancia la capacitación del sujeto del crédito a fin de facilitarle la utilización más eficaz de los medios de producción que el crédito agrícola pone a su disposición.

Clasificación del Crédito Agrícola

Por el plazo, puede ser:

Corto Plazo: Financiar los costos directos de cultivos amortizables en el mismo ciclo agrícola. Se los llama usualmente de avío y están destinados a proveer a la agricultura de capital circulante que falte para sus operaciones ordinarias.

Su plazo puede variar de 6 a 2 años y su garantía típica es la Mobiliaria futura, conjuntamente con la Mobiliaria presente.

Mediano Plazo: Se denomina comúnmente refaccionarios y se destina a la adquisición de capital semi-fijo, por lo que se identifica también como créditos de inventario porque mejoran el de las empresas agrícolas.

Su plazo puede ser de 7 años y la garantía generalmente es mobiliaria, futura y presente. Pero si la mejora es inseparable de la tierra, la garantía tiene que ser hipotecaria.

Largo Plazo: Se los denomina inmobiliarios o hipotecarios tomando en cuenta tanto las garantías como los objetivos que las apoyan. Sirven para adquirir tierras agrícolas, realizar construcciones agrícolas, establecer mejoras de tipo permanente o de larga duración como ocurre en las obras de riego y drenaje, para facilitar la compra y construcción de plantas de beneficio o industrialización.

El objetivo está constituído por inversiones de capital fijo, caracterizándose por la lenta movilidad de los fondos.

Por la actividad productiva

Agrícolas: Comprende la financiación de plantaciones perennes, cultivos periódicos o anuales y bosques.

Ganadero: Comprende el financiamiento de ganado lechero, de cría, de mejora y de ceba, aves de corral, etc.

Por las Garantías

Inmobiliarios: Son los que tienen como garantía un bien inmueble; si este queda en poder del deudor se llama hipotecario y si quedan bajo el control de carácter se llama Préstamo en Anticresis.

Mobiliario: Son los que tienen como garantía bienes muebles. En estos préstamos los bienes afectados pueden quedar en poder del deudor. Cuando los bienes quedan en poder del acreedor se llaman prendatarios y cuando quedan en poder de un tercero se llaman pignoraticios.

Personales: Son préstamos que no llevan el respaldo ni de bienes muebles ni inmuebles, sino la simple firma del deudor. En este caso también reciben el nombre de quirografarios. En ciertas ocasiones se exige que el instrumento sea garantizado por una segunda firma, que sería la del fiador.

b) Alternativas para la aplicación del Crédito Agrícola

El Crédito Agrícola desempeña una función social que responde al nivel económico de los prestatarios y a la función socio-económica de los préstamos.

De acuerdo a esta función, los préstamos son:

De Capacitación: Es un servicio a cargo del Gobierno. Consiste en una combinación de divulgación agrícola, trabajo social y crédito. Se dirige a los campesinos de bajos ingresos como el fin de elevar su nivel económico y cultural hasta convertirlos en sujetos aceptables para los demás tipos de crédito. Los préstamos de capacitación escapan a las normas ordinarias del crédito y, por tanto, no se trata de un crédito agrícola tipo bancario. Significa la atención integral, planeada e intensiva, de una aldea o núcleo de población, y al mismo tiempo de un núcleo de familias campesinas seleccionadas. Constituye la forma ideal de imprimir al servicio de crédito un carácter social. No obstante, este crédito es simultáneamente, un instrumento de promoción económica, puesto que en sus finalidades se incluye el logro de una mejor combinación de los elementos productivos, esto no solo respecto de los capitales directamente aplicables a la explotación, sino de los mejoramientos del medio ambiente y del hombre mismo.

Crédito Agrícola de Sostenimiento: es el que libera de la usura y satisface en condiciones razonables, la necesidad primaria de capitales circulantes para la producción agrícola. Se los encuentra principalmente en los préstamos agrícolas de avío cuando se mantienen las condiciones tradicionales de cultivo.

Crédito Agrícola de Promoción: es el que trata de modificar progresivamente la estructura económica interna de la empresa agrícola, dotando a esta de los capitales fijos y semi-fijos necesarios para lograr la mayor productividad del trabajo humano aplicado a la tierra.

Tiende a modificar los trabajos tradicionales y entonces el servicio complementario de ayuda técnica resulta generalmente necesario. Esta clase de crédito se relaciona principalmente con los préstamos inmobiliarios y con los préstamos de avío, que tienen una participación de otra índole cuando mejoran los métodos de cultivo.

Crédito Agrícola Dirigido: es realmente una modalidad de crédito de promoción. Con él se espera lograr modificaciones amplias en los métodos de producción y la racionalización de la misma o encaminar los primeros pasos de nuevas empresas agrícolas, a veces de un conjunto homogéneo de ellos. Para suplir garantías y asegurar la eficacia de las inversiones, la institución prestadora se reserva una definida intervención temporal en la administración interna de dichas empresas de crédito. Los créditos pueden suplementarse con inversiones directas de la institución para aquellos servicios colectivos necesarios para el mayor éxito económico, inversiones transferibles a su tiempo a asociarse de usuarios.

El crédito dirigido tiene rasgos análogos con el de capacitación pero se sitúa en un nivel superior y encaja dentro de las prácticas administrativas en una institución de estructura bancaria. (Esta clasificación se logró en el Seminario Centroamericano de Crédito Agrícola).

Existe también otras clasificaciones que responden al objeto, a la clase de instrumentos, a las oficinas públicas de registro, etc., etc., que para nuestro objetivo no tienen mayor importancia; se ha señalado, pues, aquellos que servirán como base para programas de crédito en el reasentamiento.

Crédito Agrícola Supervisado

Filosofía y Objetivos: Entre los agricultores con bajo nivel de vida, muchos de ellos por no decir la totalidad, todavía practican una agricultura empírica que satisface apenas las necesidades primarias de subsistencia, pero que sin embargo de estas condiciones, presentan condiciones favorables de mejoramiento porque aspiran progresos y presentan potencialidad de producción. Para que mejoren satisfactoriamente, se hace imprescindible una conjugación de educación y crédito, necesidad de crédito porque no existe ahorro que pueda ser invertido para lograr la introducción de mejores técnicas esenciales para un aumento de la renta y la necesidad de mejores hábitos de educación que le capaciten para utilizar mejor los recursos disponibles.

El crédito supervisado tiene naturaleza educacional, financiera y objetiva. Utiliza de la manera más conveniente el potencial de la familia, cuyo bajo nivel de vida no se debe solamente a la falta de crédito, sino a una serie de factores que deben considerarse simultáneamente y que son:

En cuanto al aspecto técnico: Mejores prácticas agropecuarias y de economía doméstica que den como resultado un incremento de la productividad y en consecuencia de la renta.

En cuanto al aspecto económico: Mejores normas de administración de la explotación y del hogar que posibilite el uso racional de los recursos disponibles.

En cuanto al aspecto social: Hábitos correctos de alimentación, higiene, vestuario, puericultura, recreación, etc., que en definitiva permitan un mejor nivel de vida.

Concepto: De lo expuesto se puede definir al crédito agrícola supervisado de la siguiente manera: "Es una modalidad de crédito por medio de la cual, y mediante una conjunción de asistencia crediticia con educación, se eleven efectivamente los niveles técnico, económico y social de las familias rurales, haciendo que sus empresas constituyan unidades de renta y de vida, que le permitan una activa participación en la vida socio-económica de la comunidad que viven.

Partiendo de este concepto se desprende que:

El crédito forzosamente irá acompañado de asistencia educacional.

Se ocupa simultáneamente de un conjunto de factores que facilitan a la familia alcanzar un mejor nivel de vida.

Proporciona a las familias, cuya potencialidad de producción está constituída por la unidad socio-económica, una estrecha vinculación entre la renta obtenida y el mejoramiento del nivel de vida.

La meta final es hacer que la familia, como consecuencia del aumento de sus necesidades, participe más activamente en la vida económica de la comunidad en la cual vive.

Características Básicas"

Promoción Socio-Económica

El crédito agrícola supervisado considera un aumento de la producción de una empresa agrícola como medio para lograr una elevación del nivel de la familia. Su objetivo fundamental es colocar a la familia asistida en la corriente ascendente de evolución económica. Naturalmente que esta modalidad de crédito persigue un aumento de la producción, pero no es este objeto tan importante como lo es para el crédito corriente; tampoco se lo puede considerar como un simple factor de introducción de nuevas técnicas como lo sería para el crédito de promoción, sino que aparte de lograr estos dos objetivos, persigue también la promoción socio-económica de un grupo de familias de bajos ingresos, en un tiempo razonable, en el cual se elimina la causa del estagnamiento de esas familias.

c) Relación de los tipos de crédito con los diferentes casos de reasentamiento

El reasentamiento tiene como objetivo final una redistribución de ingresos capaz de promover un ascenso continuo del nivel de vida de los pequeños agricultores, y para lo cual se vale de instrumentos tales como: reforma en el sistema de tenencia, mejoramiento de la infraestructura básica, adecuados sistemas de comercialización, reformas tributarias, crédito agrícola, etc.

Se debe dterminar cuál de los tipos de crédito que se han analizado es el que, por sus características, facilita la obtención de los fines deseados.

Los problemas de reasentamiento son peculiares a cada tipo de proyecto específico, pero como se comprenderá, sería muy largo encarar todos los problemas en particular; entonces debe existir una norma general que se pueda aplicar de manera común a todos ellos, teniendo en cuenta diferencias regionales muy marcadas y que son conocidas en cada país; los detalles surgirán del estudio de problemas individuales y la selección se hará de acuerdo a esas peculiaridades.

Dentro del sector campesino en algunos países existen dos clases muy bien diferenciadas: los indios o nativos y los precaristas costeños. Dentro de la primera se puede incluir a los mestizos, porque si bien es cierto estos presentan condiciones un poco más favorables que los indios, sufren también los mismos problemas, falta de educación, escasos ingresos, bajo nivel de vida, etc., etc. Por su parte los agricultores de zonas bajas, si bien están afectado por gran parte de esos problemas, se pueden ubicar en una escala superior a la anterior, pues ha pasado de un estado de postración social y solamente espera un impulso económico en la mayoría de los casos, para enfrentar en mejor forma los problemas del desenvolvimiento.

Con estas consideraciones, el crédito agrícola, que forma parte de los proyectos de reasentamiento, puede aplicarse así: 1) Crédito Agrícola Supervisado en las zonas de altura, y 2) Crédito de Promoción para los pequeños agricultores de la Costa. Naturalmente, que con esto no se pretende establecer una norma rígida, existirá siempre la posibilidad de poder aplicar según lo exijan las circunstancias tanto el uno como el otro tipo indistintamente en cualquiera de las dos regiones.

Para el grupo de agricultores de la Costa que no presentan las características que requieren para que le sea aplicado un crédito de promoción, se pueden tomar aquellas funciones que señala el tipo supervisado y que sean necesarias para el mejor desenvolvimiento de la actividad agrícola, sin recurrir al crédito agrícola supervisado.

Cabe señalar también que se puede utilizar, en esta clase de proyectos, el crédito agrícola cooperativo, que impone una serie de consideraciones y que deberá ser aplicado en circunstancias especiales.

d) Justificación del tipo de Crédito Seleccionado

Considerando que la aplicación de un determinado tipo de crédito, constituye parte importante de la política agraria dirigida a impulsar el desarrollo socio-económico de una región área o zona, la selección del tipo crediticio debe responder a las necesidades reales y condiciones imperantes en el sector de ejecución.

Cualquiera que sea la modalidad de ayuda financiera que se escoja deberá estar acompañada de su respectiva justificación.

En páginas anteriores se describen los tipos fundamentales de crédito que pueden formar parte de los proyectos de reasentamiento. Sin embargo es útil indicar que dadas las peculiares características de cada uno de los países en general y de cada uno de los proyectos en particular, los tipos de crédito descritos servirán como una orientación básica a la política crediticia. El tipo de crédito adoptado en muchas ocasiones deberá apartarse de las normas tradicionales y crear un tipo especial acorde con los problemas sociales y económicos que se tengan que solucionar.

En Ecuador, en las zonas de colonización, tanto de nuevos asentamientos como de asentamientos espontáneos, se ha adoptado un tipo de crédito de capacitación supervisado. Tiene como objetivo principal promover al campesino por medio de una adecuada capacitación para que a corto plazo pueda tener acceso a los créditos normales del sistema de Bancos de Fomento. Esta acción conlleva la obligación de realizar una supervisión de las inversiones realizadas con el crédito otorgado. Como puede observarse este es un tipo peculiar de crédito que sin observar todas las normas del crédito agrícola supervisado, se vale de algunos de sus aspectos fundamentales.

Se puede concluir indicando que cada proyecto debe tener su propio sistema de crédito. La política crediticia no puede importarse, tiene que llevar el correspondiente sello de nacionalidad.

Los países latinoamericanos, salvo raras excepciones, no están en posibilidades ni financieras, menos técnicas, para encarar los problemas de la aplicación, funcionamiento y administración del crédito supervisado. A pesar de que este tipo de crédito sería el más aconsejado para la solución de los problemas sociales y económicos de nuestro campesinado.

La segunda modalidad de crédito a tal cual se ha hecho referencia, para aplicarla en proyecto de reasentamiento, es el crédito agrícola de promoción, que se lo puede definir como la ayuda financiera proporcionada al campesino, con el fin de proveer a su empresa los elementos productivos, capaces de elevar la relación renta-trabajo, que puede lograrse mediante un aumento físico de la producción por un lado y por otro, reduciendo los costos de producción. De tal manera que se puede decir que sea crédito de promoción aquel que en cualquier forma promueve una mejor utilización de los factores que intervienen en el proceso de producción; tal es el caso de que si era agricultor no tiene tierra, no dispone de los implementos agrícolas indispensables, etc., se proveerá de los medios necesarios para facilitar su adquisición, pero que sin embargo sus condiciones sociales no requieren una asistencia técnica y sobre todo social especial como la requerida en otros niveles.

El crédito de promoción supone la adopción de nuevas técnicas para un aprovechamiento más racional de los recursos que se logra mediante cambios en la tecnología respecto a la utilización de equipos, prácticas agrícolas, uso de la tierra, etc. Es también un instrumento de desarrollo económico que generalmente está ligado al desarrollo económico del país o al de una región.

Naturalmente que existen factores que condicionan la función promotora del crédito entre los cuales podemos citar: falta de vías de comunicación, servicios de educación, experimentación y divulgación de mercados, fluctuaciones de los precios, servicios de salud, etc., es por esto que en la generalidad de los casos el crédito no arroja los resultados esperados, principalmente en los países subdesarrollados lo que hace indispensable la elaboración y ejecución de programas que hagan posible el normal desenvolvimiento de la acción crediticia.

Es necesario indicar que para obtener los resultados previstos, esta modalidad de crédito se vale de algunos instrumentos que en determinado momento están incidiendo en el atraso de la agricultura, entre los cuales podemos citar:

- La reestructuración del sistema de tenencia
- fomento del uso de implementos agrícolas apropiados
- estudios de administración rural
- seguro de cosechas
- construcción y mejoramiento de vías de comunicación
- adecuados sistemas de comercialización
- adopción en definitiva de una serie política económica por parte del Estado.
- Asistencia Técnica Agronómica
- Servicios médicos y hospitalarios
- Formación de mano de obra especializada, y otros medios

que se determinan de acuerdo a la magnitud de los problemas que enfrenta el agricultor o grupos de agricultores.

El crédito agrícola de promoción, provee al agricultor de los medios económicos necesarios para adquirir bienes de capital y financiar los gastos de operación de la empresa, prestándole la necesaria asistencia técnica que facilite el mejor uso de los recursos que se ponen a su disposición, interesándose no solamente en el éxito económico de la empresa sino también en la introducción de nuevas técnicas que hacen posible un aumento de la productividad.

e) Destino del Crédito

Esenciales: bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas de producción y que provoca un mayor impacto económico en la empresa; en este caso estarían considerados items tales como semillas, fertilizantes, etc.

Necesarios: son los que no ejercen una influencia directa en los costos de operación, siendo por lo tanto gastos o inversiones que deben realizarse porque están ligados a la producción y que su inclusión provoca un mayor rendimiento económico de la empresa rural; en general se consideran, entre otros, la construcción de establos, adquisición de reproductores, etc.

Convenientes: son aquellos bienes y servicios que la familia desea poseer y que no contribuyen directamente al aumento de la renta de la empresa; son mejoramientos de aspecto social, tales como la construcción o mejoramiento de vivienda, etc.

Esta división tiene por objeto establecer prioridades en las entregas de dinero; serán atendidas en este orden y de acuerdo al plan establecido para el efecto.

f) Monto total del Crédito

El monto de préstamo debe estar en función de las necesidades establecidas en el plan y limitado por la capacidad de pago potencial, sin que esto elimine las garantías que aseguran la cancelación de dicho préstamo.

Se debe evitar lo que se llama "línea dividida de crédito" que se reduce al financiamiento de apenas unas parcelas permitiendo de esta manera que el agricultor complete su financiamiento con otras fuentes que en determinado momento pueden atentar contra su estabilidad económica.

g) Plazos recomendados según las características del Proyecto

Si bien es verdad que estos se ajustan en lo posible a los plazos enunciados en las generalidades del crédito agrícola, sin embargo es necesario destacar que es una base y que los plazos que se consideran en el crédito agrícola supervisado muchas veces se extienden un poco más allá de las determinadas como normas generales y esto es justificable, ya que el plan de reembolso toma especialmente en cuenta la capacidad de pago del agricultor y que está determinada, por ejemplo en el proyecto de San Vicente de Pusir por el valor total de la producción que sale al mercado, menos las necesidades de inversiones del año próximo y menos la renta gastada en consumo familiar, de tal manera que los plazos para esta clase de proyectos, tienen que obtenerse siempre, a esta real posibilidad, que tiene por ventaja asegurar la aplicación del plan de reembolso previsto.

h) Intereses

Está de acuerdo con el interés del préstamo conseguido para financiar el proyecto, siempre que este sea proveniente de fuentes del exterior. Cuando la fuente interna, la tasa de interés está de acuerdo con las leyes y reglamentos respectivos. En algunos casos se tienen dos tasas de interés de acuerdo a la fuente de financiamiento; los fondos provenientes del exterior deben estar gravados con el 6% anual, pudiendo fluctuar de acuerdo a la entrega real de estos fondos; sin embargo, cabe indicar que no será conveniente entregar a tasas más bajas pues hay el

peligro de producir un notable desequilibrio en todo el sistema crediticio del país, al crear zonas o proyectos demasiado favorecidos que atentarían al sistema económico nacional. El interés para financiar los préstamos por adquisición de tierras deben considerar un interés del 2% para tierras propiedad del Estado y el interés respectivo -equivalente al que el Estado tiene que financiar, a través de bonos o de préstamos- para tierras de propiedad privada intervenida por la Reforma Agraria.

i) Plan de reembolso

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se elaborará el plan de reembolso de los créditos concedidos a los beneficiarios.

Este plan de pagos responde fundamentalmente a la capacidad de pago del establecimiento agrícola; previamente se ha establecido tanto el tipo de interés como el plazo de cada uno de los rubros de crédito.

Consiste en la elaboración de las tablas de amortización correspondientes a cada rubro, de acuerdo al intefés, plazo y año de gracia considerados.

El interés es simple y las tablas se elaboran por el método ya expuesto en otra parte de este trabajo.

Estas tablas se consolidan posteriormente para determinar la cuota anual que pagará el beneficiario.

Es conveniente realizar un registro gráfico de la amortización de la deuda de los finqueros.

Por último, se hará un cuadro resumen en el cual consten los años en los cuales termina de pagar los préstamos.

Para registrar el plan de crédito propuesto se puede utilizar el formulario expuesto, en el cual se registrará en la primera columna la clase de crédito con sus respectivaos rubros; en la segunda el monto de cada uno de ellos; en la tercera el tipo de interés que puede ser diferente para cada rubro de crédito, plazo en años, de gracia; en la penúltima se anotará el número de anualidades que paga y por último en observaciones; cuándo se comienza a pagar el crédito y cuándo se cancela, se dirá entonces, se comienza a pagar al final del 16° por ejemplo, así para cada uno de los rubros de crédito considerados.

j) Administración

La administración del crédito tanto del capital proveniente de fuentes externas como internas, debe hacerse a través de una institución especializada en esta clase de actividades. Generalmente esta función se encomienda a los Bancos del Estado vinculados directamente con estas actividades.

La conveniencia de esta administración se la puede resumir en los siguientes puntos:

- No se duplica el trabajo
- El costo del servicio es menor
- Cada Institución se preocupa de sus labores específicas

El Organismo Ejecutor del Proyecto Específico no necesita incrementar personal especializado en estas actividades.

Por la administración de estos fondos, el Organismo que ejecute el proyecto, reconocerá al Banco un porcentaje, determinado de común acuerdo entre las dos partes, que puede imputarse a la tasa de interés de los préstamos concedidos a los beneficiarios del proyecto, o ser absorbido por la Entidad ejecutora del proyecto.

PLAN DE CREDITO

Tipo .....

Concepto	Monto (miles S/)	Interés	Plazo (años)	Años de gracia	Anua-lidades	Observaciones
Convenientes						
Construcción Vivienda						
Mejoramiento Vivienda						
Otros relacionados con Mejoramiento, o Promoción Social						
Necesarios						
Costo de las Investigaciones, Estudios Previos y Elaboración del Proyecto						
Proyectos Complementarios:						
Riego						
Electrificación						
Caminos						
Forestación						
Construcciones complementarias						
Otros						
Indispensables						
Capital fijo						
Tierra						

(Continuación - PLAN DE CREDITO)

Concepto	Monto (miles S/)	Interés	Plazo (años)	Años de Gracia	Anualidades	Observaciones
Capital semifijo						
Ganado						
Adquisición Maquinaria;						
Equipos						
Otros						
Capital circulante						
Materiales Agrícolas						
Materiales Ganadería						
Materiales Forestales						
Gastos Varios de Mantenimiento						
Infraestructura, Edificios, etc.						
Administración						
Varios						
Monto						

1er. Borrador
para discusión

TITULO I

CAPITULO UNICO

De los objetivos, fines y principios fundamentales de la ley

Artículo 1o.- La presente Ley constituye la declaración expresa de la voluntad del Estado de la República de Costa Rica, para llevar a efecto, un proceso integral de Reforma Agraria, cuyos fines y objetivos y características, se señalan en el cuerpo de la presente Ley.

Artículo 2o.- El objetivo final de la Reforma Agraria, es lograr el desarrollo general acelerado mediante la utilización de la tierra en armonía con el interés social. Es entendido que los objetivos intermedios conducentes al uso de la tierra en armonía con el interés social, exigen plena y racional utilización de los recursos naturales.

a. Aprovisionar a la población nacional con productos alimenticios e industriales de origen agropecuario, pesca, forestal y caza en la medida física y económicamente posible;

b. Colaborar al desarrollo económico y social de la Nación:

1. Disminuyendo la necesidad de importar artículos alimenticios e industriales de origen agropecuario, de pesca, forestal y de caza;
2. Adquiriendo divisas a través de las exportaciones, que se pueden realizar; y,
3. Abaratando el costo de la vida.

c. Proporcionar a la población del sector agrario un nivel de vida comparable al de la población de los demás sectores de la economía.

Artículo 3o.- El Estado de la República de Costa Rica, declara expresamente, que el objetivo último, y los objetivos intermedio señalados en los artículos anteriores no serán susceptibles de ser alcanzados mientras existan:

a. Defectuosos sistemas de tenencia de la tierra;

b. Inequitativa distribución del ingreso agrícola entre los factores que contribuyen a obtenerla en la medida de su participación en la productividad, y,

c. Supraestructuras político-sociales consecuencia de la existencia de los fenómenos señalados en los incisos a. y b. del presente artículo.

Artículo 4o.- El Estado de la República de Costa Rica, frente a las comprobaciones estadísticas que muestran la existencia en el país, de los fenómenos antes señalados, declara expresamente, que la reforma agraria entendida como un proceso integral, democrático y masivo, no es solamente un pre-requisito para alcanzar el desarrollo general, sino un medio destinado a horizontalizar la estructura social tradicional vigente.

Artículo 5o.- El Estado de la República de Costa Rica, declara que por horizontalización de la estructura social, entiende fundamentalmente la organización y participación activa en la economía de mercado, de los campesinos individual o comunitariamente organizados, con el objeto de proporcionarles medios de representación en los procesos de toma de decisiones que el país afronte. En consecuencia es deber del Estado estimular en la forma más vigorosa la organización campesina en todas sus formas.

Artículo 6o.- El Estao de la República de Costa Rica, declara que el ideal perseguido, con la aplicación del proceso de Reforma Agraria, es reunir en una sola persona, las calidades de propietario, empresario y trabajador agrícola. Consecuentemente, son principios aceptados:

1. Que la propiedad de la tierra rústica corresponde por derecho a aquel que la trabaja;

2. Que la explotación empresarial, corporativa de la tierra rústica, solo es protegida por el Estado, en aquellos casos en los que el riesgo de la empresa, se halla relacionado en forma directa a la aportación del trabajo de los socios. La sola aportación de capital no confiere las condiciones requeridas para obtener la protección legal antedicha.

3. Las únicas personas jurídicas de derecho privado suceptibles de ser propietarias de tierras rústicas, son las cooperativas, y las empresas comunitarias que se organicen conforme a esta Ley.

Artículo 7o.- De conformidad con los enunciados incluídos en los artículos anteriores, el Estado de la República de Costa Rica declara de interés público, la realización de todos los actos y medidas tendientes a la consecución del proceso de reforma agraria. Consecuentemente, y al amparo de lo dispuesto por el Artículo 45 de la Constitución de la República, la comprobación legal del interés público necesario para poder privar a particulares de la propiedad, consta per se, de la presente Ley. La individualización que en cada caso haya de realizarse para llevar adelante procesos de expropiación, corresponderá discrecionalmente al Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica, con arreglo a los procedimientos que se establecen en el Título de la presente Ley.

Artículo 8o.- La previa indemnización a la que hace referencia el ya mencionado artículo 45 de la Constitución, se efectuará conforme a las disposiciones que aparecen del Capítulo del Título de la presente Ley.

Artículo 9o.- Por la presente Ley, y en la forma y medida que se establece en el Capítulo se declara de necesidad pública la imposición de limitaciones de interés social a la propiedad privada.

Artículo 10o.- Por la presente Ley, se confiere al Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica, la representación administrativa del Estado, en materia de su aplicación, y en el modo y forma que se indican en el Capítulo del Título de la presente Ley.

Artículo 11o.- Créase, de conformidad con el artículo 153 de la Constitución de la República, el fuero privativo agrario, cuyo funcionamiento, características y organización aparecen en el capítulo del título de la presente Ley.

Artículo 12.- Los principios que anteceden servirán de normas para la reglamentación, ejecución e interpretación administrativa y jurisdiccional de esta Ley.

TITULO II

De la Propiedad Rural Inmueble

CAPITULO I

Del Dominio Público del Estado

Artículo 13.- Mientras no se pruebe lo contrario pertenecen originariamente al Estado, con el carácter de Reservas Nacionales:

a. Todos los terrenos comprendidos dentro de los límites del territorio nacional, que no estén inscritos en el Registro Público como propiedad particular, o como propiedad pública o privada del Estado, o de sus Instituciones;

b. Los que han revertido o reviertan al Estado, por cualquier causa jurídica.

c. Los que no estén amparados por la prescripción adquisitiva judicialmente declarada; y,

d. Los predios rústicos que permanezcan o hayan permanecido incultos por más de diez años consecutivos y con respecto a los cuales se haya declarado judicialmente la prescripción negativa del derecho de propiedad, de conformidad con la Ley.

Artículo 14.- Salvo el caso de explotaciones forestales debidamente autorizadas, es prohibido a los particulares encerrar con cercas, carriles o de cualquiera otra forma, las reservas nacionales; derribar montes, establecer construcciones y cultivos, o extraer de ellas leña, madera, bejuco, palma y otros productos. Todo acto de este género, será considerado según el caso, como usurpación de dominio público o como merodeo.

Dentro de los noventa días naturales siguientes a aquel en que hayan ocurrido los hechos a que se refiere este artículo, podrá el Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica con el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario, ordenar la destrucción o remoción de cercas y construcciones edificadas ilegalmente, y demandar a la vez se impida el uso indebido de las tierras. Iguales medidas deberá adoptar la autoridad competente que conozca de las acciones que sean ejercidas contra los que así procedan, sin que en ningún caso, haya lugar a indemnización alguna por concepto de mejoras, ni a reclamar el valor de los frutos o productos que se encuentren en el inmueble, los cuales pasarán de pleno derecho a posesión del Instituto.

Artículo 15.- Son inalienables y no podrán en consecuencia por ningún título salir del dominio definitivo del Estado, los siguientes terrenos:

a. Los comprendidos en la zona marítimo-terrestre de doscientos metros de ancho a partir de la línea de la pleamar ordinaria, que se extiende a lo largo de las costas de los mares territoriales, incluyendo los esteros, así como los comprendidos en una zona de cincuenta metros de ancho a lo largo de ambas márgenes de la parte navegable de los ríos nacionales indicados en el Decreto Ejecutivo Número 4 de 23 de febrero de 1966, adicionado por el Decreto Ejecutivo número 22 de 19 de setiembre de 1967; y los que en el futuro igualmente fueren declarados navegables, con la recomendación previa del Instituto Geográfico de Costa Rica;

b. Los comprendidos en una zona de 2.000 metros de ancho que se extiende a lo largo de las fronteras con las Repúblicas de Nicaragua y Panamá;

c. Los terrenos de las islas, los situados en las márgenes de los ríos, arroyos y, en general, de todas las fuentes que estén en cuencas u hoyas hidrográficas en que broten manantiales, o en que tengan sus orígenes o cabeceras cualesquiera cursos de agua de los cuales se surta alguna población, o que convenga reservar con igual fin. En terrenos planos o de pequeño declive se considerará inalienable una faja de doscientos metros a uno y otro lado de dichos ríos, manantiales o arroyos; y en las cuencas u hoyas hidrográficas, una faja de terreno de trescientos metros a uno y otro lado de la depresión máxima, en toda la línea, a contar de la mayor altura inmediata;

d. Una zona de dos kilómetros de radio, con centro en el cráter o cima principal alrededor de los volcanes Barba, Poás, Arenal, Cerro Chato, Tenorio, Santa María y Rincón de La Vieja, una zona de dos kilómetros de ancho a uno y otro lados de la fila constituída por los varios picos del Miravalles; la zona de los volcanes Irazú y Turrialba a partir de los 3.000 metros de altitud sobre el nivel del mar y hacia la cima; igualmente los páramos de la cordillera de Talamanca a partir de los 3.000 metros de altitud y hacia la cima; una zona de tres kilómetros de radio con centro en la cima del Cerro Dúrika; las sabanas alrededor del Cerro Chirripó Grande, arriba de los 3.000 metros de altitud sobre el nivel del mar; una zona de dos kilómetros de ancho a uno y otro lados de la cordillera entre los cerros Zurquí y Honduras;

e. Los comprendidos en una zona de dos mil metros de ambos lados de la Carretera Panamericana en las zonas donde puedan crecer o existan robles (quercus s.p.)

f. Las reservas forestales de Cabo Blanco, Río Macho y San Antonio, y cualquiera otra reserva forestal protectora o para el establecimiento de Parques Nacionales, refugios o santuarios de la vida silvestre, estaciones bioló-

gicas, o para cualquiera otro fin científico, turístico o cultural, que sea creado en el futuro por el Estado o por sus Instituciones, conforme a la ley. En el respectivo Decreto Ejecutivo o Legislativo, según el caso se establecerán las limitaciones o condiciones a que se somete cada reserva;

g. Las Reservas Indígenas mientras no hayan sido traspasadas al Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica, para los fines señalados en esta Ley;

h. Los terrenos comprendidos en una zona de quinientos metros de ancho localizadas en ambas márgenes del Rio Blanco, que se extiende hasta diez kilómetros aguas arriba de su desembocadura, protegiendo así las fuentes que surtan o puedan surtir en el futuro la cañería del Puerto de Limón;

i. Los terrenos indispensables para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas;

j. Los terrenos que se anegan durante la estación lluviosa o como consecuencia del desbordamiento de los ríos y que conservan agua durante el verano, aprovechables como abrevadero, cuando tales terrenos constituyan el único recurso utilizable como aguadero para el ganado de los vecinos del lugar. Si para ese uso fuere necesario establecer servidumbres sobre predios de particulares, el Instituto indemnizará a estos equitativamente;

k. Los terrenos que por decretos ejecutivos o legislativos especiales, hayan sido destinados a planes de colonización, mientras éstos no sean traspasados al Instituto; y,

l. Todos aquellos terrenos que hubieren sido declarados indenunciables o inalienables por disposiciones legales anteriores aún vigentes.

Quedan a salvo de lo dispuesto en el presente artículo los terrenos sujetos a dominio particular con título legítimo debidamente inscrito.

Artículo 16.- Las acciones para recuperar terrenos inalienables son imprescriptibles e irrenunciables para el Estado y sus Instituciones.

Artículo 17.- Declárase Parque Nacional la zona de 2.000 metros a ambos lados de la Carretera Panamericana, en donde existan robles (quercus s.p.). Dicho Parque Nacional y los que se declaren en el futuro, serán también santuarios o refugios de la fauna silvestre. El Instituto Geográfico de Costa Rica procederá a su levantamiento y demarcación.

El Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica hará un estudio sobre la causa de adquisición de los actuales poseedores de dicha reserva, a fin de determinar si se llenaron los requisitos de ley, especialmente el referido en el artículo 6 de la Ley Número 13 de 10 de Enero de 1939, a efecto de ejercer en su caso las acciones de nulidad y reivindicación respectiva, pudiendo acogerse los ocupantes a lo dispuesto en el Artículo 135.

CAPITULO II

Tierras del Dominio Privado del Estado

Artículo 18.- Son tierras del dominio privado del Estado:

a. Las inscritas en el Registro Público a nombre el Estado;

b. Las inscritas en el Registro Público a nombre de las Municipalidades e Instituciones Autónomas; y,

c. Las inscritas en el Registro Público a nombre de entes descentralizados por colaboración.

CAPITULO III

Tierras del Dominio Privado

Artículo 19.- Son tierras del dominio privado todas las pertenecientes a los particulares que se encuentren debidamente inscritas en el Registro Público.

TITULO III

De la propiedad rural afecta a los fines de la Reforma Agraria

CAPITULO I

Del uso del vocablo afectación

Artículo 20.- Para los efectos de esta ley, se entiende por afectación:

a. la traslación a favor del Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica o la presunción legal de su titularidad, de todos los bienes del Dominio Público o Privado del Estado, con arreglo a los procedimientos que se establecen en la presente ley;

b. La etapa administrativa del procedimiento de adquisición forzosa de los predios de dominio privado.

CAPITULO II

De la afectación de tierras del Dominio Público y Privado del Estado

Artículo 21.- Los inmuebles afectados conforme a los incisos b. y c. del artículo 18, serán transferidos gratuitamente al Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica, con la excepción que se indica en el artículo siguiente. Quedan especialmente autorizados para hacer estos traspasos, tanto el Poder Ejecutivo, como los Gerentes de las Instituciones Autónomas y los Presidentes Municipales.

Los directores, gerentes, ediles y ejecutivos municipales, que injustificadamente se negaren a hacer los traspasos a que se refiere este artículo o que dejaren pasar más de sesenta días hábiles después de recibida la solititud del referido Instituto, sin haber cumplido lo que aquí se ordena, incurrirán en las sanciones que señala el artículo 374 del Código Penal.

No obstante lo anterior, es entendido que, tratándose de predios pertenecientes a las Municipalidades o Instituciones Autónomas, sobre los que no se den las causales de adquisición de tierras mencionadas en el Artículo 26,

tales traspasos no serán gratuitos, debiéndo el Instituto indemnizar debidamente a las entidades propietarias el valor de los inmuebles, conforme el avalúo registrado en la Tributación Directa, o en su defecto, el que determine el Tribunal Fiscal Administrativo.

Artículo 22.- Tratándose de propiedades pertenecientes a organismos descentralizados por colaboración, la afectación, no será gratuita, si es que sobre las tierras a trasferirse, no pesa ninguna de las causales de afectación que se establecen en el Artículo 26 de la presente ley. En tal caso, el Instituto valorizará y pagará las tierras transferidas, con arreglo a las disposiciones pertinentes de la presente ley.

Artículo 23.- Las entidades citadas en los artículos anteriores, con excepción del propio Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica, no podrán enajenar, gravar, ni arrendar las tierras afectadas conforme a esta ley.

Artículo 24.- Sin perjuicio del derecho de readquisición, que reconoce a los deudores ejecutados por las Instituciones de Crédito del Estado, la Ley Número 3403 de 26 de enero de 1965, reformada por Ley Número 4.014 de 1o. de diciembre de 1967, el Sistema Bancario Nacional, tanto como las Municipalidades e Instituciones Autónomas, están obligadas a ofrecer al Instituto, con preferencia sobre cualesquiera otros compradores, las fincas rurales no ocupadas por poseedores en precario que decidan vender. En caso de bienes adquiridos por las Instituciones citadas o por pago de créditos a su favor, el precio de la venta para el Instituto estará determinado por el monto del saldo de la deuda respectiva, más las costas de la correspondiente ejecución.

En relación a las tierras materia de este artículo, el Registro Público no inscribirá ningún título de traspaso, que no lo sea a favor del Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica.

En las adquisiciones de tierras a que se refiere este artículo y el que antecede, queda facultado el Instituto para pagar el precio de las mismas, mediante Bonos Agrarios que las Instituciones mencionadas no podrán negarse a recibir por su valor nominal.

Artículo 25.- Sin perjuicio de lo expuesto en este Capítulo, el Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica estará obligado, cuando a ello fuere requerido por el Poder Ejecutivo, a traspasar al Estado o a cualesquiera de sus instituciones, la propiedad de aquellas tierras que fueren indispensables para la ampliación de zonas urbanas, la construcción de obras o la instalación de servicios públicos, distintos de los contemplados en esta ley, así como de aquellas que fueren comprendidas en contratos suscritos por dicho Poder y ratificados por la Asamblea Legislativa.

CAPITULO III

De la Afectación de Tierras del Dominio Privado

Artículo 26.- Declárase de necesidad pública la adquisición forzosa por el Instituto, en uso de la Facultad de Imperio del Estado de predios rústicos en la República de Costa Rica, por las siguientes causas:

a. Por causa de extensión territorial

b. Por causa de subutilización de los recursos

c. Por causa de explotación indirecta

d. Por causa de existencia de regímenes antisociales de explotación

e. Por causa de incumplimiento en el pago de la contribución en la construcción de obras de infraestructura;

f. Por causa de infracción comprobada de la presente ley.

Artículo 27.- La adquisición forzosa por causa de extensión territorial se producirá sobre todos aquellos fundos que excedan las siguientes extensiones territoriales, de acuerdo con las zonas en que se encuentran y de acuerdo al uso en que estén destinadas:

1o. Valle Central:

Tierras agrícolas

Tierras ganaderas de pastos cultivados

Tierras ganaderas de pastos naturales

2o. Pacífico Seco Norte:

Tierras agrícolas

Tierras ganaderas de pastos cultivados

Tierras ganaderas de pastos naturales

3o. Pacífico Seco Sur:

Tierras agrícolas

Tierras anaderas de pastos cultivados

Tierras ganaderas de pastos naturales

4o. Atlántico Norte:

Tierras agrícolas

Tierras ganaderas de pastos cultivados

Tierras ganaderas de pastos naturales

5o. Atlántico Sur:

Tierras agrícolas

Tierras ganaderas de pastos cultivados

Tierras ganaderas de pastos naturales

Artículo 28.- Las zonas antes mencionadas, serán determinadas por una comisión integrada por un miembros del Instituto Geográfico de Costa Rica, por un miembros del Ministerio de Agricultura, por un miembro de la Universidad de Costa Rica y por un miembro del Instituto de Reforma Agraria de Costa Rica. La decisión de esta comisión deberá producirse dentro de los sesenta días siguientes a la promulgación de la presente ley y su decisión será inapelable.

Artículo 29.- La adquisición forzosa por causa de subutilización, se producirá automáticamente en el caso de tierras ociosas o incultas.

Artículo 30.- Para los efectos de esta ley se entiende por tierras ociosas o incultas:

a. Las que se encuentren abandonadas;

b. Aquellas sobre las cuales se ejerciten meros actos posesorios (tala de árboles, construcción de cercas o carriles, etc.) que no configuren la explotación económica del predio;

c. Aquellas tierras que se encuentren cultivadas en proporción menor al cincuenta por ciento de la extensión del fundo.

Artículo 31.- La adquisición forzosa por causa de subutilización sobre tierras explotadas, se producirá también:

1. Cuando la explotación o aprovechamiento de la tierra resulte deficiente por el uso irracional de la misma, atendiendo a las condiciones particulares de cada tipo de explotación y a las características ecológicas de cada zona, referidas en el artículo , y cuando por tales razones no se superen los índices mínimos a que hace referencia el artículo siguiente.

2. Cuando exista evidente infracción de las disposiciones legales relativas a la conservación y aprovechamiento de los recursos renovables de la Nación, contenidas en las Leyes números 276 de 27 de agosto de 1942

Artículo 32.- Sobre la base de la regionalización a la que hacen referencia los artículos y , el Instituto elaborará una tabla de Indices mínimos de aprovechamiento satisfactorio de la tierra, por cultivos índices, zonas ecológicas y destino económico de la explotación. La tabla deberá confeccionarse, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 33.- Serán adquiribles por causa de explotación indirecta:

a. Los fundos de propiedad de sociedades mercantiles;

b. Los fundos entregados en arrendamiento, cualesquiera sean las condiciones del contrato, salvo los casos de aparcería específicamente tratados por esta ley;

c. Los fundos esplotados a través de contratos de subarrendamiento, medianería, esquilmo, etc. que no se ajusten a la aparcería conforme a esta ley.

Artículo 34.- Serán exceptuadas de expropiación, los fundos referidos en el inciso a. del artículo anterior, si dentro del plazo de seis meses de promulgación de la presente ley, las sociedades mercantiles se convierten en cooperativas, transformándose las acciones en cuotas y poniéndose éstas a disposición de los trabajadores. El Instituto indemnizará a las Sociedades, por el valor de las acciones transferidas mediante el procedimiento de pago establecido por la presente ley.

Artículo 35.- Serán adquiribles por causa de la existencia de regímenes antisociales de explotación:

1. Los fundos o las partes de ellos, en los cuales la concesión del uso de la tierra a los trabajadores, se halle vinculada a la prestación de servicios personales, con retribución salarial o sin ella, sin que interese la extensión de la tierra concedida, ni la denominación con que se conozca la relación contractual.

2. La totalidad de los fundos en los cuales los propietarios infringan las disposiciones del Código de Trabajo y sus leyes conexas en sus relaciones con los campesinos asalariados o incumplan las obligaciones derivadas de la aparcería, conforme se establece en esta ley. Los propietarios podrán excepcionarse de la aplicación del presente artículo, si adecuan sus relaciones de

trabajo, a la legislación, dentro del término de treinta días contados a partir de la notificación que les haga el Ministerio de Trabajo, el cual queda encargado de determinar la procedencia de aplicación del presente artículo.

Artículo 36.- Serán adquiridas por causa de incumplimiento en el pago de la contribución en las construcciones de obras de infraestructura por el Estado, las tierras de los propietarios que no cumplan con abonar el setenta por ciento de la parte alícuota del valor de las obras que les corresponda y que calculará sobre el mayor valor que la ejecución de las obras atraiga sobre los fundos. Los Ministerios de Transporte y Hacienda respectivamente, comunicarán al Instituto el monto de la contribución proporcional correspondiente a cada propietario y la verificación o no del pago pertinente, para los efectos de proceder al cumplimiento de la presente disposición.

Artículo 37.- Podrán adquirirse por causa de infracción comprobada de la presente ley:

1. Los fundos que con posterioridad a la fecha de presentación ante la Asamblea Legislativa del proyecto que originó esta ley se subdividan en extensiones menores a las señaladas en el artículo , salvo que se produzcan ordenadas por sentencia judicial en caso de división por causa de sucesión hereditaria.

2. Los fundos sobre los que con posterioridad a la fecha indicada en el inciso anterior, se impongan gravámenes hipotecarios que excedan del valor real del inmueble calculado con arreglo a las normas de valorización de la presente ley.

3. Cuando los propietarios mediante actos similares, de mala fe, pretendieran burlar los efectos de esta ley.

En la hipótesis contemplada en el presente artículo, los actos jurídicos mencionados serán considerados de pleno derecho nulos y sin ningún valor ni efecto legal y la rescisión de tales actos perjudicará a terceros acreedores o adquirentes.

Artículo 38.- La adquisición de tierras, por las causas señaladas en los incisos b. a f. del artículo , operarán aún dentro de los límites no adquiribles de conformidad con el artículo Las referidas causas, son de aplicación en su caso, conjunta o individualmente, sin que el orden en que se les menciona, implica prioridad de ninguna especie.

Excepcionalmente, procederá también la adquisición forzosa de tierras por encima de los límites establecidos en el Artículo 27, y aún cuando no se den las otras causales de adquisición forzosa, cuando a criterio del Instituto no quedare otro recurso para resolver un problema agrario de evidente gravedad.

TITULO IV

De las tierras para la reforma agraria

CAPITULO I

De los procedimientos de adquisición de tierras para fines de la reforma agraria

Artículo 39.- El Instituto ejecutará las acciones a que se refiere la presente Ley, por zonas de reforma agraria, para cuya delimitación se seguirán los mismos criterios establecidos en los artículos 26 y 27 de la misma. El Instituto ejecutará las acciones de reforma agraria, de preferencia concentrando sus esfuerzos en una sola zona, lo que no será obstáculo para que si se presentan situaciones de emergencia social, puedan asimismo realizarse acciones de reforma agraria en otra u otras zonas del país.

Artículo 40.- El Instituto, determinará de oficio, la localización geográfica, para ubicar su acción, atendiendo a los siguientes factores:

a. Excesiva presión demográfica y falta de medios de trabajo que no sean los de la actividad agropecuaria;

b. Existencia de predios sobre los que se den las causales de adquisición forzosa previstos en el artículo

c. Excesiva concentración de la tierra agrícola ganadera en pocas manos y extremado fraccionamiento de la propiedad;

d. Existencia de salarios que no satisfagan las necesidades primordiales de alimentación, vivienda y educación de los trabajadores del campo y de sus respectivas familias.

Artículo 41.- Cuando el Instituto haya justificado la iniciación de las acciones en una determinada zona, por las razones indicadas en el artículo anterior y por los que se establecen en el Capítulo V del Título VI, que se hubiesen podido adelantar, procederá por medio de su Junta Directiva de la manera que se indican en el artículo siguiente.

Artículo 42.- En el momento en que se determine la necesidad de adquirir un predio, o conjunto de predios, el Instituto dictará una resolución razonada declarando el inmueble afecto a los fines de la ley y citando al interesado para que comparezca a sus Oficinas Centrales, con el objeto de ver si es posible llegar a un arreglo sobre la compra de su propiedad, y sobre la determinación física del área a permanecer en poder del propietario.

Artículo 43.- La resolución mencionada en el artículo anterior será anotada en lo conducente al margen de la finca afectada, en el Registro Público, mediante oficio que remitirá a éste el propio Instituto.

Artículo 44.- Al hacer la declaratoria de que trata el artículo 41, se provendrá formalmente al propietario de que vencidos quince días naturales contados a partir de la notificación, sin que se haya llegado a una solución conciliatoria, el Instituto procederá de inmediato a establecer la correspondiente demanda de expropiación. El término mencionado es de orden público y por tanto improrrogable.

Artículo 45.- La resolución de que trata el artículo anterior se notificará al interesado por medio de carta certificada y en caso de desconocerse su paradero, mediante tres edictos consecutivos en el Diario Oficial, en cuyo evento la resolución se tendrá por notificada a la fecha de la tercera publicación.

Artículo 46.- Contra la declaratoria de afectación no se dará recurso alguno.

Artículo 47.- Agotado el trámite de conciliación, o tenido por agotado en rebeldía del propietario, el Instituto solicitará formalmente al Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, la expropiación del predio acompañando a la demanda los siguientes atestados:

a. El legajo de lo actuado por el Instituto,

b. Certificación de personería del representante legal del Instituto y del propietario de la finca cuando fuere una persona moral, una asociación, un menor o un inhábil;

c. Certificación de propiedad del inmueble expedida por el Registro Público;

d. Avalúo del inmueble ejecutado conforme a los criterios señalados en el Capítulo II del Título IV de la presente ley;

e. Bonos de la deuda agraria por la suma total del precio a pagarse por la expropiación; y

f. Gestión del Instituto solicitando la toma de posesión del fundo bajo inventario y la inscripción en el Registro de la demanda, a fin de que esa anotación perjudique a terceros que se propongan adquirir, arrendar, hipotecar o celebrar cualquier contrato sobre la finca afectada.

Artículo 48.- Recibida la demanda de expropiación y la consignación del precio, el Juzgado, ordenará la inscripción en el Registro antes referido, y procederá a otorgar posesión al Instituto, sobre las tierras materia de la expro

piación, bajo inventario, y emplazará al propietario para que dentro del tercer día, proceda a presentar peritaje de parte sobre el avalúo del Instituto, el cual deberá fundamentarse en los mismos criterios señalados por el artículo Si el propietario no presenta el peritaje mencionado, el Juzgado lo tendrá por allanado en cuanto al precio de la expropiación y le solicitará otorgue la correspondiente escritura de traslación de dominio a favor del Instituto, dentro de quince dias.

Artículo 49.- Si el peritaje presentado por el propietario, discordase del presentado por el Instituto, el Juzgado nombrará perito en discordia, extraído del catálogo de Ingenieros Agrónomos.

El perito en discordia, bajo su responsabilidad deberá evacuar su dirimencia en el término improrrogable de quince días. Presentada la valoración pericial, el Juez dentro de los diez días siguientes, fijará el precio y notificará al propietario, solicitándole suscriba la correspondiente escritura de traslación de dominio a favor del Instituto, dentro del término de quince días.

Artículo 50.- Tanto la solicitud de otorgamiento de escritura mencionada en el artículo anterior, como la que se hace referencia en el artículo 48, las efectuará el Juzgado bajo apercibimiento de otorgarlas en rebeldía del propietario, vencido el término indicado.

Artículo 51.- Será deber del perito, dirimente justipreciar el inmueble afecto a la expropiación, verificando personalmente en el terreno el estado, condiciones y naturaleza de éste, de conformidad con los criterios de valorización señalados en esta Ley.

Artículo 52.- Ninguna acción judicial podrá obstruir, detener o paralizar el procedimiento de expropiación. El Juez rechazará de plano cualquier intervención del propietario, o de los ocupantes del predio o de los peritos que

no sean las precisas que señala esta Ley.

Los poseedores del predio expropiado, distinto del propietario que por razón de contrato de arrendamiento a plazo fijo, o por haber realizado mejoras en el bien, o por cualquier otro concepto estimasen tener algún derecho sobre el monto de la expropiación que se acuerde al propietario, podrán, en legajo separado, iniciar la acción correspondiente ante el Juez competente.

Artículo 53.- La resolución que fije el monto de la indemnización y otorgue la traslación de dominio, podrá ser impugnada ante el Tribunal Superior Civil de lo Contencioso Administrativo, respecto de la cuantía de la afectación, de la calificación del predio y de la indemnización acordada, solo para los efectos de que se abone al propietario, en la forma prescrita por esta Ley, el mayor valor a que tuviere derecho, más en ningún caso para la devolución o reposición de la tierra transferida. La apelación deberá interponerse dentro del plazo de cinco días siguientes a la fecha de su notificación y solo se tramitará cuando esté acompañada con el testimonio de la escritura de transferencia suscrita por el Juez. El propietario, que otorgue la transferencia de dominio tendrá derecho a accionar sobre las mismas materias antes mencionadas, y su demanda deberá interponerse dentro del plazo de diez días de dictada la resolución. Dicha demanda se tramitará en la vía contenciosa administrativa, y exigirá asi mismo como requisito, la presentación de la certificación de la escritura de transferencia de dominio.

Artículo 54.- Para los efectos de la Inscripción de la Transferencia, el Juez asignará las sumas de los gravámenes y cargas reales y tributarias que pesen sobre el inmueble expropiado. La Tributación Directa no podrá negar en ningún caso el anotado de la correspondiente escritura aduciendo la falta de pago de cargas tributarias.

CAPITULO II

Del avalúo y forma de pago de las tierras adquiridas con fines de reforma agraria

Artículo 55.- Las tierras del dominio privado del Estado, y las del dominio privado que se adquieran con fines de reforma agraria, se avaluarán sin que medie ningún criterio especulativo. Para tal efecto, se considerarán promediadas:

a. El valor de la tierra de acuerdo con su potencialidad real, según la metodología que preparará el Instituto en el plazo de seis meses de promulgada la presente Ley; y

b. El valor declarado a Tributación Directa con fines de pago del impuesto territorial.

Artículo 56.- En ningún caso el avalúo final, deberá ser mayor que el declarado a Tributación Directa por los propietarios o el fijado por la propia Tributación con fines impositivos de acuerdo a la Ley existente al momento de la declaratoria de afectación.

Artículo 57.- Las instalaciones y ganado, a expropiarse, se valorizarán por separado de acuerdo a los criterios que el Instituto establezca en la metodología referida en el inciso a. del artículo 55.

Artículo 58.- Establécese para el pago de las tierras adquiridas con fines de reforma agraria, bonos de la deuda agraria con las características y notas propias que se establecen en el Título de la presente ley.

Artículo 59.- Se pagarán con Bonos de Clase A:

1. Las tierras que se adquieran de conformidad con el artículo 27 de la presente Ley;
2. Las tierras que se adquieran de conformidad con el inciso a. del artículo 33.
3. Las tierras que hace referencia el artículo 38.

4.- Las mayores extensiones que hubiesen de pagarse de producirse la resolución judicial en la que se refiere el artículo 53.

Artículo 60.- Se pagarán con Bonos de la Clase B:

1. Las tierras que se adquieran de conformidad con el inciso 1. del artículo 31.
2. Las acciones que se paguen de conformidad con el artículo 34.
3. Las tierras que se adquieran de conformidad con el inciso b. del artículo 33.
4. Las tierras que se adquieran de conformidad con el artículo 36.

Artículo 61.- Se pagarán con Bonos de la Clase C:

1. Las tierras que se adquieran de conformidad con el inciso b. del artículo 31.
2. Las tierras que se adquieran de conformidad con el artículo 30.
3. Las tierras que se adquieran de conformidad con el inciso c. del artículo 33.
4. Las tierras que se adquieran de conformidad con el artículo 35.
5. Las tierras que se adquieran de conformidad con el artículo 37.

Artículo 62.- Las instalaciones y ganado que se expropien conforme a esta Ley, se pagarán con Bonos de la Clase A.

TITULO V

De la transformación y parcelación de las tierras para la reforma agraria

CAPITULO I

De la Transformación Física

Artículo 63.- Las tierras adquiridas con fines de reforma agraria, podrán ser si las circunstancias lo exigen transformadas mediante la ejecución de

obras de infraestructura física que permitan adjudicarlas en condiciones de mayor productividad potencial.

Artículo 64.- El Instituto está también facultado para planificar la dotación de tierras con el objeto de corregir la excesiva fragmentación de la propiedad, adicionando tierras nuevas a las extensiones en propiedad campesina, que sean inferiores a la extensión de la unidad económica de explotación, que el Instituto señale para cada zona, en un reglamento que deberá elaborar en un plazo no mayor de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.

CAPITULO II

De la concentración parcelaria

Artículo 65.- En los lugares en que se determine la existencia de una división irracional y antieconómica de la propiedad rural, podrá el Instituto de reforma agraria de Costa Rica, por disposición expontánea o a solicitud de los agricultores interesados, iniciar la planificación de concentraciones parcelarias, destinadas a remodelar la propiedad a base de unidades mínimas de explotación, con el fin de elevar el nivel económico y social de la población.

Artículo 66.- En cumplimiento de tales objetivos, el Instituto llevará a cabo un censo minucioso de los terrenos de Reserva Nacional o de propiedad privada del Estado o de sus instituciones, aledaños a el área afectada, con el objeto de verificar la disponibilidad de tierras existentes para la realización del proyecto. En ausencia de los mencionados recursos, o en el evento de que dada la magnitud del problema no se cuente con tierras suficientes, para ejecutar la remodelación, se procederá a determinar el área indispensable de terrenos de propiedad particular que se requiera para los mismos fines.

Artículo 67.- Una vez completados los estudios preliminares, el Instituto recabará el criterio de los pequeños propietarios, imponiéndolos de las consecuencias y de las cargas económicas que demande la reconstitución de sus inmuebles en unidades económicas y los beneficios que se derivan de la reordenación, y requerirá a éstos para que dentro del término de treinta días naturales, manifiesten si están de acuerdo en la ejecución del proyecto.

Artículo 68.- Obtenido el asentamiento de por lo menos las dos terceras partes de los pequeños propietarios interesados y el compromiso formal de aquellos de sujetarse a las disposiciones que se establezcan, el Instituto procederá a hacer el levantamiento topográfico de las fincas y a elaborar el respectivo proyecto de concentración parcelaria.

A partir de la disposición que orden la ejecución del proyecto, ninguna venta, permuta, o segregación de inmuebles, será admisible y valedera sin la previa comunicación al Instituto y la aprobación de éste. En todo caso los adjudicatarios del Instituto, cuyas unidades estén ubicadas en zonas donde el Instituto lleve a cabo acciones de concentración parcelaria, están obligados a aceptar el plan de concentración respectivo.

Artículo 69.- Las tierras necesarias para la realización de proyectos de concentración, se adquirirán de conformidad con los límites establecidos en el Título de esta ley.

Artículo 70.- Para resolver las distintas situaciones que se presenten en la ejecución del proyecto, el Instituto podrá aplicar por analogía y en lo que sea compatible, cualquiera de las soluciones previstas por esta Ley para otras clases de problemas agrarios.

Artículo 71.- Los campesinos que faciliten las acciones de concentración parcelaria, tendrán derecho preferencial como adjudicatarios en las colonizaciones

que realice el Instituto, en caso de que consientan en ceder sus tierras o derechos como parte de pago del precio de las unidades que les adjudiquen.

Si los campesinos desplazados no solicitan adjudicación de tierras, el pago de las indemnizaciones que les correspondan por sus tierras, será hecho en dinero y al contado.

Artículo 72.- El Instituto podrá asumir hasta el 75% del costo de realización del proyecto como contribución del Estado. El saldo será cubierto a prorrata entre los propietarios beneficiados. En ningún caso la cuota correspondiente a cada predio podrá exceder del 50% del valor del mismo, una vez ejecutadas las acciones de concentración.

TITULO VI

De la adjudicación de las tierras de la reforma agraria

CAPITULO I

De las formas de adjudicación

Artículo 73.- La adjudicación de tierras de la reforma agraria, sólo se podrá hacer a través de un módulo de adjudicación definido para los efectos de la presente ley, como el área de terreno, apto para la explotación agrícola o ganadera, que independientemente de su extensión y atendiendo en forma exclusiva a sus condiciones topográficas y ecológicas, baste para asegurar, mediante una adecuada explotación económica por parte del agricultor y su familia y de ordinario sin el concurso de mano de obra extraña, el ingreso suficiente que les permita llenar las siguientes necesidades mínimas:

a. Atender el sustento familiar;

b. Cubrir el pago de amortizaciones sobre el valor de la tierra y de los implementos de labranza;

c. Disponer de los recursos necesarios para el mejoramiento de la habitación y demás condiciones de vida de la familia rural; y,

d. Obtener un márgen racional de ahorro que le depare seguridad futura.

Dicho módulo se denomina: Unidad Económica de Explotación.

CAPITULO II

De la adjudicación en unidades individuales de propiedad familiar

Artículo 74.- Se podrán hacer adjudicaciones por unidades individuales de propiedad familiar, en las circunstancias en que el Instituto lo considere conveniente económica y socialmente dentro de sus planes integrales de reforma agraria.

CAPITULO III

De las adjudicaciones a cooperativas

Artículo 75.- Se podrán igualmente, en las mismas circunstancias hacer adjudicaciones a Cooperativas ya constituídas, o que se constituyan conforme a la Ley.

CAPITULO IV

De las adjudicaciones a empresas comunitarias

Artículo 76.- Se podrán asi mismo y en las mismas circunstancias, hacer adjudicaciones a las empresas comunitarias que se constituyan con arreglo a la presente Ley.

Artículo 77.- Se entiende por empresa comunitaria a la forma asociativa de producción, en la que las aportaciones de capital y trabajo, se hacen en términos iguales por las mismas personas, las cuales, son copropietarias de las utilidades de reserva y capitalización, y asumen por igual las responsabilidades de gestión, administración y trabajo.

El Instituto, dentro de los seis meses de promulgada la presente Ley, deberá elaborar el Reglamento para la regulación de la constitución de las empresas comunitarias.

CAPITULO V

De los asentamientos

Artículo 78.- No obstante lo dispuesto en los capítulos anteriores del presente título, la forma típica de adjudicación que la presente ley establece, es el denominado asentamiento.

Artículo 79.- El asentamiento se define para los efectos de esta Ley:

a. Como unidad física y geográfica; y

b. Como una etapa transitoria en el proceso de la reforma agraria.

Artículo 80.- Como unidad geográfica el asentamiento lo es, una area perfectamente delimitada en el espacio, constituida sobre tierras adquiridas para la reforma agraria. La determinación de la superficie inicial corresponde al Instituto y considerará el número de familias que comprenderá y las características de la zona y del tipo de explotación.

Artículo 81.- Como etapa transitoria del proceso de reforma agraria, es el periodo que media entre la toma de posesión material de las tierras por los campesinos seleccionados por el Instituto, hasta su entrega en propiedad a los mismos.

Artículo 82.- Son objetivos básicos del asentamiento:

1. Explotar eficientemente las tierras que le corresponden;

2. Preparar y capacitar a los asentados para que asuman plenamente, al término del asentamiento, las responsabilidades de propietarios agrícolas;

3. Promover la capitalización de los asentados;

4. Permitir a los mismos campesinos la selección de los asentados, que serán los futuros adjudicatarios definitivos de la tierra.

Artículo 83.- El proceso de asentamiento se inicia con la resolución del Instituto, por la cual se decide la adquisición forzosa de determinado predio o predios que conformarán el asentamiento.

Artículo 84.- Mientras dura el proceso de expropiación y al producirse la toma de posesión material del predio, el Instituto realizará un empadronamiento de todos los ocupantes indirectos, trabajadores y/o precaristas, que vivan en el predio o predios adquiriéndose. Dicho empadronamiento estará destinado a obtener la identificación de los campesinos, a facilitar la comprobación de los requisitos esenciales para ser asentado y a reunir toda la información necesaria para la programación de los trabajos en el predio. Paralelamente se iniciará una intensa campaña de información y capacitación para que los campesinos conozcan el proceso en que van a participar, - sepan los derechos y deberes correspondientes a su nueva condición, e inicien el proceso de su organización.

Artículo 85.- Una vez concluido el proceso señalado en el artículo anterior, se constituirá por los campesinos asentados y el Instituto una Sociedad Agrícola de Reforma Agraria que se caracterizará por:

a. La participación de toda la comunidad del asentamiento, en la realización de sus objetivos;

b. La preeminencia del trabajo como factor de producción y;

c. El sentido de solidaridad entre sus miembros.

Artículo 86.- Entre la fecha de resolución del Instituto y la fecha de la firma del acta del asentamiento, se realizarán por el Instituto las actividades indicadas en el artículo 84.

Artículo 87.- El asentamiento se constituirá oficialmente mediante la firma del acta de asentamiento por los campesinos y el Instituto, en una Asamblea citada por éste, en las formas que se establezca en el Reglamento de los Asentamientos que el Instituto deberá preparar dentro del plazo de seis meses de promulgada la presente ley.

Artículo 88.- En la Asamblea referida, los campesinos conferirán mandato, mediante el procedimiento que señala el Reglamento, a otros campesinos para que celebren en su nombre y representación, el contrato de Sociedad Agrícola de Reforma Agraria a que se ha hecho referencia en el Artículo 85.

Artículo 89.- De lo actuado en la Asamblea Constitutiva, se dejará constancia en un "Acta de Asentamiento" la que será autorizada en cada caso por un miembro de la Junta Directiva del Instituto, debidamente autorizado para ello, quién dará fe de lo actuado.

Artículo 90.- Tendrán derecho de participar en la Asamblea Constitutiva del Asentamiento y a suscribir el acta correspondiente, el miembro de la Junta Directiva del Instituto antes referido, y los campesinos que figuren en la nómina presentada por el Instituto como aquéllos que cumplen con los requisitos para ser asentados. Dicha nómina será expuesta, en los lugares que para la citación a que se refiere el Artículo 86, establezca el Reglamento mencionado.

Artículo 91.- La condición de asentado confiere los siguientes derechos:

a. Preferencia para ser seleccionado como propietario, siempre que cumplan los requisitos legales y reglamentarios;

b. Derecho de participación del asentado y de su familia en las actividades de organizaciones del asentamiento, sin otra limitación que la de someterse a las normas que las reglamenten;

c. Derecho a ser socio de la Sociedad Agrícola de Reforma Agraria de su Asentamiento.

Artículo 92.- La condición de asentado impone las siguientes obligaciones:

a. Tener su vivienda en un lugar que permita la explotación personal de las tierras comprendidas en el asentamiento;

b. Ingresar como socio de la Sociedad Agrícola de Reforma Agraria del Asentamiento;

c. Participar en forma activa en las organizaciones del asentamiento; y,

d. Respetar y cumplir el Reglamento de Asentamientos.

Artículo 93. - Los asentados estarán sujetos a las siguientes prohibiciones:

a. Contratar asalariados en forma directa; y

b. Comercializar independientemente lo producido en su módulo de adjudicación.

Artículo 94.- Si el asentado infringiere gravemente cualquiera de las obligaciones o prohibiciones establecidas en la presente ley, o en el Reglamento, podrá ser excluído del asentamiento. La exclusión será acordada por el Instituto de común acuerdo con la Asamblea de los Asentados.

Artículo 95.- Al término de cada año agrícola, todos los asentados deberán ser calificados por su capacidad para los trabajos del campo y por su actitud y participación en las actividades comunales demostrada durante el año.

Artículo 96.- El Reglamento establecerá los criterios de calificación, así como los de exclusión del asentamiento por obtención de puntaje inferior al mínimo que el Reglamento establezca para permanecer en el asentamiento.

Artículo 97.- Si la capacidad del asentamiento no se satisfaciera con el número de campesinos que viven en él, o en caso contrario resultase el recurso subutilizado, el Instituto podrá respectivamente completar el número necesario, mediante la traslación de campesinos no originarios del asentamiento,

debiendo darse preferencia en la selección a los ocupantes precarios más cercanos a las tierras sometidas a asentamiento. Cuando en caso contrario, sea necesario adecuar el número de campesinos de un predio expropiado a la capacidad de éste, el Instituto podrá proceder al traslado de aquéllos que excedan dicha capacidad a otro u otros asentamientos con capacidad excedente.

Artículo 98.- El reglamento establecerá las normas con arreglo a las cuales se realicen los traslados mencionados.

Artículo 99.- La condición de asentado es intrasferible e instramitible, salvo el caso de sucesión hereditaria, con arreglo a las normas que el Reglamento establezca para la escogencia del heredero preferencial, y subsiste sólo hasta la asignación definitiva de las tierras comprendidas en el asentamiento, sin perjuicio de las normas que para la conclusión de la condición de asentado, por razones contingentes, establezca el Reglamento.

Artículo 100.- La pérdida de la condición de asentado, por cualquier causa, obliga a éste a desocupar las tierras del asentamiento. En tal caso, el asentado y la Sociedad en su caso deberán hacerse pago mutuamente de las deudas que existiesen.

Artículo 101.- El Reglamento resolverá cualquier situación de hecho o de derecho que no haya sido contemplada en los artículos precedentes de esta ley.

ASPECTOS LEGALES RELATIVOS A LA LEY DE REFORMA AGRARIA ECUTORIANA

Participante: Patricio Alvear B.

1. Objetivos de la ley de reforma agraria

a. Objetivos explícitos. La Ley de Reforma Agraria establece como objetivos, los siguientes:

"Artículo 1o. La presente Ley de Reforma Agraria y Colonización, tiene por objeto corregir los defectos de la estructura agraria, mediante una mejor distribución y utilización de la tierra. Este cambio irá acompañado de medidas de carácter técnico económico y social, dirigidas a aumentar la productividad, elevar el nivel de vida del trabajador agrícola y de la comunidad en general".

Garantizar la propiedad privada, en cuanto cumpla con la función económica-social que le corresponde (art. 2o.).

Artículo 4o. Para cumplir con el objetivo determinado en el artículo 1o., la Ley de Reforma Agraria y Colonización tiene los siguientes propósitos:

a. Asegurar la justa distribución de los ingresos generados en el sector agropecuario, entre los factores de la producción;

b. garantizar los derechos del trabajador agrícola;

c. estimular el uso mas productivo de la tierra y eliminar las formas antieconómicas de explotación;

d. garantizar el libre desenvolvimiento de las actividades del productor agrícola y su derecho a la asistencia técnica, social y crediticia por parte de las entidades de derecho público y privado;

e. incorporar las tierras baldías a la producción agropecuaria;

f. promover la mejor utilización de las tierras en poder de la Asistencia Social y de otros organismos de derecho público o de derecho privado con finalidad social;

g. estimular la tecnificación de la agricultura;

h. asegurar la conservación, recuperación y defensa de los recursos naturales;

i. evitar el acaparamiento de la tierra.

Artículo 5o. Para el mejoramiento de las condiciones del campesino y trabajador agrícola, esta ley persigue:

a. La abolición de modalidades defectuosas de tenencia y trabajo de la tierra como el guasipungo, la yanapa o ayuda, el arrimado, el finquero, el sembrador, el desmontero, el pensionista y otras similares;

b. la progresiva eliminación de sistemas absentistas de explotación como el arrendamiento, la aparcería y otras similares y su sustitución por formas directas y modernas de explotación, como empresas y cooperativas agropecuarias, y

c. la elevación del nivel de vida del trabajador agrícola que carece de tierra y del campesino mediante el acceso a propiedad de la tierra, el establecimiento de salarios mínimos adecuados, la participación en las utilidades de la empresa agrícola, la asistencia técnica y su incorporación al Seguro Social.

b. Objetivos reales

b.1. El Censo Agropecuario de 1954 y los estudios realizados por el CIDA en 1962-63, indicaron la siguiente situación de la estructura de tenencia de la tierra en el Ecuador:

Tamaño de las explotaciones	No. de explotaciones %	En superficie %	En poder propiet. %	Tierras Cultiv. %	Prod.Agrop. por Ha.Agr. Sucres
Menores de 10 Has.	83.7	11.8	62.0	79.3	2.600
Mayores de 500 Has.	0.4	45.1	84.0	15.9	700

b.2. Para modificar esta situación en beneficio de las 450.000 familias que directamente dependían del sector agropecuario, el Plan General de Desarrollo, cuya realización se inició en 1963, se proponía en un decenio aplicar las siguientes medidas:

- Reforma agraria para 171.000 familias de ex-precaristas y minifundistas que recibirían unidades económicas, cuya superficie total sería de 1'945.000 Has.

- Mediante colonización se beneficiarían 83.000 familias con una superficie aproximada de 2'600.000 has. (promedio de 30 has. por familia).

- Alrededor de 196.000 familias integradas especialmente por empresarios agricultores y trabajadores agrícolas obtendrían el beneficio indirecto que traería el incremento de los rendimientos y las mejores condiciones de trabajo.

Con el propósito de cumplir estas metas, se expidió el 11 de julio de 1964 la Ley de Reforma Agraria y Colonización.

2. Organización administrativa para la ejecución de la reforma agraria

a. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, es un organismo autónomo con personería jurídica de derecho público (art. 7o.).

b. En lo que se refiere a los mecanismos de coordinación nacional, el art. 159 de la ley establece que "en la conducción de su política de acción, el IERAC contará con la colaboración de todos los organismos del Estado y en especial de los Ministerios de la Producción y de Previsión Social y Trabajo".

Este aspecto de la coordinación se complementa con la estructura que la ley dá al Consejo Directivo del IERAC, el mismo que está integrado de la siguiente manera:

- El Ministro de Agricultura, que lo presidirá. Concurrirá con el Director General de Agricultura que lo asesorará, con voz pero sin voto. En los casos de ausencia del Ministro, lo subrogará;

- El Director General de Cooperativas en representación del Ministerio de Previsión Social;

- El Director de CAME (Conscripción Agraria Militar Ecuatoriana) en representación del Ministerio de Defensa Nacional;

- El Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación o su subrogante legal;

- El Gerente General del Banco Nacional de Fomento;

- Tres representantes de los agricultores elegidos por las respectivas Cámaras de Agricultura;

- Dos representantes de las Cooperativas Agrícolas; y

- Un representante por los trabajadores agrícolas.

3. Adquisición de tierras para la reforma agraria

a. El artículo 36 de la ley agraria estableció que luego de "transcurridos cuatro años contados desde la fecha de vigencia de la presente disposición" (II-VII-67), pasarán a dominio del IERAC, los predios rurales actualmente en manos de diferentes organismos del Estado. En el plazo de cuatro años, dichas entidades pueden enejenar los predios mediante proyectos de parcelación.

En el mismo artículo se establece la obligación del IERAC de compensar con bonos las rentas percibidas de los predios por los organismos mencionados.

b. En los artículos 28, 29, 31 y 37, se consideran como tierras sujetas a expropiación:

- las tierras ociosas;
- las deficientemente explotadas;
- aquellas en las que existe gran presión demográfica; y
- aquellas cuya explotación se realiza con reiterada contravención a las normas jurídicas que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra.

c. Tanto para los gastos de operación como para la adquisición de tierras, mediante expropiación, la ley prevé que:

- ..."las asignaciones que obligatoriamente constarán en el Presupuesto del Estado no podrán ser menores de cincuenta millones de sucres anuales".

- faculta al Ministerio de Finanzas la emisión de cincuenta millones de sucres en bonos del Estado, a veinte años plazo y 8% de interés anual, y

- "El Gobierno Nacional emitirá bonos de reforma agraria de la clase, plazo y tasa de interés que se indican a continuación y que serán entregados al IERAC para los fines de esta ley":

Bonos Clase A: con el plazo de amortización de quince años y seis por ciento de interés anual.

Bonos Clase B: con el plazo de amortización de veinte años y cinco por ciento de interés anual, con un período de gracia de tres años; y

Bonos Clase C: con el plazo de amortización de treinta años y el cuatro por ciento de interés anual, con un período de gracia de diez años (art. 17).

En la práctica, las asignaciones presupuestarias efectivizadas, en ningún año han sido mayores a veinte millones de sucres en efectivo y a cincuenta millones en bonos.

d. En cuanto a mínimos inafectales, son expresivas las disposiciones de los arts. 33 y 34.

Artículo 33. Ninguna persona natural o jurídica podrá ser propietaria: en la Costa de más de 2.500 Has., a las cuales podrá agregarse hasta 1.000 Has., de sabanas y pastos naturales; y en la Sierra de más de 800 Has., a las que podrá agregarse hasta 1.000 Has. de páramos o de terrenos eriales sin posibilidades de riego con aguas superficiales.

Si una persona fuere propietaria de tierras en la Costa y en la Sierra a la vez, no podrá conservar más de 2.500 Has. en total, ni agregar a esta superficie más de 1.000 Has. en concepto de sabanas, pastos naturales, páramos y eriales.

Artículo 34. No estarán sujetas a las limitaciones y regulaciones del artículo 33:

a. Las empresas promovidas y organizadas por el IERAC, así como aquellas que le presenten planes concretos de explotación que merezcan dictamen favorable de la Junta Nacional de Planificación y siempre que no ocasionen problemas de tipo social;

b. la propiedad rústica eficientemente explotada y destinada al suministro de la materia prima para su propia industria; y

c. la empresa agropecuaria de notoria eficiencia productiva.

Sin embargo, el Plan General de Desarrollo en el libro VI, Reforma a la Estructura de Tenencia de la Tierra y Expansión a la Frontera Agrícola, aconsejaba que los mínimos superficiales de las grandes explotaciones debían llegar a un promedio aproximado de 200 Has.

e. De acuerdo al art. 46, las adjudicaciones de tierras estarán sujetas a los siguientes condicionantes, "cuyo incumplimiento causará resolutoria":

- Cultivar en el plazo de cinco años el 100% del área adjudicada cultivable en terrenos expropiados...
- Pagar el precio en los plazos y forma estipulados.
- Explotar directamente el predio y radicarse en él.

4. Dotación de tierras

a. "Artículo 54. Las adjudicaciones serán individuales, aún cuando se trate de miembros de cooperativas o de otras entidades agrícolas. Sin embargo, el IERAC, en casos especiales, podrá hacer adjudicaciones colectivas, de acuerdo con sus reglamentos, debiendo regir para cada miembro las obligaciones establecidas en el Artículo 46.

En el caso de cooperativas de producción agropecuaria, se adjudicarán por lo menos extensiones equivalentes a tantas unidades agrícolas familiares cuantos sean los miembros de la cooperativa".

b. Para la determinación de la superficie de las parcelas (unidades económicas de explotación) en la ley, se entiende por "unidad agrícola familiar la que por su extensión conforme a la naturaleza de la zona sea suficiente para que, explotada en condiciones de razonable eficiencia, mediante el trabajo del propietario y su familia, sea capaz de suministrar ingresos adecuados para su sostenimiento, para el pago de las deudas originadas en la compra, aprovechamiento de la tierra y para el progresivo mejoramiento de la explotación, la vivienda y el nivel de vida".

Mientras el IERAC fije la extensión de la Unidad Agrícola Familiar, la ley prohibe el fraccionamiento de propiedades en superficies menores a cinco Has.

c. "Las tierras serán adjudicadas de acuerdo con el reglamento que elabore el IERAC:

- A agricultores minifundistas con fines de integración.
- A precaristas de la zona.
- A quienes careciendo de tierras se obliguen a trabajarla directamente" (art. 52).

"Los agricultores antes mencionados que se organicen en cooperativas agrícolas tendrán preferencia en las adjudicaciones" (art. 53).

5. Servicios agrarios y organización campesina

a. En los literales a), b), g) y h), con que comienza el Capítulo III que habla de la Integración del Minifundio y de la Ordenación Rural, se establecen las siguientes medidas:

a. Redistribuir la propiedad para constituir unidades económicas de explotación;

b. Promover la Agricultura de grupo, estimulando la constitución de cooperativas, grupos sindicales, sociedades legalmente protegidas y otras formas de asociación que tengan por objeto realizar en común todas o alguna de las finalidades de la empresa agropecuaria;

g. Organizar un sistema de información, comercialización y mercadeo que excluye, en lo posible, la participación de intermediarios en los mercados de trabajo y de los productos agropecuarios;

h. Promover el establecimiento del sistema de ensilaje.

b. En lo que se refiere al crédito, la ley dispone:

"Artículo 112. El crédito agropecuario en las zonas de colonización y reforma agraria, será otorgado por los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento, que coordinarán con el IERAC la asistencia técnica y elaborarán conjuntamente, los programas de crédito en las zonas referidas, dando prioridad a la concesión de créditos de capacitación a campesinos de escasos recursos".

"Artículo 113. Los Bancos Privados obligatoriamente, invertirán en crédito agropecuario, un porcentaje no menor del 15% de los depósitos a la vista y a plazo. La Superintendencia de Bancos reglamentará y controlará el cumplimiento de esta obligación".

"Artículo 114. Cuando los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento o un Banco Privado, con intervención del IERAC, concedieren crédito agropecuario con garantía hipotecaria y el predio estuviere gravado con primera hipoteca a favor del IERAC, éste podrá renunciar la primera hipoteca y aceptar la segunda, debiendo constituírse la primera a favor de los mencionados Bancos."

"Artículo 115. El IERAC destinará no menos del 10% de sus rentas ordinarias para financiar un sistema de crédito subsidiado para los beneficiarios de los programas de reforma agraria y colonización. Al efecto autorízase al Banco Nacional de Fomento para celebrar con el IERAC un convenio para la administración de estos créditos."

"Artículo 116. Se exonera de todo impuesto a las operaciones de crédito de que trata el artículo anterior."

c. Sistema de Asistencia Técnica.

"Artículo 106. En las zonas de reforma agraria y colonización, el Servicio Nacional de Extensión Agrícola, la Misión Andina y todo otro servicio de extensión, intensificará las labores de difusión técnica entre los agricultores, dando prioridad a los campesinos de escasos recursos".

"Artículo 107. En los programas de estudios para las escuelas y colegios rurales, el Ministerio de Educación incorporará obligatoriamente la capacitación elemental para las labores agropecuarias, y organizará anualmente cursillos de administración rural y de promoción del cooperativismo."

"Artículo 108. El Ministerio de Fomento, de acuerdo con el IERAC, creará centros de capacitación agropecuaria, para cuyo sostenimiento contribuirán las Cámaras de Agricultura, con asignaciones que constarán en sus presupuestos y que no serán menores de un 5% de sus ingresos ordinarios".

"Artículo 109. El patrono que tenga bajo su dependencia, en forma permanente, cuando menos treinta trabajadores jefes de familia, está obligado a sostener una escuela en el lugar en que tuviere su residencia la mayoría de trabajadores.

Cuando varios predios vecinos cocupen en trabajo a treinta o más jefes de familia, sus dueños estarán obligados a mantener la escuela, a prorrata del número de sus trabajadores.

El Ministerio de Educación de acuerdo con el IERAC, reglamentará el cumplimiento de esta obligación y sancionará su inobservancia, con una multa equivalente al sueldo anual de un profesor, a prorrata del número de trabajadores jefes de familia que será destinado a suplir la omisión del o de los patronos.

BIBLIOGRAFIA

1. CASALS, JUAN. El desarrollo económico del Ecuador y su estructura agraria. Quito. Mimeografiado. 1965.

2. ECUADOR. Ley de Reforma Agraria y Colonización. Quito, 1964.

3. _____. Programas para el desarrollo. Reforma Agraria. Quito. 1970-1973.

E L C L I M A D E L A I N S T I T U C I O N

Dr. Luis A. Mendoza

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

EL CLIMA DE LA INSTITUCION

Si consideramos una organización como un grupo de personas, especializadas en realizar trabajos o actividades adscritas a cada una de ellas, y cuyos esfuerzos están dirigidos a lograr una meta común; encontrándose gobernados por un conjunto de reglamentos y normas de conducta; podemos considerar que la institución funciona en un verdadero medio ambiente o clima.

Sin embargo, este aspecto del ambiente institucional deberá estar referido a un marco de referencia, que está caracterizado por algunas variables que en cierto modo resultan ser comunes a la mayoría de las instituciones que trabajan en el sector agropecuario, y cuyas actividades se encuentran encaminadas a contribuir al desarrollo del mismo.

Dimensiones estructurales de las organizaciones agropecuarias .

Las organizaciones agropecuarias pertenecientes al sector público, sea éste centralizado o descentralizado, tienen en común algunas dimensiones estructurales, así como características que deben ser consideradas:

1. Profesionalismo

   Profesionales de diferentes carreras y actividades técnicas, están envueltos en las organizaciones agropecuarias. Estos ocupan cargos ejecutivos así como subalternos. El número y el nivel profesional de los mismos, parece estar relacionado con el tamaño de la ciudad existente en cada área, ya que las poblaciones pequeñas tienen el problema de no poder contar con profesionales de alto nivel.

2. Participación

La mayor parte de las organizaciones agropecuarias para el desarrollo, que prestan sus servicios en las áreas rurales, como una política institucional tratan de lograr la participación y el envolvimiento de la gente de la comunidad en los programas de desarrollo.

3. Representación

La mayoría de las organizaciones agropecuarias, tienen la participación directa o indirecta de algunos personeros oficiales o de gobierno, en la toma de decisiones básicas, así como en la planificación a ciertos niveles.

4. Cooperación y coordinación entre agencias

Siendo así que el desarrollo socio-económico de una región o área, implica la participación y el concurso de numerosas organizaciones, es una necesidad el que las organizaciones que constituyen el sector agropecuario, tengan estrategias y mecanismos que les permita efectuar la coordinación de actividades, tanto dentro de cada organización como entre las organizaciones operando en el mismo campo.

5. Separación geográfica

Muchas organizaciones agropecuarias que conducen proyectos de desarrollo, en zonas rurales, tienen sus oficinas o agencias dispersas en diversas zonas del país, lo que presenta problemas de dirección y supervisión, así como de comunicación y control.

6. Intenso uso de líderes

Ninguna agencia y organización que efectúa trabajos dentro del campo del desarrollo agropecuario, puede prescindir de la participación y cooperación de líderes. Estos líderes representan los lazos de unión con los campesinos y la gente en general que vive en las comunidades rurales, asímismo son los canales de

información, y los puntales que hacen posible la implementación de muchos programas a nivel de campo.

7. Uso y manejo de grupos

El desarrollo del sector agropecuario implica una acción masiva, es decir que la acción de los diversos servicios agropecuarios, está dirigida a llegar con sus beneficios a todos y cada uno de los habitantes de las áreas rurales, ya sea en forma directa o indirecta. Por ello es que las organizaciones agropecuarias tratan de realizar su trabajo y actividades a través de grupos, ya sea por medio de los grupos existentes u organizando otros nuevos.

La administración como factor básico .

El clima de una organización no es constante o fijo, sino que varía contínuamente; siendo aquellos elementos que tienen funciones ejecutivas las que en una u otra forma, no sólo crean el clima sino que pueden alterarlo en un sentido o en otro.

Ellos crean el clima de la institución a través de sus actividades y mediante la forma como efectúan las mismas; por ejemplo:

a. la manera en que llevan acabo sus responsabilidades;
b. la forma en que se relacionan con los otros miembros de la organización en los diferentes niveles de la jerarquía;
c. la especialidad de los conocimientos que trae consigo y la experiencia ganada en otras actividades;
d. la forma en que ve sus responsabilidades en relación con los otros miembros y la organización, ya que el ejecutivo o líder para ser efectivo deberá adaptar su comportamiento a las expectativas, valores y aspectos humanos de aquellos con quienes se interrelaciona en el trabajo.

Si bien las funciones de dirección y supervisión de una institución dada, se presentan como un "proceso adaptivo y relativo" a cada

situación; también están básicamente dirigidas a lograr una productividad alta, así como un funcionamiento efectivo de la institución como un todo; esto estará lógicamente acondicionado al estilo de dirección y supervisión empleado por los ejecutivos; estilo este que puede tener dos orientaciones generales:

a. La dirección orientada hacia los empleados, que pone énfasis en considerar los aspectos humanos de los mismos;

b. la dirección orientada hacia la producción, que se basa en obtener mejores resultados, mediante el uso de mejores métodos, manteniendo a los empleados constantemente atareados y ejerciendo presión para obtener mayor rendimiento en el trabajo. Aparentemente se puede asumir que un buen ejecutivo será aquel que tenga la habilidad de combinar estos dos enfoques, es decir aplicando un estilo que esté orientado simultáneamente a considerar tanto los aspectos humanos como los de la producción;

Es importante el anotar la efectividad de que una dirección y supervisión de "tipo general" (aquella que no efectúa una supervisión y control estrecho e intenso del empleado) y orientado hacia los aspectos humanos de los empleados, requerirá el que se cumplan las siguientes condiciones:

a. el que los empleados estén compenetrados del funcionamiento de la institución;

b. el que conozcan los recursos de lo que pueden disponer y las limitaciones que imponen sobre el manejo de los mismos

c. el conocer el rol y las funciones de los otros miembros de la organización , para predecir la acción de los mismos y entender qué es lo que se espera de él;

d. el saber dónde, de quién y cuándo puede solicitar orientación y ayuda.

Por lo tanto, si los empleados trabajan practicando las modalidades antes anotadas, será imprescindible el que los mismos se compenetren

y acepten los objetivos y metas que persigue la institución, y que al mismo tiempo satisfagan la demanda de iniciativa y creatividad que caracteriza una atmósfera de "expectativas" como la que predomina en una institución con una administración orientada hacia los aspectos humanos de los empleados y donde no se practica un tipo de supervisión estrecha.

La satisfacción en el trabajo .

Asímismo, podemos considerar que dentro de este medio ambiente, se encuentran numerosas fuerzas sociales que de una u otra manera afectan el comportamiento de sus miembros. Así tenemos los factores de la "moral" y la "satisfacción del trabajo" que se ven afectados por las condiciones físicas en las que se realiza la actividad, el medio ambiente social y los factores económicos externos.

La satisfacción en el trabajo puede ser consecuencia de la suma de muchos factores tales como: las oportunidades, el prestigio, la seguridad y el dinero.

Los estudios realizados en este campo indican que las siguientes variables están directamente relacionadas con la "satisfacción del trabajo":

1. Sueldo
2. Seguridad
3. Prestigio
4. Condiciones en las que se efectúa el trabajo
5. Distancia física al lugar del trabajo
6. Número de años en el mismo
7. Número de amigos en el trabajo
8. Ausentismo
9. La categorización hecha por los jefes, etc.

Las"necesidades" son la llave para poder entender la "satisfacción", por ello existe la preocupación por saber cuáles son las necesidades

más importantes de los empleados, ya que las mismas varían de acuerdo a las situaciones de trabajo y al tipo de aspiraciones que tiene el funcionario en su trabajo.

El dinero podrá ser un medio necesario para satisfacer las necesidades básicas como el hambre, la seguridad o protección de la acción de los elementos externos; pero después de cierto punto, son también necesarios algunos otros elementos que se derivan de las relaciones humanas, como el afecto, el reconocimiento, etc.

Los estudios realizados por Katz, 1/ en la compañía de seguros Prudencial, mostraron:

1. La satisfacción experimentada en el trabajo está en función de la cantidad de necesidades que el trabajador podía llegar a satisfacer en una situación dada. Es decir, cuánto quiere obtener y cuánto logra alcanzar.

2. El sentimiento de orgullo por su grupo de trabajo, tiene relación con la producción, ya que este sentimiento de orgullo se encontraba presente en los grupos de alto rendimiento en el trabajo.

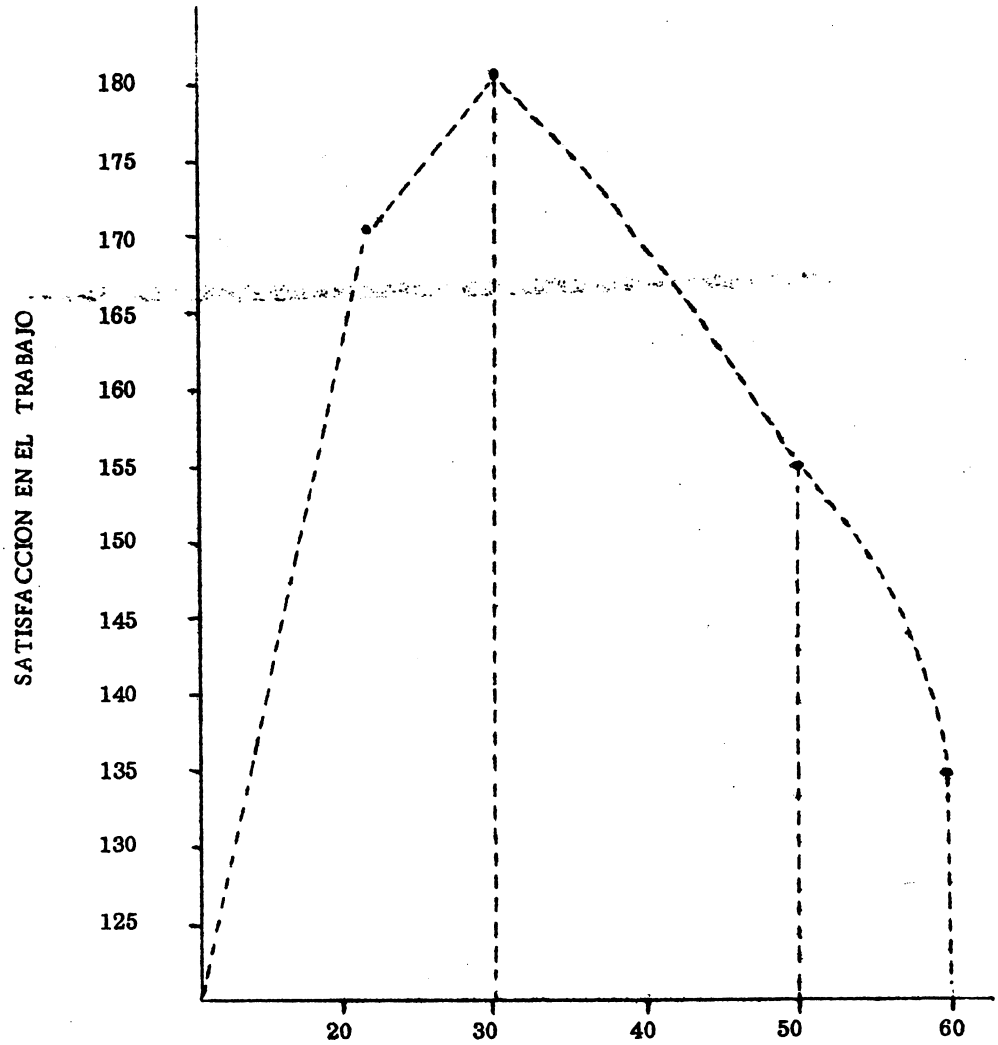
3. Cuanto más alto es el nivel de destreza en el trabajo, tanto más alto resulta ser el grado de satisfacción en el mismo, cualquiera sea la edad del empleado. Esto puede ser interpretado por el hecho de que los empleados mejor entrenados que tienen alto nivel de destreza, son los que tambien reciben mayores remuneraciones.

4. La conducta, el comportamiento o las actitudes del director o supervisor influyen el grado de satisfacción en el trabajo que muestra el empleado. Las actitudes severas del supervisor están relacionadas con un bajo nivel de satisfacción en el mismo.

1/ KATZ, D. et al. Productivity, supervision and morale in an office situation. Amin Arbor, University of Michigan Press, 1950.

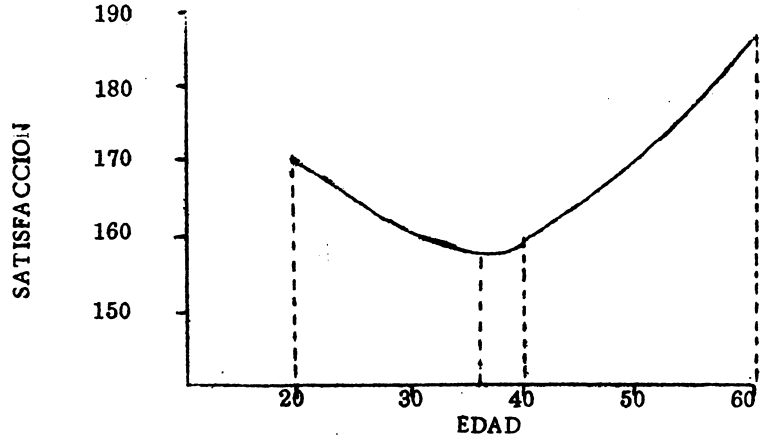
De acuerdo al estudio hecho por Ansorena,[1/] entre los funcionarios del servicio de extensión agrícola de Costa Rica, encontró los siguientes resultados:

1. La satisfacción del trabajo entre los extensionistas del sexo femenino, aumenta desde el principio y decrece después de los 30 años de edad.

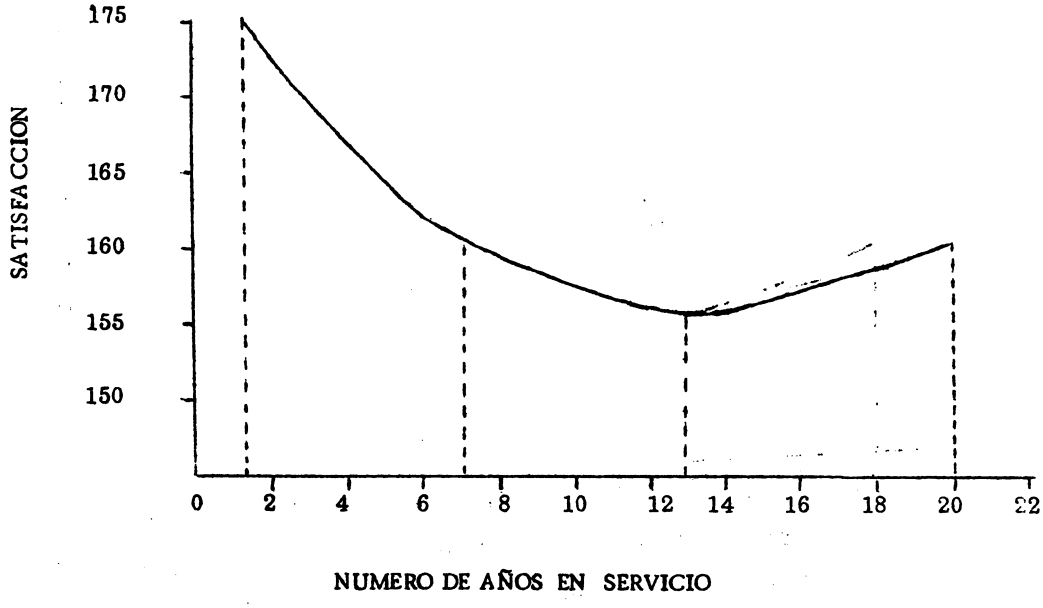


1/ ANSORENA, IGNACIO J. Characteristics and correlates of extension personnel job satisfaction in Costa Rica. Ph.D. Thesis. Ithaca, New York, Cornell University, 1970.

2. En el caso de los extensionistas de sexo masculino, encontró que los scores que miden la satisfacción en el trabajo, en un comienzo decaían hasta aproximadamente los 40 años de edad, para después volver a sufrir un incremento.



3. La relación de la satisfacción en el trabajo y el tiempo de permanencia en la institución, mostró que había una disminución a medida que pasan los años, y esto puede ser de importancia sí se asume que el nivel de eficiencia en el trabajo está asociado con la satisfacción en el mismo. Por lo tanto, cuanto más tiempo un extensionista permanezca en el servicio, requerirá de tener un claro entendimiento de los objetivos que se persiguen, así como contínuas y fuertes fuerzas motivadoras.



Expectativas .

Primordialmente se refiere a determinar el impacto que tiene la expectativa de la organización (compañeros de trabajo, supervisores, etc) en el personal.

En un estudio realizado por Berlow y Hall,[1/] encontraron que las expectativas de la organización en el primer año de trabajo del empleado, influenciaban fuertemente en sus futuros éxitos, en un mayor grado que las realizaciones que logró efectuar en ese mismo primer año; es así como tanto las expectativas como las primeras realizaciones afectaban grandemente su futuro éxito.

Como consecuencia de estos resultados, el autor anota que: "un alto grado de expectativa por parte de la institución hacia el empleado, en el primer año considerado como crítico, conduce a la internalización de actitudes de trabajo y estandars altos, los mismos que se traducirán en buenas realizaciones y éxitos en futuros años de actividad.

Sistema de sanciones .

Otro fenómeno que también influye en el ambiente de una institución, es el sistema de sanciones utilizado por la misma. Warner y Havens,[2/] indican"que lo que es objeto de ser sancionado tiende a ser algo que puede ser evaluado, y lo que puede ser evaluado, tiende a ser visible, tangible y medible".

1/ BERLEW, D. & HALL, D.T. The socialization of managers; effects of expectations on performance. Administrative Science Quarterly, XI (September, 1966).

2/ WARNER, W.K. & HAVENS, A.E. Goal displacement and the intangibility of organizational goals. Miami, American Sociology Association, August, 1966.

Por lo tanto, la labor del director y supervisor al inspeccionar el trabajo, dará las indicaciones para la aplicación de sanciones y recompensas, ya que las realizaciones exitosas y el trabajo eficiente representará un reconocimiento a las mismas, traducido en: incremento de salario, promociones, reconocimiento, etc., este hecho de que el buen trabajo será reconocido, constituye una parte esencial de un saludable clima administrativo.

La naturaleza de las recompensas y sanciones que rigen la conducta de los miembros de una institución, se encuentran detalladas en los reglamentos, los cuales habilitan y refuerzan la acción del ejecutivo, cuando él mismo debe tomar una acción de hecho. Por otra parte, las normas de conducta y los aspectos relacionados con la ética, también contribuyen a formar parte del sistema de sanciones que existe en una institución.

Presión de los grupos .

Los grupos informales dentro de una institución establecen ciertas normas y al mismo tiempo ejercen presiones, a fín de lograr la aplicación y el cumplimiento de las mismas. Las normas pueden ser explicadas en términos de los mecanismos que ellos tienen : presión, sanciones, sentimiento de obligación, etc.

Las normas pueden ser definidas como reglas de conducta, aceptadas y legitimizadas por los miembros del grupo.

Un problema concerniente a éste, es el relacionado con el de la cohesión del grupo, que también tiene su implicación en la satisfacción y la productividad de los trabajadores. Cohesión, se refiere al fenómeno de atracción que ejerce el grupo sobre sus miembros. Por lo tanto, si el grupo tiene un alto nivel de cohesión y las normas del mismo son lo necesariamente fuertes como para influenciar a sus miembros en la prosecución de un cierto objetivo, se espera que estas dos condiciones motivarán a los integrantes a efectuar realizaciones y alcanzar metas con más efectividad y frecuencia que si actuaran su actividad en forma personal y aislada.

Conclusión .

La estructura orgánica de una institución así como el estilo de la administración que se practica, son factores que crean un verdadero clima en una organización, el mismo que tiene influencia en el funcionamiento y la efectividad institucional.

El incremento de la productividad y la eficiencia en el trabajo, no resulta automáticamente de los cambios y alteraciones que se hacen en la estructura orgánica, ya que los cambios de este tipo (sobre todo si son violentos y contínuamente efectuados), pueden actuar como fuerzas negativas, originando la inseguridad del personal, la pérdida del mismo, la baja en la moral, la insatisfacción en el trabajo y una consecuente disminución en el rendimiento y eficiencia funcionaria.

Por otra parte, una administración racional y dinámica, orientada balanceadamente a considerar los aspectos de la producción y el rendimiento, conjuntamente con los aspectos humanos de los empleados; que practique una dirección y supervisión de tipo general a los valores, actitudes y creencias de los miembros de la institución y "relativa" a cada situación dada; y que finalmente tome en cuenta los factores relacionados con los premios y recompensas, las expectativas y la acción de grupos informales, etc., posiblemente logrará mayor eficiencia y productividad de su personal.

LM:fk
Noviembre 1970

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

IMPORTANCIA, ELEMENTOS Y PROCESOS DE LA PLANIFICACION

Por Hernán Carrera Andrade

SEMINARIO SOBRE DESARROLLO RURAL PARA GERENTES REGIONALES DE LA CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO.- Marzo 22 a 30 1971

IMPORTANCIA, ELEMENTOS Y PROCESOS DE LA PLANIFICACION

Doctor Hernán Carrera Andrade

En primer lugar deseo agradecer profundamente esta oportunidad que me brindan los organizadores de este Seminario, por la ocasión de dialogar con ustedes sobre este tema que tiene importancia común.

Quiero anticiparles que vamos a tener que hacer un enorme esfuerzo para tratar de resumir en solamente dos horas aspectos tan amplios como los que vamos a tratar.

El tema se va a concentrar en los tres niveles de planificación: nacional, regional y local. La adopción de la planificación para el desarrollo de nuestros países es consecuencia de varias reuniones de alto nivel que se han realizado desde el año 1960.

La resultante feliz de estas reuniones se puede resumir en el hecho de que los gobiernos se comprometieron racionalizar y agilizar su proceso de desarrollo, cumpliendo con el prerequisito de la planificación para el desarrollo.

Una de las reuniones más prolíferas para la implantación de adecuados sistemas de planificación para el desarrollo, creo que fue aquélla que dio como resultado la creación de la Alianza para el Progreso. Si ésta dió o nó los resultados esperados es un asunto que escapa al tema de esta conferencia, pero que obligó a los países a iniciar la aplicación de una política especial para el desarrollo basada en la utilización de varios sistemas de planificación que encontraron grandes obstáculos, en especial por la falta de recursos técnicos.

Los países tenían necesidad de conseguir recursos para sus inversiones de desarrollo y eso podrían lograrlo solamente a través de planes, programas y proyectos, específicos para el desarrollo.

Se obligó, por lo tanto, a los países a pensar con más detenimiento sobre la necesidad de sus inversiones en su doble función económica y social.

Se nota en los países un desconcierto inicial y un afán apresurado por cumplir con el requisito de la planificación.

Desde el año 1960 hasta nuestros días la América Latina que se encontraba totalmente en una etapa elemental de la planificación para el desarrollo, ha experimentado un avance muy significativo. Ahora contamos en América Latina con una serie de planificadores en los respectivos países, que están realizando una magnífica labor, que están preparando a otros profesionales y la idea de planificación está cada día adentrándose más en el criterio de los Gobiernos de nuestros países.

No creo que sea aventurado señalar que actualmente no se concibe un Gobierno en Latinoamérica que no utilice el instrumento de la planificación como meta para sus planes. Es de augurarse que estos primeros pasos que ha dado América Latina en los aspectos de planificación, se agiganten en el futuro, se produzca una depuración de las técnicas de planificación que den como resultado una mayor aproximación para conseguir los objetivos que busca el desarrollo económico y social en América Latina.

Después de estos antecedentes quería referirme en primer lugar al aspecto de la planificación como instrumento del desarrollo económico y social.

El concepto o las definiciones de planificación hasta el momento en todas las investigaciones que he tenido oportunidad de realizar, no he encontrado un criterio de identidad entre las múltiples definiciones que se han ensayado. Da la impresión de que cada tratadista, de cada especialista define a la planificación de acuerdo a su criterio. Es decir, no hay un concenso uniforme acerca de lo que es la planificación.

Les voy a entregar, al menos, tres definiciones de planificación:

Andrade Lleras dique que "la planificación es un proceso dirigido a racionalizar la toma de decisiones individuales o colectivas, presentando soluciones alternas en la consecución de los mismos fines sus posibles implicaciones y resultados. Este proceso se complementa a su vez con la determinación de sistemas y etapas sucesivas de acción, es decir, con una programación".

Por su parte, Jorge Ahumada dice que "la planificación es un instrumento destinado a permitir el más lúcido y concreto análisis de prácticamente no todos los complejos problemas que enfrenta la sociedad y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costo social".

Chi Yi Chen, concibe a la planificación como un "proceso conciente deliberado y colectivo para obrar sobre las fuerzas económicas sociales y culturales".

He querido transmitirles las definiciones de estos tres autores, igual hubiera podido hacerlo con muchos más, para comprobar la afirmación hecha anteriormente, de que no hay todavía un criterio unificado sobre lo que es la planificación. Lo que si encontramos en todas las definiciones de planificación es que, hay varios elementos que son comúnes en cada una de las definiciones: El primer elemento de estas definiciones está en tratar de identificar claramente cuál es el sujeto de la planificación. Ese sujeto de la planificación observa al objeto de la planificación a través de sus objetivos para llevarlo a un estado deseado, a través de una línea de conducta definida para la aplicación de las medidas que hagan posible la traslación de este objeto de su problemático estado real, a una situación de estado ideal. Estos son los elementos que he encontrado de identificación, de identidad en las definiciones de todos los autores.

En definitiva, lo que trata la planificación, es de establecer el modelo siguiente: Tenemos por una parte una situación real, es decir, el nivel descriptivo de lo que está sucediendo en este momento, es un diagnóstico de recursos y problemas.

Esta realidad se la analiza, basado en un marco teórico de referencia, se plantean las causas del "por qué" de esa situación, se tiene, así, un segundo nivel, el análitico reductivo que se fundamenta en un Marco de referencia "ideal" que se constituye en "el deber ser teórico" que inside tanto en la situación real como en el análisis de los problemas ya que éstos constituyen la diferencia entre la situación ideal y la situación real.

La planificación, que es una consecuencia de la diferencia descrita, trata de responder a la pregunta de qué hacer para que la situación real se aproxime, cada vez más, a la situación ideal; entramos, por lo tanto, a un nivel proyectivo que trata de preveer situaciones que se pueden producir utilizando ciertos medios en su oportunidad.
Posteriormente, se realiza un análisis evaluativo para medir los resultados que pueden o deben obtenerse de la aplicación de una determinada política de planificación.

Para mi manera de ver, esto es el proceso de planificación, o sea que el sujeto planificador trata de impulsar el objeto de la situación real hacia la situación ideal, valiéndose de un proceso de planificación que racionaliza la aplicación de las medidas más adecuadas para aproximar, al objeto, hacia la situación ideal.

La planificación tiene algunos aspectos básicos que se refieren: al proceso permanente de toma de decisiones, a la fijación de una ruta de marcha, al conjunto de planes parciales y al proceso multipersonal en lo que se refiere al proceso permanente de toma de decisiones, podemos explicarlo a través de un modelo que trata de explicar el de toma de decisiones.

El sujeto realiza sus observaciones, con conceptos pre-establecidos de su objeto.En base a los conocimientos que tiene o cree tener de la conducta espontánea del objeto (información normológica) forma una proyección de la interacción real, lo compara con sus objetivos y con la situación formal deseada, establece su estrategia inicial y bosqueja sus programas de acción. Estos programas son realizados ex-auto para llegar a una situación formal anticipada del objeto y a un conjunto coherente de programas de acción. Una vez que se han ejecutado los programas de acción se observa el resultado, se mejora la información normológica y se realiza una reunión ex-prot de los objetivos, de la situación formal, de las estrategias y de los programas de acción en un proceso permanente.

En lo que se refiere al segundo aspecto de la fijación de rutas en marcha, está referido básicamente al aspecto de control de aquéllas actividades que deben realizar para cumplir los objetivos previstos en la planificación.

En lugar de los gráficos tradicionales para controlar el progreso, se ha desarrollado el modelo de la red de decosiones. Se trata en definitiva de establecer cuándo deben cumplirse ciertas actividades para alcanzar determinados aceleramientos futuros que en la práctica son muy inciertos Se trata, por lo tanto, de establecer el camino corto que permite tomar las previsiones que cada caso requiere para que no se paralicen las actividades que forman parte del proceso.

Esto es mucho más claro si ustedes tuvieran la posibilidad de analizar un grafo pert, ya con los cálculos definitivos, podrían comprobar la utilidad de este sistema.

En cuanto se refiere al conjunto de planes parciales podemos decir que la planificación da como resultado un plan que consta de una multiplicidad de planes parciales que constituyen actividades complementarias, no alternativas, que son necesarias para llegar a la situación formal deseada.

La planificación como proceso multipersonal puede justificarse en el hecho de que el proceso de planificación está permitido a una especialización de trabajo referido en especial a la organización funcional y a la organización jerárquico que ponen de relieve las responsabilidades de distintas entidades, con funciones especiales y asignación de actividades específicas.

En cuanto a los objetivos de la planificación, es común ver que las sociedades en nuestros países tienen una serie de aspiraciones que generalmente sobrepasan las posibilidades de los países, porque los planteamientos que hacen a los Gobiernos no toman en consideración la disponibilidad de recursos que tiene el Estado para hacer posible la satisfacción de sus aspiraciones.

Muchas veces se enjuicia la actitud del estado diciendo que la deficiencia en la administración o en la organización de las instituciones del sector público, da como consecuencia un deterioro en la utilización de los recursos disponibles, que dificulta la obtención de los objetivos que la sociedad persigue. Eso puede ser real hasta cierto punto, pero yo creo que no hay ninguna organización por más eficiente que esta sea, que pueda suplir la limitación de recursos financieros y técnicos que, lamentablemente, caracterizan las actividades del Estado.

Los objetivos de la planificación están orientados hacia la obtención de un mejor nivel de vida de la población, a una plena aplicación de la justicia social, y a otorgar más y mejores oportunidades para todos. Estos serían los objetivos, a grandes rasgos, de la planificación, ésto pretende la planificación.

Las aspiraciones expresadas por la sociedad son justas, pero para poder convertirlos en realidad tienen que seguir, un camino tan complejo que no es posible conseguir estas aspiraciones sino con gran esfuerzo conjunto.

Estos objetivos tan amplios que plantea la aspiración social,podemos traducirlos en aspectos estratégicos que pueden ser manejados en la planificación. Uno de éstos, que se constituye en el fín básico de la planificación es el de conseguir el máximo ritmo del crecimiento del producto bruto por persona, que sea compatible con la estabilidad de un sistema. La planificación ayuda a lograr un incremento sostenido del ingreso bruto por persona.

Por otra parte la planificación trata de evitar un estancamiento demasiado prolongado o un proceso lento del desarrollo, al utilizar mejor los recursos disponibles. Por otra parte la planificación evita el deslpilfarro de capital y de establecer ciertas bases para el mejor empleo de los puntos financieros disponibles. Por otra parte, la planificación tiende a beneficiar a la colectividad en su conjunto a través de una mejor distribución de la renta nacional. En definitiva estos cinco últimos objetivos de la planificación están resumiendo lo que realmente la planificación puede hacer para convertir en realidad parte de aspiraciones de la sociedad.

Para que esa planificación sea efectiva debe reunir al menos tres características esenciales, la primera de éllas, se refiere a que los fines sean realistas, es decir, que los fines sean alcanzables. Cuando recién se comenzaba a hablar de planificación los planificadores hacían ciertas predicciones con el propósito de llevar una situación dada a otra deseada que constituía un salto demasiado grande que casi nunca se conseguía. Lo que se trata ahora es de ubicarse en la realidad de cada uno de los países y de identificar fines realistas que pueden ser alcanzados dentro de un proceso continúo. La segunda característica está dada por la posibilidad de disponer los medios adecuados para alcanzar los fines deseados. Si fijamos un fín tenemos que establecer cuál es el medio compatible para la consecución de ese fín y en tercer lugar, es necesario comprobar que los fines y los medios sean compatibles entre sí. La secuencia de estas características parecen sumamente lógicas y es realmente los que deben orientar a todo planificador que realiza actividades en cualquiera de los tres niveles de planificación.

En lo que se refiere a las etapas de la planificación hay un concenso general entre todos los especialistas que tratan esta materia. Se han establecido tres etapas de planificación, una referida al diagnóstico que no es otra cosa que la descripción analítica de la situación actual caracterizando el "por qué" de esa situación. El diagnóstico por lo tanto se ocupa de describir analíticamente aspectos de recursos naturales, recursos humanos de infraestructura social, de infraestructura física, etc.etc., es decir, lo que trata el diagnóstico es mostrar qué es lo que está pasando en un determinado momento, las características de una determinada situación, referidos al país o a una determinada región.

El análisis de los datos conducen a ciertas conclusiones que permiten, a su vez, fundamentar ciertas recomendaciones que constituyen el punto de referencia para la etapa de la planificación propiamente dicha que es la segunda etapa en la cual se definen con mayor precisión los objetivos, se fijan las metas, se seleccionan los medios y se asignan responsabilidades con el propósito de obtener por medio de un proceso coherente de utilización de recursos, los bienes o servicios previstos.

La tercera etapa es la ejecución y evaluación que se refiere a la ejecución de obras ó sea la etapa de puesta en marcha de los planes, programas o proyectos.

La evaluación es aquélla parte de la planificación en la cual se comparan las ventajas o desventajas en la utilización de recursos, establece un permanente control de la ejecución, con el propósito de saber en qué magnitud se ha logrado conseguir los objetivos previstos y las causas de eventuales desequilibrios entre los previsto y lo alcanzado. Permite también orientar la ejecución hacia los objetivos que se han previsto.

Hay etapas intermedias referidas a la discusión y la decisión. Esto se refiere a que el planificador, feliz o lamentablemente, es la persona que no puede tomar decisiones para ejecución; él presentará sus planes a la autoridad respectiva con el propósito de discutir las ventajas o desventajas de la asignación de esos recursos para facilitar a quien toma la decisión política. La decisión, en la ejecución, por lo tanto escapa al campo del planificador, éste presenta distintas alternativas para la utilización de los diferentes recursos y la decisión final la toman los políticos.

Los niveles de la planificación, en los que también hay unidad de criterio están constituídos por: nivel nacional que es el que involucra al país en su conjunto, es un sistema de planificación colectiva que se preocupa de obtener un mejoramiento social progresivo.

La planificación regional se refiere principalmente al estudio del hombre y las distintas formas espaciales que adquieren su continua interacción con su medio físico y su adaptación al medio.

La planificación local está referida a un campo mucho más restringido que tiene objetivos específicos que alcanzar, que utilizarla se refiere a una zona específica de medios bien definidos que se traducen en proyectos específicos de desarrollo.

En cuanto se refiere a la interdependencia que existe entre los tres niveles de planificación, personalmente lo veo de la siguiente manera: por un lado tenemos la planificación nacional en la cual se establece un marco de política general, con objetivos globales e identificación de medios en términos generales. El segundo nivel está constituído por la planificación regional en la cual se precisa el marco de política de desarrollo, encerrándolo en un marco más restringido, el regional. Y, un tercer nivel de planificación local, en el cual se establece también una política de planificación mucho más específica con medios individualizados y objetivos particulares.

La inter-relación entre los tres niveles reside en el hecho de que la planificación nacional establece un marco de política global que orienta al segundo y tercer niveles.

La planificación regional debe seguir los lineamientos de planificación global, para que los objetivos regionales se constituyan en metas a nivel nacional.

Por otra parte la planificación regional está poniendo un marco de referencia a la planificación local que debe fijar su política en base a las normas establecidas en la planificación regional, para que los objetivos locales se conviertan en metas regionales. Podríamos decir que cada uno de los niveles constituye un escalón que hay que alcanzar antes de pretender el siguiente, cualquiera que sea la dirección hacia arriba o hacia abajo.

La planificación nacional está expresada en los planes nacionales. Se instrumentan con programas regionales, que son la expresión de la planificación regional. Los programas regionales, se instrumentan para su ejecución con proyectos específicos que son la expresión de la planificación local. Resumiendo podemos decir que los Planes están a nivel nacional, los programas a nivel regional y los proyectos específicos, a nivel de planificación local, es decir, existe una inter-dependencia, una relación permanente entre los tres niveles de planificación.

Este sistema de planificación que se ha descrito, es un sistema que parte desde arriba hacia abajo. Algunos de los países latinoamericanos, han adoptado un sistema inverso de planificación. Es decir, que parten de abajo hacia arriba. Comienzan por elaborar y ejecutar proyectos específicos de desarrollo, último nivel de la planificación, pretendiendo ascender hasta llegar al marco global de referencia para conformar, a nivel nacional una política especial. Yo no me atrevería a decir, cúal de los dos sistemas es el mejor. Lo que me parece personalmente es que es mas consistente el proceso de planificación desde arriba hacia abajo, porque si el marco de referencia global está bien definido, si la política nacional está bien planteada, será mucho más fácil interpretar este marco general, para conseguir una política regional coherente que facilite la interpretación fiel a través de los proyectos específicos.

Me parece un tanto difícil que partiendo de criterios específicos se pueda llegar a definir una política general. Hay positivamente mucho más dificultades que las que normalmente se encuentran en el proceso de planificación que parte desde arriba. Siempre digo que estos dos sistemas se pueden comparar con el lanzamiento manual de un proyectil. Si lo lanza de arriba hacia abajo el esfuerzo que tiene que realizar es infinitamente menor que si se lo lanza de abajo hacia arriba. En este caso se requiere de un gran esfuerzo si desea alcanzar el nivel que se pretende lograr. Este ejemplo, un tanto burdo, les da a ustedes la idea de la serie de esfuerzos que pueden ser desperdiciados cuando se parte desde un punto sin saber, con cierta precisión, a dónde se quiere llegar. El éxito del sistema es demasiado incierto ya que al alcanzar el objetivo local, se pretenderá en ese solo momento comprobar si este esfuerzo ha sido comparable con los objetivos nacionales, puede que sí, pero también no podrían causar el impacto requerido, a nivel nacional, como parece justificar la asignación de determinados recursos escasos.

Esta ha sido la tendencia de algunos países latinoamericanos en cuanto al proceso de planificación que aplicaban en especial hasta el año 1960. Posiblemente las causas podríamos encontrarlas en el hecho de la costumbre de los países de planificar un desarrollo local para satisfacer necesidades de emergencia, tal vez porque no existía en los países, el personal técnico cualitativo y cuantitativamente apto para resolver los problemas que plantea un proceso integral e integrado de planificación.

La evolución de la técnica, producto de un decidido esfuerzo de los gobiernos, del incremento notable, del contacto con todos los países más avanzados, en esta última década se ha producido un gran avance, aunque no suficiente que ha promovido un ordenamiento del proceso de desarrollo en los países latinoamericanos. Y por último, el aspecto de la planificación instrumental que trata de enlazar los dos niveles polarizados de la planificación nacional y de la local constituída por la planificación regional, en la cual se están dando los primeros pasos en Latinoamérica para adoptar su técnica, que a mi manera de ver, aporta instrumentos muy valiosos para dinamizar un proceso coherente de desarrollo económico y social.

Si no existe un ordenamiento a nivel de regiones, si no se canaliza la estrategia del desarrollo por medio de una adecuada aplicación de la política espacial, muy poco se puede conseguir a nivel nacional. Chile y Venezuela han hecho un esfuerzo enorme, tienen ya establecida e instrumentada una política definida de desarrollo regional, se han creado las respectivas corporaciones de desarrollo regional, se ha dotado de recursos técnicos ay financieros para hacer efectivas las medidas aplicadas, se pretende contraer la integración con planes nacionales a través de las actividades de éstas instituciones de desarrollo regional.

Creo que Colombia está también realizando todos sus esfuerzos en este sentido con resultados muy alentadores.

Quisiera insistir un poco en cuanto a los fines de los objetivos de la planificación, para que ustedes tengan una idea clara de cómo puede orientarse el planificador respecto a lo que la sociedad está exigiendo al Estado. Se dice que hay tres aspectos fundamentales: objetivos, individuales e inmateriales y objetivos presentes, y futuros. Esto lo podemos nosotros trasladar a un modelo o esquema con el propósito de ir señalando las relaciones que hay entre éllos.

Desde el punto de vista individual, las personas tienen necesidades materiales traducidas en el consumo de bienes. Frente a estas necesidades individuales, la sociedad también tiene necesidades materiales reflejadas en la necesidad de que existe una mejor distribución, más equitativa de la renta nacional. Desde el punto de vista individual hay necesidades inmateriales evidenciales en mejorar la posición cultural y la situación personal.

Las necesidades inmateriales se traducen en una mejor aplicación de la justicia y en el pleno goce de la libertad. Estas necesidades materiales e inmateriales, individuales y colectivas son presentes y futuras, convirtiéndose de esta manera, en un proceso permanente sin fin.

Los objetivos que plantea la socied tanto desde el punto de vista individual como colectivo, son tan amplios y generales que son suceptibles a muchas interpretaciones políticas. El papel del planificador está en saber interpretar las necesidades prioritarias que pueden ser satisfechas con determinados recursos disponibles. Traduce por lo tanto, esas aspiraciones en la conveniencia de alcanzar un incremento de la renta nacional, se preocupa de establecer un adecuado sistema de redistribución de esa

renta nacional con el propósito de aplicar las medidas conducentes a estrechar la derecha que existe entre los grupos que más tienen y los grupos que nada tienen, referidas, en especial, a reformas estructurales en la economía.

Se persigue como objetivo también fundamental, el desarrollo regional más armónico. Es decir, se trata de reducir las desigualdades extremas que existen entre las regiones de un mismo país. Para conseguir este objetivo es necesario ubicar inversiones estratégicas en aquellas regiones que presentan las respectivas facilidades, registran índices que demuestran una mayor depresión social y económica. Se pretende, por otra parte, mantener o alcanzar un mejor nivel de empleo. Es decir, reducir progresivamente, en el menor tiempo posible la desocupación, tratando de erradicar el subempleo. Para conseguir este propósito hay que realizar ciertas inversiones que tienden preferentemente a aumentar el nivel de empleo. Se preferirán, por lo tanto, aquellas que utilicen con mayor intensidad el factor trabajo. La planificación pretende mantener o lograr el equilibrio de la balanza de pagos, que constituye un aspecto fundamental del desarrollo ya que favorece la capitalización del país.

El efecto positivo en la balanza de pagos, se puede conseguir a través de la aplicación de medidas que tiendan a restringir las importaciones, a aumentar el nivel de exportaciones, o las dos cosas a la vez.

La aplicación de una enérgica política de importeciones acompañada de una eficiente política de industrialización para sustituir artículos procedentes del exterior, son los aspectos que más interesan para el logro de este objetivo.

Por último, la planificación trata de mantener o lograr estabilidad de precios, para evitar el fenómeno de la inflación, de graves consecuencias económicas y sociales que puede producirse por una desmedida expansión de la demanda efectiva frente a un nivel determinado de oferta.

La restricción en la demanda de ciertos bienes o la expansión de la oferta de esos bienes, o por las dos medidas a la vez, tienden a reducir el peligro inflacionario. Una política de regulación de inversiones, de consumo, del interés y del dinero se constituye en el instrumento de mayor eficiencia en el logro de este propósito.

En relación a los tipos de planificación podemos mencionar a la planificación corriente que ha existido y existirá siempre. Es el nivel más elemental de la planificación que se practica diariamente conciente o inconcientemente.

Los objetivos que persigue son limitados así como los medios de que dispone. Las decisiones, generalmente son individuales, y sus resultados afectan a un número reducido de personas.

La Planificación nacional tiene otras características ya que las decisiones políticas y económicas son amparadas por la autoridad, tiene varios objetivos que comprende a todo el país y este contribuye a dotar de los medios para conseguir los objetivos.

La planificación nacional está constituída por una serie de planes parciales que se encuentran integrados y coordinados entre sí para hacer más coherentes sus resultados.

La planificación rígida o imperativa que se aplica en los países burocráticos tiene características diferenciales que se pueden resumir en que toda la sociedad se convierta en una gran empresa, desaparece la iniciativa privada, todos los miembros de la sociedad se convierten en gestores del plan, el plan es autoritario, el individuo está al servicio de la colectividad y podríamos añadir el aspecto de integridad que caracteriza a este tipo de planificación.

La planificación elástica, indicativa o normativa, es diría yo, todo lo contrario de la que acabamos de describir. Se respeta la iniciativa privada, se conceden grandes incentivos para incrementar la actividad privada, todas las actividades están en manos del sector privado excluyendo aquéllas de servicio público indispensables, como serían: servicios de correos, de telecomunicaciones, de transporte público, etc.

El plan orienta las inversiones del sector privado y su ejecución está condicionada a la colaboración del sector privado.

La planificación concertada es un tipo de planificación que ha nacido de las necesidades sentidas de los países en vía de desarrollo.

Para mí es una tercera posición, entre las dos que acabamos de ver, que trata de utilizar los aspectos más positivos que presentan los dos tipos anteriores. Las características principales de este tipo de planificación se puede resumir en las siguientes : Hay una fuerte intervención del estado en el sector privado sin llegar al control absoluto, existe intervención en ciertas inversiones estratégicas para la economía del país, el plan se vuelve obligatorio por los instrumentos que utiliza para que el sector privado realice las actividades prioritarias que el estado desea incrementar, estos instrumentos se traducen en determinaciones políticas de orden económico y especialmente crediticio que el Estado pone a disposición del sector privado en el caso de que estén dispuestos a realizar ciertas actividades estratégicas.

El plan es, por esta vía, obligatorio, pero no compulsivo, ya que no se opone a la iniciativa privada que al actuar con libertad queda al margen de los beneficios del Estado.

La planificación parcial se refiere, como su nombre lo indica, a un aspecto de la planificación referida a un determinado sector del país que tiene objetivos limitados y dispone también de medios limitados.

Los problemas son más específicos y el resusltado beneficia directamente a una determinada zona. Este tipo de planificación se refiere a los proyectos específicos.

La planificación centralizada se caracteriza porque las decisiones están tomadas a nivel de la autoridad central, además, gran parte de las decisiones las toma el Estado. En cambio, en la planificación decentraliza-

da, son tomadas a un nivel inferior, la autoridad central se limita a coordinar estas decisiones.

El Estado como sujeto planificador, cuenta con un conjunto de medios de acción cuya utilización asegura el cumplimiento de los planes.

Esos medios de acción pueden ser de orden económico, o cualitativos, cuando se producen reformas en estos medios: Sector público, gastos corrientes del Estado, régimen de remuneración administrativa, estructura de los precios y mercados, grado de centralización de la producción, régimen de propiedad y otras reformas; cuando se producen reformas en estos medios, sobre todo a corto plazo, se consideran revolucionarias. Hay otros medios de accion considerados como cuantitativos constituidos por: nivel de inversiones, nivel de consumo, nivel de impuestos, nivel de gastos públicos, política de crédito y nivel de salarios, éstos no necesariamente se traducen en reformas básicas a corto plazo, a largo plazo si son susceptible, de reformas.

Los medios cualitativos ayudan a agilizar el desarrollo economico, ya que inciden directamente sobre aquéllos aspectos que detienen el ritmo del desarrollo. Estos medios se combinan entre sí, estableciéndose reacciones que se expresan en ecuaciones que se constituyen en los modelos económicos. Los modelos pueden ser de tres clases: cualitativos o modelos de bienestar, cualitativos-cuantitativos o sean modelos de desarrollo económico y modelos cuantitativos que son modelos de crecimiento que son utilizados a corto plazo.

Es conveniente destacar que la decisión en relación a los medios que hay que utilizar depende de los objetivos que persigue el Estado, por lo tanto, los objetivos socio-económicos son fijados por el poder político y los objetivos cuantitativos dependen del grado de incidencia de las técnicas de planificación, referidas especialmente a la demografia, la contabilidad económica, los modelos dinámicos y las proyecciones a plazo.

Además de estas tecnicas, se utilizan otras para llegar a un mejor detalle de los estudios especiales. Estas técnicas se refieren a la demografía cuantitativa que cumple con la función de estimar la evolución demográfica de un país que es básico para establecer los aspectos características del Desarrollo. Esta necesidad se basa en dos hechos sobresalientes: uno conocer el potencial humano y sus características y dos, conocer las necesidades de bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades de esa población. Se pretende describir la situación demográfica en un momento determinado indicando las principales características de esa población: distribución por edades y sexo, por regiones geográficas, por el nivel de instrucción, por actividad, etc. Se describe también las transferencias que se efectúan en la población entre uno y otro momento, estos movimientos están referidos a nacimientos, decesos, migraciones, etc.

La contabilidad económica permite registrar el conjunto de las transacciones entre los distintos sectores de la economía. Ofrece, el marco contable que registra y analiza la actividad productiva, su acción se

refiera a un ejercicio económico.

Los modelos dinámicos son las ecuaciones que reflejan el comportamiento de las transacciones finales y totales de la economía, con el propósito de encontrar respuesta a la forma como se expande la economía.

Las proyecciones son la descripción numérica de una situación futura, que parte de una situación presente, prescindiendo de los acontecimientos intermedios, en ésto se diferencian de los modelos económicos, en razón de que éstos establecen una predicción permanente y continua en el tiempo; en cambio las predicciones a plazos, preven una situación futura escapando a las predicciones continuas.

Los efectos de la realización de los proyectos trata de establecer las consecuencias de la ejecución de un proyecto, principalmente en algunos campos claves de la economía.

Los campos claves estan dados por: producto bruto, venta nacional, nivel de empleo, nivel de ingresos, recursos presupuestarios, ahorro y balanzade pagos.

La elección entre proyectos se refiere específicamente a aquellos criterios de selección de inversiones que el Estado debe tener en cuenta para asignar la prioridad en su ejecución. Estos aspectos se relacionan con el incremento de la renta nacional, con el incremento del nivel de empleo, con la redistribución de la renta nacional en inversiones que están orientadas a contribuir al equilibrio en la balanza de pagos, inversiones que están conectadas, en definitiva, a aumentar el bienestar de la sociedad.

La planificación Regional se basa en la política del Espacio que se fundamenta específicamente en la preocupación de la eficiencia económica en el uso de los recursos nacionales. Tiende, por lo tanto, a evitar la subutilizacion de potencias de las regiones. Causa mucha extrañeza en sentir como en estos días todavía están haciendo comparaciones del desarrollo entre regiones. Estimo que no es posible hacer esa comparacion, en razón de que cada una de esas regiones están dotadas de distintos recursos, distintas posibilidades de utilización de los recursos, etc. No es posible establecer comparaciones entre una zona, digamos del Cauca con una zona del departamento de Antioquia, tienen aspectos tan distintos, referidos a clima, suelos, topografía, ubicación respecto a mercados, posiblemente cercanías estratégicas y otros factores particulares de cada zona que resulta imposible la comparación entre las dos. Actualmente, el subdesarrollo de las regiones no se mide comparándolas entre ellas, sino analizando el desarrollo actual de cada región con su verdadero potencial económico.

La planificación regional se fundamenta en la conveniencia de localizar las actividades que pueden ser más rentables.

La planificación regional pretende redistribuir las actividades a través del territorio nacional, que son lo más favorable posible al crecimiento del mejor impacto económico dentro e esas mismas regiones y producto bruto.

Otro aspecto de la política del espacio es el costo humano, hay que tener presente el aspecto humano sin descuidar el aspecto económico.

La primera preocupación radica en el énfasis que se debe poner en el estudio de las condiciones de vida y el ambiente socio-cultural. Se procurará disminuir los desequilibrios demográficos cuantitativos y cualitativos que se producen cuando se concentran, en determinadas regiones, actividades económicas importantes.

En cuanto se refiere a la Región podemos definirla como el área geográfica que presenta características comunes tanto en el aspecto económico como social. Si aceptamos que las regiones no están igualmente dotadas, ni paralelamente desarrolladas, concluiremos que las necesidades, posibilidades y potencialidades, difieren de una región a otra.

Las políticas de desarrollo regional deben responder, por lo tanto, a las características particulares de cada region. Esta política, en función de las diferencias anotadas se orientará en las siguientes direcciones: Colonización o sea la ocupación de tierras nuevas o la ampliación de la frontera agrícola, utilizando las tierras del Estado. Valorización política que trata de racionalizar los recursos disponibles de una región, se relaciona con las reformas estructurales entre ellas la Reforma Agraria. La expansión económica que vincula tres aspectos claves: Progreso técnico con innovación, edificación permanente y progresiva de la población y la acumulación del capital. Se ocupa de aspectos no solo de crecimiento sino de desarrollo económico. El acondicionamiento espacial que se preocupa por corregir el desequilibrio que existe entre regiones complementando su acción con análisis de las necesidades de reorganización, de coordinación y valorización de los esfuerzos para el desarrollo. Por último debemos mencionar la Regionalización del Desarrollo, que es una consecuencia del acondicionamiento espacial y dan como resultado lo que se conoce con el nombre de Región. Plan que se basa en el análisis de los aspectos económicos desde el punto de vista de la maximización, en el uso de los recursos naturales y humanos, en el análisis de los aspectos sociales que pueden reflejarse en la restauración del equilibrio inter-regional, y el análisis del aspecto técnico que implica la recubicación de ciertas actividades económicas.

Es necesario recordar que para la realización de los planes regionales de desarrollo se requiere fundamentalmente de tres aspectos específicos: la delimitación de las regiones, la creación de polos de desarrollo y la participación activa de la población.

Se había mencionado que existen varios tipos de regiones: dos homogéneas que son identificadas como espacio de información agrícola y espacio polarizado de inspiración industrial, comercial y administrativo; además de ésto se había mencionado un tercero de inspiración prospectiva de acondicionamiento que es el resultado de los anteriores.

Para establecer las regionos homogéneas se procede a agrupar, en el es-

pacio, a las pequeñas unidades locales que tienen las mismas características referidas a: naturaleza del suelo, pluviosidad, topografía, producción, ingresos, grado de industrialización, características de recursos humanos, etc.

Para establecer las regiones de espacio polarizado se analiza la relación funcional de la actividad económica, comercial e industrial. Es decir, el área de influencia de un país constituye el espacio polarizado.

Estos espacios pueden estar dables por la mano de obra, sistemas de transporte, movimiento de personas, flujo de bienes y servicios etc.

La determinación de la región plan se basa en los efectos de la polarización y tiene estrecha relación con los métodos de investigaciones operacionales referidas al estudio y selección de medios alternados que pueden ser utilizados para lograr un determinado objetivo.

El proceso de planificación regional debe observar ciertos principios entre estos: el objetivo debe estar perfectamente definido, es indispensable establecer con la mayor precision posible la región, se deben enunciar específicamente los programas con sus respectivos procesos de ejecución identificando los medios disponibles más adecuados. Todo programa de desarrollo regional se fundamenta en tres aspectos básicos: el sitio del desarrollo, su magnitud y la serie de prioridades que deben ser atendidas.

Las etapas de la planificación regional son las mismas que fueron analizadas al hablar de la planificación global. En cuanto a los objetivos de la planificación regional se puede resumir diciendo que persiguen la integracion económica que resulta de la expansión y modificación geográfica de los flujos de bienes y servicios en sus tres niveles claves: Sub-regional que se refiere especialmente a la creacion y promoción de los polos de desarrollo, a nivel regional y a las metas globales de desarrollo.

Se pretende, por otra parte, lograr una mas adecuada utilización de los recursos potenciales para maximizar el beneficio de la dotación regional, de tecnología, de recursos financieros y humanos.

La planificación regional pretende además, racionalizar, orientar las migraciones internas canalizando los flujos de la población, facilitando un ordenamiento más eficaz en el proceso de urbanización del país.

La planificación regional debe ser consecuencia de una meditada política de desarrollo regional que tendrá en consideración, en especial, aspectos relativos al establecimiento de una filosofía del desarrollo regional, los criterios más adecuados para delimitar las regiones, una conveniente estructura institucional y la aplicación de las medidas conducentes a lograr reformas estructurales básicas.

Se había indicado que los programas regionales de desarrollo se instrumentan por medio de proyectos específicos de desarrollo, identificados en el último nivel del sistema de planificación que tiene una dirección de arriba hacia abajo, por lo tanto, en lo que resta de tiempo y tomando en cuenta esta limitación, haré una referencia muy breve de lo que este nivel de planificación significa y pretende.

Como en los casos anteriores, se pueden citar múltiples definiciones de proyectos específicos; citaremos solamente la que expone Marrama en su obra Problemas y Técnicas de la Programación Económica. Dice: En una primera aproximación, podemos decir que consiste en la más pequeña unidad de inversión considerada en el curso de la programacion, esto es, un mínimo de obras capaz de vida autónoma, que por razones de complementariedad técnica representa un todo en sí mismo, en el que no se puede prescindir de una de sus partes sin que se recientan las otras. Naciones Unidas define a los proyectos específicos indicando que es el conjunto de antecedentes que permite medir las ventajas y desventajas de la asignación de recursos, llamados también insumos, a una unidad de producción queles transformarán en bienes de consumo.

Estas dos definiciones nos dan una idea clara de lo que significa la planificación parcial o local.

Los objetivos de la planificación local no difieren sustancialmente de los enunciados a nivel regional, solamente quelos de nivel local son más específicos. Podemos citar entre éllos si se hace referencia a la reforma en la estructura de sistema de tenencia, a la reforma en la estructura del uso de los recursos disponibles, a la racionalización de sistema de producción, a la necesidad de elevar el nivel de ingresos de determinado grupo de productores y la necesidad de introducir mejoras tecnológicas y de infraestructura física y social.

Las fases de un proyecto específico son las mismas que habíamos descrito anteriormente y que se refieren al diagnóstico, a la programación y a la ejecución y evaluación.

Las etapas sucesivas de un proyecto agrícola se ocupan de analizar las características actuales de los recursos disponibles, la nueva distribución de la tierra, identificación del tipo de empresa, selección del plan de producción que constituye la parte fundamental del proyecto característica del plan de crédito, identificación de proyectos complementarios y de las construcciones complementarias, el costo del proyecto que consolidan los requerimientos financieros para la producción y para la infraestructura física y social.

La etapa próxima cubre el análisis del financiamiento con todas sus características específicas y por último, se ocupa de la organización del proyecto referido, en especial, a la ejecución y puesta en marcha del proyecto. La etapa de evaluación trata de establecer in

dicadores que demuestran en qué medida se van a lograr los objetivos propuestos.

La primera etapa se refiere a la elaboración del diagnóstico de la situación que se pretende cambiar. Las demás etapas caen dentro del campo específico de la planificación propiamente dicha. La distribución de la tierra tiene por objeto establecer claramente la ubicación y extensión de los cultivos que se pretenden desarrollar, en base a las recomendaciones del estudio de suelos valorados y a otros estudios especiales que constan en la fase de recomendaciones del diagnóstico. La definición de tipo de empresas constituye el segundo paso. Hay varios tipos de empresas, los familiares en las cuales se determina la cabida por un proceso especial, las empresas cooperativas y empresas mixtas.

Definidos estos dos aspectos se selecciona la mejor alternativa de producción y se elabora el objetivo plan que cumple con los siguientes objetivos: elaborar una escala de prioridades para las inversiones; obtener un resultado aproximado de los ingresos familiares, conocer las disponibilidades reales para amortizar sus créditos. Este es un aspecto importante, sobre todo para políticas de crédito. Si nosotros tuviéramos la posibilidad de que todos los agricultores se orientaran por un plan definido, producción, sería más fácil realizar estimaciones, hacer predicciones, las necesidades reales de crédito y las posibilidades de amortización en los períodos más apropiados. Lamentablemente esto pocas veces se hace, y es esta la causa principal del gran desequilibrio que se produce en el sistema de crédito en nuestros países. Por último, el plan de conocer producción pretende estimar las reales posibilidades de reinversión de sus propios recursos.

Refiriéndonos a los gastos de producción que se toman en cuenta en el respectivo plan, son ocasionados por la adquisición de insumos tales como semillas, desinfectantes, fertilizantes, egresos por tracción animal o tracción mecánica, transporte, embalaje, etc. Además de estos hay costos imputados que generalmente no se los toma en cuenta en el análisis de resultados de la gestión productiva entre estos se pueden mencionar el valor de la mano de obra familiar, insumos que pueden adquirirse por donación, etc.

Estos insumos deben valorarse y formar parte del costo de producción si lo que se quiere obtener son estados económicos reales.

El estado del proceso de producción está expresado por el valor bruto de la producción, que conocemos con el nombre de entradas brutas que dependen de la extensión del cultivo del nivel de productividad por hectárea, entre otros aspectos. Hay diferencias notables para estimar costos y entradas entre el sector agrícola y el pecuario, ya que las características de proceso de producción son distintos, hay que observar cuidadosamente cada una de estas características para llegar a resultados financieros y económicos lo más explicados.

Los resultados financieros para aclarar conceptos, toman en cuenta exclusivamente los egresos e ingresos en efectivo. O sea, se refiere solamente al flujo de dinero en efectivo que caracteriza una determinada actividad productiva. En cambio, los resultados económicos, consideran este flujo en efectivo más los gastos y entradas imputadas, o sean aquellos que no exigen desembolso en dinero, o que no son suceptibles de convertirse en dinero dentro de un período determinado, pero que tomen un valor en el mercado, valor que hay que añadir para tener un resultado completo de la gestión empresarial.

La estimación de la renta familiar disponible, parte de las entradas brutas totales en efectivo, a las cuales se restan las necesidades de inversión del año próximo incluyendo el valor del presupuesto familiar, se obtiene así, la capacidad de pago. Esta capacidad de pago impone las condiciones a la política de crédito. Los planes de crédito fallan, porque en la gran mayoría de los casos se toma en cuenta la capacidad de pago. Cualquier plan de crédito que ustedes tengan que elaborar debe referirse necesariamente a esa capacidad de pago ya que establece la disponibilidad de recursos financieros, descontadas las necesidades inmediatas de la familia en cuanto a inversión y consumo familiar, que hace posible la amortización de los créditos. No se puede esperar que el empresario deje de invertir sus recursos financieros en el nuevo ciclo de producción, o deje de atender necesidades de consumo familiar para pagarle al Banco. Hay que procurar ajustarnos a esa realidad. Si no hay ese ajuste, si no hay ese análisis de compatibilidad entre necesidades y disponibilidades siempre tendremos problemas en nuestras carteras. A la capacidad de pago restamos la cuota de amortización de los créditos y nos queda una renta familiar disponible, que puede utilizarse de tres maneras: Una parte en mejoramiento del hogar. Otra, en reinversión en la propia finca y otra parte podría estar destinada a la formación de un patrimonio familiar en efectivo a través del ahorro. Estos aspectos son muy importantes en programas de reforma agraria, colonización o fomento de la producción para pequeños empresarios agrícolas.

En los proyectos específicos se hace indispensable un estudio de mercado, que debe ser elaborado por especialistas y en una metodología especial.

Otros proyectos consideran además, construcciones que complementarias son todas aquellas que se construyen dentro de la finca con el propósito de preservar tanto la cantidad como la calidad de la producción. Muchas veces se conceden créditos para determinados cultivos y los productos se pierden porque no hay un buen manejo final. Esto nos lleva a la conclusión de que sería conveniente dotar a las empresas agrícolas de estas facilidades que aseguran la calidad del producto y reducen el riesgo de reembolso de los créditos. Los planes de crédito deben ser integrales, o sea que se debería financiar tanto los costos de producción como todas las otras necesidades complementarias del proceso de producción para asegurar el mejor resul

tado de la producción.

El plan de crédito agrícola que se considera en este tipo de proyectos lógicamente tiene algunas características que se deben registrar claramente: tipo de crédito, destino de los recursos, de acuerdo a su función social y económica. Para mi manera de ver, aquí también hay una falla en los sistemas de crédito en casi todos los países.- Los sistemas de crédito se orientan a financiar ciertas actividades o rubros de producción incurriendo en el inconveniente sistema de líneas divididas de crédito que causan mucha confusión al empresario agrícola y se constituyen en uno de los factores de desequilibrio funcional de la empresa misma. Por otra parte se debe adoptar dentro del criterio integral de financiamiento, ciertas medidas que permitan establecer prioridades, en primer lugar se financiarán aquellas necesidades que son esenciales. En segundo lugar, si es que aún hay disponibilidades, se financiarán aquellas actividades que son necesarias y solamente si queda alguna posibilidad de recursos financieros, se atenderán las actividades o rubros que son convenientes. Este concepto se aplica mucho en proyectos de colonización, reforma agraria. El monto del crédito tiene que ser íntegro o sea cubrir las necesidades de todo el proceso y de la unidad de producción. Los plazos tienen que referirse siempre a la respectiva capacidad de pago. Generalmente, en nuestros países, no se considera este aspecto, por lo tanto no existe compatibilidad entre los plazos señalados y las reales posibilidades de reembolso de los créditos.

Cuando se han establecido definitivamente los requerimientos financieros en proceso de producción se puede calcular el costo del proyecto que es la suma total de las inversiones. Las inversiones se presentan con algunas de sus características básicas: inversiones por cada unidad de producción tipo, inversiones recuperables y no recuperables, en infraestructura física y social, el calendario de inversiones, etc. Una vez establecido el costo del proyecto se analiza el aspecto del financiamiento, o sea de donde vamos a obtener y en qué condiciones, los recursos necesarios. El financiamiento se referirá a las fuentes y se registrarán ciertas características como a las fechas de aporte de capital, plan de reembolso y un cuadro de fuentes y usos de fondos que tienen como propósito fundamental el tratar de establecer el flujo de recursos que tiene una empresa. Es decir se trata de comprobar la solidez financiera de la empresa y por último, hay una etapa referida a la organización que tiene un proyecto determinado, en cuanto se refiere a la intervención que va a tener el organismo ejecutor con todas sus características, a la organización social que tiene ese proyecto específico a la administración de servicios comunales y a la organización de la producción.

Hay que mencionar además, el aspecto de evaluación de los proyectos que no es otra cosa que el análisis entre las ventajas y desventajas de la asignación de recursos a un determinado proceso de producción.

Hay indicadores económicos y sociales que permiten medir la bondad de los proyectos, , estableciendo al mismo tiempo una escala de priorida_

des para su ejecución.

Les agradezco su generosa atención y espero haber promovido algunas inquietudes relacionadas con la importancia que adquiere la planificación en sus actividades específicas que están al servicio de los campesinos de Colombia.

Espero tener la oportunidad de mantener un contacto permanente para intercambiar nuestras experiencias. Estoy a las órdenes de ustedes y confío que la labor que ustedes desempeñan en beneficio del sector agrícola sea cada día más prolífera. Gracias.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

Centro de Enseñanza e Investigación

Turrialba, Costa Rica

PROYECTO 80 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS

PARA EL DESARROLLO

ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION EN LAS ORGANIZACIONES LATINOAMERICANAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO, Y EL AGRUPAMIENTO DE LAS MAYORIAS CAMPESINAS EN ORGANIZACIONES

(Se incluye únicamente el capítulo II del estudio original)

Luis Antonio Mendoza M.

Mayo, 1970

I. INTRODUCCION

El presente grupo de problemas, objetivos e hipótesis es parte de un estudio de tipo exploratorio hecho por el suscrito, sobre las Instituciones del Sector Agropecuario en América Latina.

Los problemas existentes así como los posibles objetivos e hipótesis a ser utilizadas en futuros estudios empíricos, fueron agrupadas en base a las funciones de la Administración; ordenamiento, coordinación, dirección, comunicación, financiamiento, contratación de personal y evaluación.

La información que aparece en este estudio fue recogida de diferentes fuentes: 1) documentos bibliográficos--informes, estudios, seminarios, tesis-- 2) cintas magnetofónicas del "Panel sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina-1968". El trabajo del autor se concretó a recoger los problemas, clasificarlos y ordenarlos sistemáticamente, y formular posibles objetivos e hipótesis en relación con cada grupo de los mismos.

II. LAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO AGROPECUARIO

El desarrollo económico involucra la reorganización de los recursos de producción; ya sea ésto enfocado en términos institucionales, como el desarrollo de las nuevas formas de capitalismo moderno, o en términos de una sucesión de sectores dirigentes. El desarrollo Socio-Económico es fundamentalmente un fenómeno de organización, basado en la coordinación de esfuerzos individuales. Este proceso requiere de organizaciones cuyas estructuras y funciones sean vehículos que hagan viable el cambio y el desarrollo. Para ello, en algunos casos habrá la necesidad de crear nuevas organizaciones y en muchas otras será indispensable el efectuar profundas transformaciones estructurales en las ya existentes, ya que los procesos de cambio generan transformaciones dinámicas en los sistemas sociales en los que las organizaciones viven y operan, requiriendo por lo tanto evaluaciones y reajustes sistemáticos.

Las actividades agropecuarias en América Latina, tienen gran importancia en la vida de cada uno de los países, debido al alto porcentaje de la población que se concentra dedicada a las mismas.

Como anota González *, "El insuficiente Desarrollo Agropecuario

---

* GONZALEZ MONTANO, Jesús. "Organización Institucional del Sector Agropecuario en Chile". Trabajo presentado en el Panel sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina. 2 al 7 de setiembre, 1968. Turrialba, Costa Rica.

constituye un fuerte impedimento para el desarrollo económico y social de los países. Además significa la expulsión de las fuerzas laborales Agropecuarias hacia las zonas urbanas a una tasa superior a la capacidad de creación ocupacional por el resto de la economía. Un insuficiente abastecimiento de productos a los mercados de consumo que da origen a un aumento en los precios que se traducen en inflación".

Estos factores son los que le asignan al Sector Agropecuario una alta prioridad en el proceso de desarrollo socio-económico de un país.

Cada país latinoamericano tiene problemas relacionados con la tenencia de la tierra, la educación y asistencia técnica, el crédito agrícola, la investigación agropecuaria, el mercadeo, la colonización, el abastecimiento de insumos, las construcciones de infraestructura, etc., problemas éstos que reclaman la atención de los gobiernos, pidiendo soluciones que sean implementadas con agilidad y eficiencia. Esto, requiere del concurso de organizaciones de Desarrollo Agropecuario que deberán ser instrumentos que demuestren tener gran efectividad en la solución de los mismos, gracias a su estructura flexible y a su administración "racional".

El esquema No. 1 muestra los servicios que posiblemente son los básicos para el desarrollo agropecuario, teniendo como centro la familia campesina.

De acuerdo a Herrera*, "Los diferentes países latinoamericanos, cuentan en el sector agropecuario con una gama de instituciones de diferentes estructuras orgánicas y diferentes sistemas administrativos cuya tipología, está anotada en el esquema No. 2.

Por una parte está el Sector Público que tiene un Sector Centralizado y otro Descentralizado. Al primero pertenecen los Ministerio de Agricultura; al descentralizado las organizaciones semi-autónomas (corporaciones, Institutos, etc.) que operan bajo la autoridad del Ministerio y las autónomas (establecimientos de enseñanza agronó-

---

* HERRERA, José Eugenio. "Organización del Sector Agropecuario ". Panel sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina. 1968. Turrialba, Costa Rica.

ESQUEMA N° 1

SERVICIOS BASICOS PARA EL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE LA FAMILIA CAMPESINA

Dotacion de Tierra

1. Redistribución de la tierra
2. Colonizacion

Crédito Agropecuario

1. Empresa Agrícola
2. Pequeño Agricultor

Suministro de Tecnología

1. Investigacion
2. Extensión
3. Servicios del Hogar
4. Fomento
5. Infra estructura

Formación de Organizaciones campesinas

1. Sindicatos
2. Cooperativas
3. Asociaciones
4. Otros Grupos

Provisión de Insumos

Mercadeo

1. Información
2. Almacenamiento
3. Distribución

Educación Formal

1. Alfabetización
2. Educación Fundamental
3. Educación de Adultos

FAMILIA CAMPESINA

nómica superior, Consejo Nacional de Producción, Bancos del Sistema Bancario, etc.). Por otra parte está el sector privado (Organizaciones gremiales, cooperativas y sociedades anónimas) que opera en muchos casos en forma independiente y en cierto modo aislada del Sector Público.

ESQUEMA No. 2

CLASIFICACION DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO

A. Sector Público

I. Centralizado

1. Presidencia de la República
2. Ministerios de Estado

II. Descentralizado o autónomo

1. Universidades
2. Sistema Bancario
3. Institutos de Reforma Agraria
4. Corporaciones de Fomento

B. Sector Privado

1. Sociedades Anónimas
2. Cooperativas
3. Organismos Gremiales
4. Empresas Industriales

La naturaleza jurídica de estos organismos en los países latinoamericanos es muy dispar, mostrando tener distintos grados de autonomía frente al poder central. Así mismo parece haber una verdadera desintegración de las organizaciones del sector agropecuario, ya que unas veces las mismas actividades de servicio son cumplidas

por diferentes tipos de organizaciones, y otras en que una multiplicidad de organismos ejecutan las mismas tareas, existiendo una duplicación de objetivos y roles que cumplir. Como consecuencia de ésto, hay una falta de coordinación institucional en casi todos los países latinoamericanos, muy a pesar de que las funciones de coordinación están planteados teóricamente en todas las organizaciones agropecuarias, no existiendo una coordinación práctica y real. Muchas de estas instituciones fueron organizadas, basadas en viejos moldes jurídicos, y estructuras copiadas de modelos foráneos, habiendo sido acomodadas al medio ambiente social, político y económico latinoamericano, con modificaciones y ajustes defectuosos, las más de las veces hechas por juristas y políticos sin mayor conocimiento de este campo. Los ministerio de Agricultura tradicionales, surgieron con estructuras orgánicas que fueron consecuencia de una serie de necesidades de trabajo existentes en el momento en que las mismas nacieron. En esa época, la labor de los ministerios de Agricultura estaba, en muchos casos, dirigida a actividades de fomento canalizadas particularmente a los grandes y medianos propietarios, sin involucrar, dentro de sus actividades a las grandes mayorías campesinas. No parecía existir una relación entre la acción del gobierno y las necesidades de los que trabajan y producen en el campo. Muchos programas estaban y en algunos países, aún están encaminados hacia fines en los cuales el propio gobierno se encuentra interesado, no significando que ésto represente los intereses de las mayorías campesinas.

La ineficiente labor desempeñada por los Ministerio de Agricultura, dió cabida a que se organizaran institutos y corporaciones y servicios autónomos y semi-autónomos a fin de atender a las nuevas necesidades técnicas y sociales, que reclamaban las zonas agrícolas, ya que los cambios estructurales y el mejoramiento en los medios de comunicación motivaron a la gente de campo, hacia nuevas inquietudes y aspiraciones, las mismas que encontraron a los Ministerios de Agricultura anquilosados, rígidos e inoperantes, desprovistos de recursos y personal técnico capacitado adecuadamente.

En la actualidad la estructura orgánica de los Ministerio de Agricultura, así como la de las organizaciones que trabajan en el campo agropecuario, tendrán que estar ajustadas y orientadas hacia el desarrollo.

Las posteriores reorganizaciones y en algunos casos las llamadas "reestructuraciones" de las instituciones, fueron dirigidas a efectuar modificaciones y cambios en la forma y algunos métodos, pero parece que no en la estructura misma de la organización. Es tal

vez por ello que muchas de ellas, aún en el presente, todavía no son lo deseablemente flexibles, como para atender a los nuevos problemas y necesidades, que requieren de una interpretación científica y de programas de acción inteligentes, ágiles y efectivos.

Algunos de los posibles factores que explican esta ineficiencia, parecen ser los siguientes:

1. La falta de delineamientos políticos claros y bien definidos, sustentados en bases ideológicas que a manera de referencia, fijen los parámetros del desarrollo integral del sector agropecuario.

2. Defectuosas estructuras orgánicas, que impiden la eficiente utilización del personal técnico, y los recursos físicos. Y que no tienen la flexibilidad necesarias como para lograr un ajuste a las condiciones dinámicas y cambiantes del medio socio-económico actual.

3. Sistemas administrativos inoperantes y muchas veces rutinarios en la realización de las mismas funciones. Donde la división del trabajo y la especificación de deberes no parecen cumplirse en la práctica.

4. Compleja burocratización de cargos, y un complicado sistema de papaleo y control, que dificulta y retarda todo el funcionamiento de la organización.

5. La presencia de actitudes individualistas, tanto de funcionarios, grupos y departamentos o secciones dentro de una misma institución, así como entre organizaciones que trabajan en programas afines.

6. Ineficiencia funcionaria, junto a una improvisación del personal, falta de métodos y programas de entrenamiento, así como la no existencia de un sistema de incentivos que motiven la iniciativa y creatividad de los empleados, y contribuyan a mantener una moral alta.

7. Considerable pérdida de personal, e inseguridad en el trabajo.

8. Funcionamiento dificultoso e inadecuado, junto a un sistema contable lento y a veces una fuerte intromisión política en aspectos técnicos, con el consecuente desplazamiento de objetivos, pérdida de energías, tiempo y recursos.

9. Deficiente financiamiento, así como inoportuno suministro de fondos presupuestados a las diferentes reparticiones o agencias.

Estos y muchos otros factores podrían ser enumerados como causas posibles de las fallas que presentan los Ministerios de Agricultura así como las organizaciones del Sector Agropecuario.

En relación con este aspecto, cabe anotar algunas proposiciones hechas por Long *, en relación con las organizaciones de desarrollo:

Proposición No. 1

El subdesarrollo económico es por sí mismo consecuencia de que las instituciones sean subdesarrolladas.

El resultado de investigaciones hechas, indica que el tipo y el nivel institucional y los recuros humanos existentes, parece ser la variable más significativa relacionada con el factor progreso, no habiendo virtualmente correlación entre el nivel de desarrollo y la variable dotación de recursos en el país, y disponibilidad de capital.

Una de las características de las organizaciones en países subdesarrollados es el que las mismas tienen los objetivos de la estructura institucional orientada hacia la "supervivencia" del grupo, la sociedad, etc., y no así del individuo. Esta supervivencia institucional, es alcanzada desalentando la iniciativa y creatividad del individuo (que es fundamental para el desarrollo) pero que pone en riesgo la supervivencia de la organización y que pueden ocasionar cambios que amenazan el orden ya establecido. El que las decisiones sean tomadas por un reducido grupo de viejos conservadores que ocupan cargos ejecutivos, evitando que elementos jóvenes tengan acceso a este nivel. Por lo tanto, es indispensable, que las organizaciones cambien su actitud de sobrevivencia por medio del mantenimiento de un orden estático, a una actitud de progreso por medio del cambio.

Preposición No. 2

Los países que deseen ingresar en la corriente del progreso econó-

* LONG, Erven J. "Institutional Factors Limiting Progress in the Less Developed Countries". American Association for the Advancement of Science. Cleveland, Ohio, 1963.

mico, deberán alterar o cambiar fundamentalmente la estructura de sus instituciones.

Las instituciones sociales, económicas y políticas de vieja estructura, no se encuentran convenientemente equipadas para servir de móviles de control, y para poder producir transformaciones constructivas del medio ambiente, que sirvan a los fines buscados por el hombre.

De aquí la necesidad de que las transformaciones, reestructuraciones o reajustes institucionales sean lo necesariamente profundas a fin de adaptar las mismas a la situación actual.

Seguidamente se anotan los principales problemas en relación con las organizaciones del sector agropecuario, problemas que han sido ordenados en dos partes: la primera que se refiere a los problemas relacionados con las funciones de la Administración, y la segunda con el agrupamiento de campesinos en organizaciones.

A. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION EN LAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO AGROPECUARIO

De acuerdo con la información recogida para este estudio, parece que la mayor parte de las organizaciones de desarrollo agropecuario que operan en los diferentes países latinoamericanos, tienen una deficiente planificación una inoperancia en la implementación de los programas de acción, así como un uso no adecuado de la energía humana, la tecnología, recursos económicos, material y equipos. Esta serie de fallas hacen, que, muchas veces, los programas de acción no alcancen las metas deseadas, produciéndose frecuentes frustraciones tanto de gobernantes, como de ejecutivos y pueblo.

Los estudios realizados sobre las organizaciones agropecuarias y la administración de las mismas, así como las conferencias y seminarios para auscultar fallas y deficiencia, han dado como resultado un acopio de experiencias y observaciones sobre aspectos administrativos.

Parte de esta información sobre las organizaciones agrícolas, están dirigidas especialmente a efectuar "revisiones descriptivas", presentando una especie de inventariación de cada organización, analizando sus estructuras, sus mandatos legales, reglamentos internos así como estrategias administrativas. Descripciones éstas que son muy valiosas para administradores y estudiosos.

Sin embargo como conclusión de lo anterior, se desprende la necesidad de estudiar analíticamente el "funcionamiento mismo de la organización" es decir, la "mecánica de la actividad diaria", la dinámica administrativa en la "implementación del rol", de cada unidad dentro de la estructura orgánica, en suma, el determinar como cada función o actividad es ejecutada en la práctica.

Ya que una organización, para poder "funcionar" en forma armónica y sincronizada, deberá tener una inteligente y entendible relación entre sus objetivos y sus funciones, así como entre sus reglamentos y sus actividades.

El objetivo fundamental del estudio relacionado con el "punto A", es el de formular un conjunto de problemas relacionados con las funciones de la Administración (planear, dirigir, coordinar, contratar personal, financiar, comunicar y evaluar), junto con un conjunto de objetivos e hipótesis que servirían de posible punto de partida para futuros estudios.

Cabe anotar que los problemas que a continuación se detallan no son exhaustivos, ya que se supone debe haber muchos otros y también aún más complejos, de los aquí anotados, así mismo es posible que algunos de estos ya hayan sido superados en muchos países.

1. PLANIFICACION

Durante los últimos años los gobiernos latinoamericanos parecen haber puesto gran énfasis en la elaboración de planes para el desarrollo del Sector Agropecuario. Con este propósito, se han organizado, en algunos casos, Ministerios de Planificación, Oficinas e Institutos de Planificación Nacional en otros, y Oficinas de Planificación (Sectorial Agropecuario) en casi todos ellos.

En los diversos países latinoamericanos, la planificación se hace a distintos niveles que de un modo general se pueden identificar como los siguientes:

1) Planificación General de la Nación, la misma que involucra todas las otras actividades del país.

2) Planificación Agrícola Nacional.

3) Planificación Institucional de las Organizaciones Agrícolas que forman parte tanto del sector público como privado.

A cada nivel administrativo, el término "planeamiento" tienen diferente significado:

1) A nivel ministerial se refiere a determinar enfoques o delineaciones generales, a ser comprendidos en los programas agrícolas.

2) A nivel de oficinas de planeamiento y direcciones nacionales (o planificación sectorial), planeamiento significa unas veces la preparación de planes generales "decidiendo" los objetivos que deben ser alcanzados, y otras estudiando para después aceptar o rechazar planes presentados por los diferentes ministerios y organizaciones.

3) A nivel regional o departamental, el término planeamiento parece ser un desglose de los anteriores planes, y muchos usan el término de "programación" a este nivel.

4) Finalmente, a nivel de operación, es decir provincia, cantón, etc. planeamiento significa la preparación de planes específicos de "trabajo".

EL PROBLEMA

De acuerdo a la información recogida, la planificación agrícola confronta los siguientes problemas básicos:

1) Una fuerte influencia del sector privado, en las decisiones del sector público sobre materia agropecuaria. No existiendo en muchos casos un sistema de planificación sectorial de tipo global, capaz de orientar al sector privado, y de encausar las actividades de los distintos organismos públicos en función de objetivos comunes.

2) Los planes de desarrollo agropecuario, no son parte de una estrategia global de desarrollo, muy a pesar de la interdependencia existente entre los diferentes sectores de desarrollo. Habiendo la necesidad de un planeamiento agropecuario global que se desdoble sistemáticamente en planes de nivel nacional, regional, local y a nivel de finca.

3) Existencia de una gran cantidad de planes, con objetivos muy amplios y metas muy ambiciosas. Programas bien presentados, pero que no tienen relación con la realidad de los recursos. Presentándose la necesidad de definir y concretar los objetivos de los planes de desarrollo agropecuario, en relación a las necesidades reales y los recursos disponibles a fin de recibir el apoyo necesario de los niveles políticos más altos.

4) La falta de relación entre planes y los recursos económicos imposibilitan la ejecución de los mismos, ya que es deseable que el planeamiento del programa y el presupuesto deben ir tomados de la mano, debiendo, en lo posible, haber un especial ajuste a las épocas de actividad agropecuaria.

5). Falta de equilibrio y articulación adecuada entre los aspectos técnicos y los aspectos administrativos de los programas. Es necesario determinar nuevos métodos, para la planificación de programas así como la implementación y evaluación de los mismos.

6) Los planes hechos a nivel de agricultor, carecen de una relación entre lo planificado por el técnico y la realidad del medio ambiente, es decir, con las necesidades y problemas que tienen los campesinos en la zona.

7) Falta la continuidad; no hay una sucesión concatenada de Ministros de Agricultura, que sigan una política de planificación que indique continuidad y que cuente con el respaldo popular. Existiendo más bien una diversidad de políticas agrícolas como instituciones hay en el país.

8) Los planes agropecuarios no son orientados en sentido de definir proyectos específicos, lo cual impide la posibilidad de contar con una más objetiva aplicación de recursos tanto internos como de agencias de financiamiento internacional, además impide el poder efectuar una permanente evaluación de resultados.

9) Interrupción de orientación; frecuentemente los trabajos de programación que efectúa la oficina de planeamiento del sector agropecuario, deben hacer un paréntesis en sus actividades de planificación y dedicarse a las nuevas tareas que piden los gobernantes, pidiendo la formulación de planes para proyectos especiales y proyectos de factibilidad, abandonando unas veces e interrumpiendo otras, el trabajo de planificación general.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Es indudable que la serie de dificultades antes anotadas, dificultan el que los procesos de planificación se efectúen de manera más racional.

Gran parte del esfuerzo y la capacidad de los técnicos planificadores, es posible que se desperdicie, habiendo así mismo pérdida de tiempo y recursos económicos. Por otra parte, la elaboración de planes incipientes o defectuosos, también dificulta la implementación y la evaluación de los programas, e impiden el normal proceso de desarrollo.

POSIBLES OBJETIVOS A SER ALCANZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION A LA PLANIFICACION

1. Identificar cuáles son los niveles a los que efectúa la planificación agropecuaria tanto en el sector público como en el sector privado.

2. Determinar las fuentes de información y la clase de información, que utiliza cada nivel en el que se planifica.

3. Determinar cuáles son los procedimientos seguidos para identificar los problemas que comprende el plan, y analizar los mismos a cada nivel de planificación.

4. Determinar cuáles son los procedimientos o mecanismos que se utilizan en las oficinas de planificación a nivel ministerial (planificación sectorial), la oficina o ministerio de planificación nacional, y las oficinas que planifican a nivel de estado, departamento o región.

5. Determinar cuál debería ser la composición de personal profesional en número (tamaño)de la organización encargada de la planificación del sector agropecuario a nivel ministerial.

6. Determinar las funciones de las juntas de planificación a nivel nacional, en relación con el Ministerio de Agricultura y las oficinas de planeamiento sectorial, y qué influencia tienen en el trabajo que efectúa.

7. Determinar quiénes constituyen estas juntas de planificación y quién designa a estas personas.

8. Determinar qué rol y qué grado de participación tiene el sector privado, en la planificación y decisiones a tomarse en relación a los planes agropecuarios sectoriales a nivel ministerial.

9. Determinar las ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de planificación que existen en cada país, mediante un estudio de tipo comparativo.

10. Determinar cuáles son las clases o tipos de técnicos con los que cuentan los organismos de planificación, en términos de capacitación y especialización indispensables para una eficiente ejecución de sus funciones.

11. Identificar cuáles son las relaciones operacionales, en lo concerniente a la aprobación y decisión de los planes entre las oficinas de planificación del sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y el Presidente de la República.

12. Determinar cuáles son los beneficios reales que brindan a la planificación del sector agropecuario, los técnicos que trabajan a nivel de implementación de programas y cuáles son los mecanismos para su participación.

13. Identificar cuáles son los posibles mecanismos operativos conduncentes a mantener como un proceso contínuo la comunicación de doble vía entre las oficinas de planificación y los técnicos que efectúan el trabajo y los líderes de grupo a quienes van dirigidos los programas .

14. Determinar cuál es el grado de participación de los elementos políticos, cuál es su rol en la planificación del sector agropecuario y cuáles son las decisiones que son tomadas por ambos grupos, es decir, políticos y técnicos.

15. Determinar las relaciones existentes entre los que formulan la política del desarrollo agropecuario y los planificadores.

16. Determinar los procedimientos dirigidos a proteger y guardar una separación o distancia, entre las unidades de planeamiento, donde se colecta y analiza la información y la interferencia política.

17. Determinar la mecánica de funcionamiento y los beneficios que reporta, así como los problemas que genera la vinculación de organismos especializados (centros de investigación y otros) a los organismos de planeamiento.

18. Determinar en qué medida la vinculación entre los organismos especializados y los organismos de planeamiento, ha sido benéfica para el mejoramiento de la planificación, y si esta modalidad podría ser usada como una herramienta para mejorar los sistemas de planificación en otros países.

19. Determinar qué tipo de organismo o grupo formula los planes especiales y de factibilidad, qué clase de técnicas la constituyen, qué procedimiento se utilizan y si estos técnicos son sacados de las oficinas de planeamiento o son un personal móvil que está dedicado a la formulación de planes a corto plazo.

20. Identificar cómo son formulados los objetivos de los programas a los diferentes niveles en que se efectúa la planificación, ya sean éstos generales o específicos, y si éstos están definidos operacionalmente.

21. Identificar, en las organizaciones del sector agropecuario, tanto públicas como privadas, quién o quiénes son los funcionarios que "toman decisiones" en lo concerniente a determinar:

a) los objetivos,
b) la aceptación o el rechazo de un objetivo, un proyecto o todo el plan,
c) la aprobación del plan o los planes.

22. Determinar qué tipo de cooperación y coordinación existe entre organizaciones, agencias o reparticiones del sector agropecuario que cumplen funciones de planificación.

23. Determinar el grado de independencia o autonomía que tiene cada nivel al que se planifica, en lo concerniente a la toma de decisiones en relación a la formulación de objetivos, fijación de metas, y estrategia a seguir en la implementación de los mismos.

24. Determinar qué grado de participación de la audiencia a quien la acción del plan va dirigido, especificando qué tipo de participación es ésta, hasta qué nivel llega, y con qué frecuencia se produce.

25. Determinar si en los procesos de planificación del sector agropecuario, tanto público como privado, existe o no, información suministrada por los empleados o técnicos que trabajan a nivel operacional, especificando qué tipo de información es la que suministran, de qué fuentes la obtienen, qué métodos usan en la obtención y ordenamiento de la misma y hasta qué nivel en la planificación llega esta información.

26. Identificar cuáles son las estrategias o procedimientos usados para la determinación de prioridades en los planes del sector agropecuario, en organizaciones, tanto del sector público como del privado.

27. Determinar la percepción y los puntos de vista de las personas o grupos a quienes va dirigido el programa, y la de planificadores en relación a problemas específicos.

28. Estudiar y formular una metodología que sea apropiada a la planificación agrícola en todas sus etapas y a todos los niveles en los que se planifica.

HIPOTESIS EN RELACION A LA PLANIFICACION

Hipótesis 1. En las organizaciones del sector agropecuario, público y privado, más del 60% de los planes de trabajo formulados a los diferentes niveles de las mismas, son basados en el criterio y la percepción de los técnicos y no en base a las necesidades y problemas de la gente.

Hipótesis 2. En las organizaciones agropecuarias de tipo público, más del 50% de los planes y programas de acción, se formulan de acuerdo a los intereses políticos del gobierno y no de las mayorías compesinas, agricultores y ganaderos.

Hipótesis 3. El sector agropecuario privado tiene mayor influencia en lo concerniente a la determinación de prioridades, y la decisión de los planes para el desarrollo agropecuario, que los otros grupos o sectores.

Hipótesis 4. En los Ministerios de Agricultura, hay una falta de consistencia o ajuste entre los objetivos que se persiguen y los planes que se formulan.

Hipótesis 5. Más del 50% de los programas de desarrollo del sector agropecuario público, no son efectuados por la Oficina de Planificación Sectorial del Ministerio de Agricultura sino por los organismos e instituciones del sector público descentralizado.

Hipótesis 6. En las organizaciones del sector agropecuario público, los planes de investigación y desarrollo rural hechos mediante el método de programa presupuesto, son más efectivos, en su aplicación, que los planes formulados por otros métodos.

Hipótesis 7. En las organizaciones del sector agropecuario público, los programas de trabajo que son planificados con la participación de los representantes de los grupos a quienes va dirigido el mismo, son más éxitosamente implementados, que aquellos programas que son impuestos por las oficinas centrales.

Hipótesis 8. Las organizaciones del sector agropecuario, de tipo privado, formula planes anuales de trabajo, y cuenta con mayor asesoramiento técnico, que las organizaciones del sector público centralizado.

2. ORDENAMIENTO

Al edificar la estructura orgánica de una institución, será necesario tomar en cuenta los beneficios de la especialización, las limitaciones del empleo de la autoridad, los problemas de la comunicación, y las consecuencias de la delegación de funciones, la centralización y la descentralización.

La manera como se organicen, y controlen estas funciones, serán factores que, en mayor o menor grado determinan las características de una organización e influencian significativamente en su funcionamiento y en su efectividad.

EL PROBLEMA

Las principales observaciones puntualizadas en relación al ordenamiento, en las organizaciones del sector agropecuario han sido resumidas en las siguientes:

Muchos de los países en América Latina, no tienen capacidad de organizar y administrar las instituciones del Sector Agropecuario, constituyendo esto un obstáculo real al desarrollo.

Por otra parte, los Servicios Agropecuarios no parecen tener capacidad de cambio, es decir la capacidad de la organización para hacer frente a nuevas situaciones y reajustes a medida que vengan nuevos problemas y circunstancias.

Parece no existir relación intersectorial ni interdisciplinária en el planeamiento y el diseño de las organizaciones agropecuarias, ni tampoco una definición del tipo de agricultura que se desarrollará en cada país.

Muchos países no están en condiciones de crear nuevas organizaciones agropecuarias, por no contar con los recursos económicos necesarios, y los técnicos entrenados que requieren las mismas. Presentándose como una alternativa la necesidad de reestructurar los organismos existentes, a fin de convertirlos en instrumentos que cumplan eficientemente las funciones de planificación de programas, coordinación de funciones e implementación de proyectos.

En algunos países existen organizaciones agropecuarias que cuentan con buenas estructuras orgánicas, pero deficientes sistemas de administración y malos administradores, mientras en otros casos se presenta el problema inverso que de una u otra manera dificulta la realización de los programas de desarrollo.

Por otra parte se indica en las fuentes de información utilizadas para este estudio, el hecho de que la Administración Pública, con sus sistemas y métodos de trabajo no alcanza a prestar una atención eficiente al Sector Agropecuario, ya no tiene la agilidad y flexibilidad necesarias, como para ajustarse a los aspectos relacionados con el factor tiempo (épocas agrícolas) y presencia de problemas específicos que de manera imprevista se presentan en las actividades agropecuarias (plagas, enfermedades, etc.) y que requieren de decisiones rápidas y funcionamientos especiales.

Así mismo se anota como una imperiosa necesidad, el de la reestructuración orgánica de los Ministerios de Agricultura, ya que actualmente parecen no cumplir con sus supuestas funciones básicas:

a) Conducción de la política agropecuaria del país;

b) Planificación del Sector Agropecuario;

c) Coordinación de las actividades agropecuarias;

d) Dirección y liderazgo del complejo institucional formado por organizaciones públicas, autónomas y semi-autónomas que operan en el campo agropecuario.

Existe divergencia de opiniones respecto al sistema de centralización de las organizaciones del sector agropecuario, bajo la egemonía del Ministerio de Agricultura, no existiendo suficientes datos empíricos que permitan indicar qué grado de descentralización de las mismas sería más efectivo.

Por otra parte, parece haber una excesiva concentración de poder en algunas oficinas nacionales que pasan en sus decisiones por sobre las oficinas intermedias regionales, y no toman en cuenta las sugerencias venidas de las secreatarías o agencias locales.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Es obvio anotar que un defectuoso ordenamiento de la estructura orgánica de una organización ocasionará el mal funcionamiento y una baja efectividad de la misma.

Una clara y bien definida estructura orgánica, permite efectuar en forma regular, sistemáticos ajustes y rectificaciones de todos los detalles del funcionamiento de una organización.

La falta de flexibilidad de la organización, y su poca capacidad de cambio, hacen que las mismas, lejos de cumplir sus funciones en relación directa a los objetivos instituídos, empleen más su tiempo, energía y recursos en actividades tendientes sólo a la supervivencia de la institución y del grupo.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS DE INVESTIGACION EN RELACION AL ORDENAMIENTO

1. Determinar las relaciones entre posiciones, secciones, departamentos y disciplinas en el diseño de las estructuras y el ordenamiento de las organizaciones públicas y privadas del sector agropecuario.

2. Estudiar, definir y delimitar el tipo de actividad para la cual las organizaciones agropecuarias de desarrollo, deberán ser reestructuradas o creadas.

3. Determinar la estructura de los Ministerios de Agricultura, así como las organizaciones autónomas y semi-autónomas que constituyen el sector público descentralizado y que operan en el sector agropecuario.

4. Investigar qué relación existe entre las funciones básicas de los Ministerios de Agricultura, sus responsabilidades y métodos de trabajo, y los objetivos específicos del desarrollo integral del sector agropecuario.

5. Determinar la estrategia a seguir, para modernizar la estructura orgánica y administrativa del sector agropecuario público centralizado, y si esta modernización debería ser parte de la modernización de toda la Administración Pública.

6. Determinar cómo funciona el sistema administrativo de las organizaciones del sector agropecuario público en lo concerniente a la departamentalización y la delegación de autoridad.

7. Determinar los diferentes grados de delegación de autoridad, en asuntos internos y externos que confrontan las organizaciones agropecuarias del sector público.

8. Identificar, delimitar y analizar todo el complejo institucional público y privado, a través del cual se otorgan los servicios agropecuarios.

9. Identificar cuáles son los factores culturales, políticos y económicos que determinan el bajo prestigio o imagen que tienen los Ministerios de Agricultura.

10. Determinar cuáles deben ser las funciones básicas a ser cumplidas, por los Ministerios de Agricultura en el desarrollo agropecuario del país.

11. Determinar el rol que deben jugar los Ministerios de Agricultura, a fin de promover un rápido avance del sector agropecuario en lo concerniente a aspectos políticos, sociales y económicos.

12. Determinar las ventajas y desventajas que presentan las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado y descentralizado que operan en relación con el Ministerio de Agricultura.

13. Investigar los procedimientos prácticos, dirigidos a orientar, dirigir y ajustar el trabajo de una organización a los planes, proyectos y metas establecidas.

14. Identificar qué tipo de estrategias y modelos administrativos están asociados con ejecuciones o realizaciones exitosas, ya sea en base de comparaciones entre países, entre organizaciones dentro de un mismo país, o entre sectores de una misma organización ya sea ésta del Sector Público o Privado.

15. En las organizaciones del sector agropecuario, ya sean éstas públicas o privadas, determinar la relación entre estrategias administrativas, reflejadas en la conducta o el comportamiento de algunas variables clave, tales como : el liderazgo, la estructura de la organización los procedimientos administrativos, el financiamiento, las relaciones y las ligazones con el medio ambiente, etc. y la correlación existente con los registros de los logros o realizaciones.

16. Determinar cuáles son los problemas que afectan la administración del sector agropecuario público, en comparación con los problemas que afectan a los otros sectores que constituyen el todo de la burocracia gubernamental.

HIPOTESIS EN RELACION AL ORDENAMIENTO

Hipótesis 1. Las organizaciones oficiales del sector agropecuario público, que han sido reestructuradas en base de una nueva filosofía dirigida hacia el desarrollo integral, muestran tener una mayor efectividad, que las organizaciones que solamente han efectuado cambios de tipo administrativo.

Hipótesis 2. Una mayor efectividad lograda por las Organizaciones del sector agropecuario público, como consecuencia de una centralización o descentralización administrativa, estará determinada por el factor situacional en el que la organización funciona.

Hipótesis 3. En las organizaciones del sector agropecuario el ordenamiento de las organizaciones centralizadas, varía considerablemente en relación al ordenamiento en las descentralizaciones.

Hipótesis 4. En las organizaciones agropecuarias, el grado de accesibilidad al cambio, es mayor en las organizaciones del sector privado, disminuyendo en las organizaciones públicas descentralizadas y siendo aún menor en las organizaciones públicas centralizadas.

3. COORDINACION

Este es un concepto frecuentemente mencionado en todos los niveles de la administración pública y privada.

Muchos piensan que uno de los males mayores y a la vez común a todas las organizaciones del Desarrollo Agrícola, es la "falta de coordinación". Una falta de coordinación no sólo entre las secciones o reparticiones de una misma organización, sino también entre organizaciones con objetivos afines, así como entre organizaciones agrícolas con otras organizaciones en la comunidad, en la región y en el país.

EL PROBLEMA

Autoridades competentes en materia de organizaciones agrícolas anotan los siguientes problemas en relación con la coordinación:

La naturaleza jurídica de estos organismos, (servicios públicos centralizados y descentralizados; corporaciones autónomas, empresas estatales,

sociedades anónimas y organismos creados por convenios internacionales, etc.), es muy dispar, con distintos grados de autonomía frente al poder central, lo que hace más difícil la coordinación. Hay una absoluta falta de coordinación para el desarrollo de los recursos.

Por otra parte, no existe articulación efectiva e integración de los servicios, tanto a nivel nacional como regional, y al local en particular, para unificar funcionalmente:

1) la educación.
2) la investigación,
3) el crédito,
4) el abastecimiento de los insumos,
5) la comercialización, etc.

Los servicios de Crédito Agrícola y Extensión Agrícola que trabajan a nivel de productor no alcanzan a coordinar sus actividades, indicando que en gran parte, la eficiencia de la aplicación de estos servicios en la explotación, depende de que se complemente la acción de ambos servicios.

Así mismo se indica que grandes dificultades surgen en la operación de las organizaciones de Reforma Agraria en cuanto a la coordinación con otros organismos. No basta que estos aspectos sean incluídos en el texto de la ley. Hay una resistencia debido a la estructura existente y a los propios intereses creados, que ya venían utilizando los servicios tradicionales y no desean verlos divididos o destinados a la atención del campesino.

En lo que se refiere a la organización administrativa, no se logró en muchos de los países latinoamericanos un progreso significativo en el sentido de obtener mayor articulación y coordinación entre el Ministerio de Agricultura y los organismos del sector descentralizado y del sector privado que operan en el campo agropecuario.

Algunas instituciones dicen coordinar sus actividades pero no trabajan juntas, no actúan juntas ni organizan sus esfuerzos. Muchos piensan que el coordinar es actividad de la "otra organización"; con este propósito, en algunos países latinoamericanos fueron creados organismos con fines de coordinación, los mismos que no alcanzaron a lograr sus fines; ya que hay un marcado aislamiento de las organizaciones del ambiente institucional, político y social de las otras organizaciones.

Se insiste en la necesidad de integrar los servicios agrícolas a nivel del productor, para la cual se sugiere el estudio analítico de algunos casos aislados, en los cuales se lograron buenos resultados.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

La falta de coordinación de una organización o entre organizaciones afines, puede representar una duplicación de funciones; un mal uso de los recursos --humanos, económicos, equipo-- falta de entendimiento y a veces hostilidad entre individuos, grupos y organizaciones; retardo en la solución de algunos problemas, etc. Factores éstos que interfieren en la realización de muchos programas de trabajo.

Frecuentes y numerosos esfuerzos se han venido realizando por parte de ejecutivos y técnicos, tratando de lograr una coordinación que sea real y que efectivamente pueda ser aplicada en la práctica, lamentablemente la falta de criterios y de una mecánica práctica para efectuar la coordinación ha hecho que todos estos esfuerzos no siempre logren su objetivo.

La imperiosa necesidad de lograr la coordinación entre organizaciones que trabajan en el campo agropecuario, motivó en algunos casos la creación de organismos coordinadores, y la de enfatizar la coordinación a nivel de planificación en otros; sin que se hayan desechado las medidas de centralización y descentralización para alcanzar el mismo objetivo dentro de las organizaciones.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN FUTURAS INVESTIGACIONES EN RELACION A LA COORDINACION

1. Determinar los métodos y estrategias de coordinación usados entre las partes que constituyen una organización, ya sean éstas secciones, departamentos, divisiones, etc. En organizaciones agropecuarias del sector público, tanto centralizadas como descentralizadas.

2. Determinar los métodos y estrategias de coordinación usados y la frecuencia con que se efectúa esta entre diferentes organizaciones agropecuarias, tanto del sector público centralizado y descentralizado, como del sector privado.

3. Determinar a qué nivel de la jerarquía orgánica del sector agropecuario público centralizado se realizan las actividades de coordinación.

4. Determinar cómo coordinan las unidades de planeamiento sectorial de los Ministerios de Agricultura y unidades de planeamiento de las organizaciones operando en el Sector Agropecuario, público centralizado, descentralizado y privado.

5. Determinar a qué nivel de la jerarquía orgánica del público, se toman las decisiones básicas, para lograr una coordinación funcional entre las organizaciones que constituyen el mismo.

6. Determinar cuáles son los problemas internos y externos que impiden una coordinación más funcional, dentro de cada organización y con otras organizaciones del sector público agropecuario, de acuerdo a la percepción de los ejecutivos y técnicos de cada organización estudiada.

7. En las organizaciones agropecuarias ya sean públicas o privadas, determinar cuáles fueron los factores de tipo administrativo que contribuyeron a lograr una efectiva coordinación en el caso particular de proyectos de tipo regional.

8. Determinar en qué medida la coordinación depende de la actitud de los miembros de una organización, es decir como una consecuencia de la internacionalización de los objetivos y metas de la organización, o como consecuencia de una necesidad reconocida en relación a los intereses, valores y metas comunes; y en qué medida es posible robustecer la coordinación en base a la utilización de sistemas formales.

9. Determinar cuáles son las ventajas y desventajas, de una coordinación lograda, mediante la aplicación del programa presupuesto.

HIPOTESIS EN RELACION A LA COORDINACION

Hipótesis 1. En las organizaciones tanto públicas como privadas del sector agropecuario, los principales problemas que dificultan la coordinación entre organizaciones son los relacionados con la dificultad de entendimiento entre los ejecutivos y técnicos, y no a la falta de medios y oportunidad de coordinación.

Hipótesis 2. Las organizaciones del sector agropecuario, tanto público como privado, que planifican sus actividades mediante el programa presupuesto, coordinan mejor sus actividades que las organizaciones que no usan este método de planificación.

Hipótesis 3. En las organizaciones del sector agropecuario, tanto del sector público como privado, donde existe una comunicación más intensa, la coordinación es más efectiva que en las organizaciones donde la comunicación es deficiente.

4. COMUNICACION

Indudablemente gran parte de los problemas entre los miembros de una organización, así como entre las organizaciones son consecuencia de un deficiente sistema de comunicación.

Los problemas de comunicación en las organizaciones de desarrollo agropecuario, dificultan su funcionamiento y entorpecen sus relaciones.

EL PROBLEMA

En muchas organizaciones agropecuarias de desarrollo, parece existir una insuficiente y muy difusa comunicación interna, entre sus secciones departamentos e individuos, habiendo gran dificultad para que la comunicación llegue hasta los niveles inferiores de la jerarquía y dentro de la organización sin sufrir cambios ni distorsiones en los mensajes.

Esta deficiente comunicación interna ocasiona unas veces, una mala interpretación de los objetivos y la consecuente alteración de los mismos, y otras veces una falta de unidad de acción entre los miembros de la organización. Por otra parte, los aspectos relacionados con la creatividad e iniciativa de los empleados, se ve coartada ya que las nuevas ideas no alcanzan a llegar hasta el nivel de los ejecutivos.

Frecuentemente se anota que existe una falta de entendimiento entre empleados, grupos y departamentos dentro de las organizaciones, en relación con asuntos administrativos y de coordinación, así como entre otros subgrupos a diferentes niveles de la jerarquía. Esto parece ser uno de los factores que contribuye a crear un clima de malestar e inseguridad entre los empleados, ya que muchas decisiones que afectan a la mayoría del personal se toman a puerta cerrada, y los resultados se conocen solamente mediante la comunicación informal.

En relación con la comunicación con otras organizaciones, no parece existir un clima de entendimiento ni siquiera entre aquellas que constituyen el sector agropecuario, y menos aún con otras organizaciones que existen en la comunidad. La comunicación entre personeros de estas organizaciones es de un modo infrecuente y los métodos usados en la misma parecen ser inefectivos.

Por otra parte, hay poca irradiación externa del Ministerio de Agricultura hacia los agricultores y campesinos, ya que la difusión de la política y los programas de acción pierden intensidad a medida que se alejan del Ministerio hacia la periferia.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Desde el punto de vista de la organización, se pueden considerar dos sistemas de comunicación; uno el interno o sea el que existe dentro de la organización y otro el de la organización en relación con otras organizaciones y el público.

Una organización es, en cierto modo, un organismo vivo, ya que sus miembros viven en continua interacción entre ellos, así como con otros miembros de otras organizaciones y el medio ambiente. Es por esta razón que la comunicación viene a ser como el fluído que da vida al sistema, y que en mayor o menor grado se convierte en un factor determinante de la efectividad de la misma.

La gran mayoría de los problemas que afligen a los miembros de las organizaciónes, son consecuencia de una defectuosa o ineficiente comunicación, ya que una consecuencia de ello es la falta de entendimiento entre los miembros de la organización así como de los objetivos, programas y métodos de trabajo.

Este grado de ineficiencia en la comunicación, aún parece ser mayor cuando se considera la comunicación con otras organizaciones, con los agricultores y campesinos, ya que en muchos casos se ignora unas veces la existencia de la organización y en otras no se conocen los objetivos y programas de las mismas.

POSIBLES OBJETIVOS A SER ALCANZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON LA COMUNICACION

1. En las organizaciones agropecuarias de los sectores públicos y privados, determinar cuáles son los procedimientos sistemáticos, o la mecánica empleada para comunicar las decisiones del nivel jerárquico más alto en una organización al nivel operacional y qué distorsiones o modificaciones sufre el mensaje.

2. En las organizaciones agropecuarias tanto del sector público como privado, determinar los procedimientos y la mécánica empleada en la comunicación, que va de los niveles operacionales más bajos de la jerarquía hasta los ejecutivos, la frecuencia de la misma, y las distorsiones que sufren los mensajes.

3. Determinar cuáles son los problemas y deficiencias que aquejan a la comunicación interna y externa de las organizaciones agropecuarias, tanto del sector público como privado, de acuerdo a la percepción de ejecutivos, técnicos, personal auxiliar y la audiencia de la cual la organización sirve.

4. Determinar los canales, métodos y frecuencia de comunicación que las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado utiliza para comunicarse con otras organizaciones del sector agropecuario público descentralizado con el privado.

5. Determinar cuáles son los principales ejecutivos y las razones por las cuales inician la comunicación entre el Ministerio de Agricultura las organizaciones agropecuarias públicas descentralizadas y las organizaciones privadas.

6. En las organizaciones agropecuarias del sector público como privado determinar cuáles son los medios de comunicación utilizados para comunicarse con el público, y la frecuencia con que se efectúa la misma.

7. En las organizaciones agropecuarias del sector público, determinar un posible padrón de comunicación interna (dentro de la organización) que permita un flujo de información (de doble vía) regular y continuo tanto en el sentido vertical como horizontal de la organización.

HIPOTESIS EN RELACION A LA COMUNICACION

Hipótesis 1. En los Ministerios de Agricultura la intensidad de la comunicación decrece según uno va del centro hacia la periferia. Es decir, del Ministro y sus directores de sección, a los departamentos, subdirectores, técnicos y finalmente empleados.

Hipótesis 2. En todas las organizaciones agropecuarias, tanto públicas como privadas, los conflictos de status rol, tienen, como origen la falta de entendimiento de los mensajes, y no la frecuencia con la que se efectúa la comunicación.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias, del sector público centralizado, hay un menor flujo de comunicación vertical que vaya de los niveles más bajos de la jerarquía, a los niveles más altos, en comparación con las organizaciones del sector público descentralizado y el sector privado, donde la comunicación de abajo arriba de la jerarquía es mayor.

Hipótesis 4. En las organizaciones agropecuarias, el número de medios de comunicación que se utilizan y la frecuencia con la que se efectúa la comunicación, es más intensa entre las organizaciones que pertenecen a cada sector público centralizado, público descentralizado y privado, que entre los sectores mismos.

Hipótesis 5. Los objetivos y logros de las organizaciones agropecuarias, tanto del sector público como privado, son conocidas por los individuos que constituyen la audiencia a la cual favorece la actividad de la misma, y tan solo por un número muy pequeño del público en general.

5. DIRECCION Y CONTROL

Bajo el impacto de las últimas investigaciones hechas en el campo de la administración, los conceptos tradicionales de Dirección, Control y Supervisión han ido sufriendo modificaciones; Strauss y Sayles* anotan lo siguiente:

"De acuerdo con el concepto tradicional, los únicos contactos importantes eran aquellos efectuados entre supervisores; dando órdenes a los subalternos o pidiendo la información deseada. El nuevo concepto enfatiza la necesidad de los contactos horizontales o laterales, a fin de incrementar la efectividad de la organización. El gerente, jefe o director, era visto como la única fuente de poder legítimo a quien los subalternos deberían reportar. Considerando que el personal técnico se encuentra mejor capacitado, al cumplir sus funciones de consejeros, y al estar frente de proyectos que requieren conocimientos especializados, el nivel de status es mayor, existiendo de esta manera una mayor delegación de autoridad que los autoriza a dar órdenes.

Por otra parte, todas las decisiones importantes eran hechas por el máximo gerente, jefe o director, hoy día las organizaciones cuentan con personal técnico especializado en diversos ramos de la administración, siendo el caso de que muchas veces ellos se encuentran mejor informados en asuntos técnicos, el jefe superior deberá abdicar ciertas decisiones claves en manos de ellos.

Finalmente, una organización, para ser efectiva requiere de una eficiente y frecuente supervisión, pensando que menor el número de empleados

* STRAUSS, George and SAYLES, Leonard R. Human Behavior in Organizations. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey. 1966

supervisados, mayor el control sobre los mismos. Sin embargo, se ha encontrado que en muchas circunstancias los subalternos trabajan más eficientemente bajo una limitada supervisión orientada a dar órdenes y controlar.

EL PROBLEMA

En las organizaciones que constituyen el sector agropecuario, ya sean éstas públicas o privadas, hay deficiencias en lo concerniente a la dirección y el control de las mismas. Usualmente las instrucciones que se imparten no son lo suficientemente claras; se generan frecuentes tensiones y conflictos no solo entre individuos, sino también entre grupos y departamentos de una misma organización, así como entre organizaciones afines. Los mecanismos de control, los standarsd usados y las medidas correctivas que se toman, en muchos casos no funcionan adecuadamente, debido a las interferencias y exigencias de tipo político y social y de influencia económica en que viven y actúan estas organizaciones.

En muchas organizaciones se indica la carencia de mecanismos que hacen factible el que los empleados puedan llevar a cabo sus tareas, de manera eficiente; así mismo se anota la falta de un liderazgo que motive a los empleados a ejecutar un trabajo más productivo. Este problema es aún más sentido en organizaciónes que tienen gran parte de su personal disperso trabajando en las áreas rurales.

También hay deficiencias en los métodos y la mecánica de supervisión ya que frecuentemente se presentan conflictos que derivan del grado de autoridad que se delega al supervisor. Por otra parte, también se anota una falta de capacidad directiva en muchos ejecutivos, habiendo una falta de diseño de estrategias adecuadas, que ajusten oportunamente a las situaciones cambiantes.

Así mismo, frecuentemente se presentan desacuerdos entre ejecutivos y técnicos, en relación a la percepción de los problemas y a la forma como es enfocada la estrategia a seguir para la solución de los mismos.

Una considerable cantidad de tiempo es empleado por el personal directivo y técnico, en aspectos concernientes a la redacción de informes, correspondencia y otros, que impiden el que el mismo pueda efectuar mayor trabajo en el cumplimiento de sus actividades específicas.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Siendo la función básica de dirigir, el hacer que los empleados cumplan las tareas que se les ha asignado, esta función administrativa edquiere gran importancia en la vida de una organización.

Puede haber organizaciones que tengan estructuras muy bien diseñadas, y perfectamente ajustadas a la situación, que no alcanzan a funcionar con la efectividad deseada debido a una deficiente dirección.

Las funciones de dirección y supervisión, en muchas organizaciones agrícolas son cumplidas por un mismo individuo indistintamente, teniendo como factores limitantes, la separación geográfica de los empleados en unos casos y la pluralidad de profesiones, niveles de preparación técnica, y funciones que cumplen, en otros.

Además, las funciones de dirección y la aplicación de controles, adquiere características diferentes, en cuanto a la estrategia, la metodología y la ética que se debe guardar, ya que el personal con el que se trabaja en este tipo de organizaciones, es personal profesional, que difiere considerablemente del obrero en una empresa. Es por ello que los técnicos que cumplen funciones directivas o de supervisión en una organización de tipo agropecuario, deberán tener amplios conocimientos sobre liderazgo, ya que sus funciones tienen mucho de dar orientación y motivación al personal técnico con el que trabajan.

POSIBLES OBJETIVOS A SER ALCANZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON LA DIRECCION Y EL CONTROL

1. Determinar mecanismos utilizados por ejecutivos de Organizaciones del Sector Agropecuario, tendientes a conseguir entendimiento y apoyo político a sus programas de desarrollo.

2. Determinar si los problemas relacionados con la Dirección y el control de las organizaciones agrícolas del sector público y privado, son peculiares a las mismas. Identificando cuáles son los problemas comunes y cuáles los problemas específicos.

3. Determinar los procedimientos prácticos que permiten dirigir y controlar el trabajo de una organización en relación a los planes, proyectos y metas establecidas.

4. Determinar los procedimientos básicos, y los standards de control indispensables que son aplicados en las instituciones agropecuarias tanto públicas como privadas, a fin de llevar a cabo una dirección y supervisión más eficiente.

5. Determinar la percepción y la interpretación del técnico de campo en relación a sus actividades, y la del ejecutivo que trabaja dirigiendo el programa desde su sede.

6. Determinar los métodos dirigidos a determinar los objetivos de la organización y la de sus programas de acción y la clase de técnicos que trabajan en la misma.

7. Determinar un sistema práctico de redacción de informes y mantenimiento de correspondencia, que siendo efectivo y ágil, haga que el técnico invierta menor cantidad de tiempo en esta obligación que cumplir.

HIPOTESIS EN RELACION A LA DIRECCION Y EL CONTROL

Hipótesis 1. En las organizaciones agropecuarias, tanto públicas como privadas, los ejecutivos que tienen una actitud positiva con respecto a la delegación de autoridad, gozan de mayor confianza de sus subordinados, y ven sus funciones directivas en forma muy diferente que la de los ejecutivos que no tienen una actitud práctica con respecto a la delegación de autoridad.

Hipótesis 2. En las organizaciones públicas del sector agropecuario, el grado de delegación de autoridad tienen una baja correlación con la capacidad y eficiencia probada del funcionario.

Hipótesis 3. En las organizaciones públicas del sector agropecuario, los criterios y percepciones de los ejecutivos difieren significativamente de la de los técnicos, en lo concerniente a los problemas existentes, la forma de enfocarlos y la estrategia a seguir para la solución de los mismos.

6. FINANCIAMIENTO

Las fuentes de procedencia de los fondos económicos, la forma como son suministrados, y la manera y prioridades en que son invertidos, son factores determinantes para que una institución de desarrollo, no tenga conflictos durante la planificación de sus programas y la implementación de los mismos, y para que no se produzcan desplazamientos de sus metas u objetivos. Además, este aspecto influye fundamentalmente en los problemas de reclutamiento, utilización y manejo del personal.

La importancia que asigna el Gobierno a los Ministerios de Agricultura, en relación con los otros Ministerios, es muy pequeña. Por lo general, este Ministerio frecuentemente ocupa un último puesto en la jerarquía de los que componen el poder ejecutivo en los gobiernos de los países latinoamericanos, si se toma en cuenta la asignación presupuestaria, el status-role del ministerio y el grado de poder e influencia del mismo en relación a la determinación de prioridades dentro de los planes de gobierno. En muchos países latinos, el Ministerio de Agricultura aún sigue siendo la "quinta rueda del carro".

EL PROBLEMA

El problema del financiamiento es uno de los problemas más críticos y díficiles de ser solucionados, ya que parece que muchos países latinos no tienen todavía plena conciencia de la importancia y realidad de los problemas agropecuarios, en su aspecto técnico como social.

Este deficiente financiamiento hace que el personal de los Ministerios de Agricultura y reparticiones técnicas sea insuficiente y muchas veces de bajo nivel técnico, ya que los sueldos son pequeños; y segundo, el que la implementación de los programas, no pueden realizarse con la efectividad deseada.

Existe así mismo el problema de que los fondos presupuestados no llegan en forma oportuna a las diferentes reparticiones y agencia, haciendo que los trabajos y operaciones se efectúen de acuerdo a las condiciones de tiempo, es decir, ajustadas a las épocas o períodos-siembras, cosechas, o presencia de plagas, enfermedades, etc. ya que las actividades agrícolas se efectúan dentro de límites de tiempo bien especificos, y un retardo en las mismas representa la pérdida de todo un año.

Es así como en muchas organizaciones de desarrollo agrícola, la escasez de recursos impide la posibilidad de alcanzar la acción coordinada de sus actividades y los prolongados trámites burocráticos, hacen que la

adquisición de equipos, materiales y otros, se realice muy lentamente, ya que para cualquier adquisición de elementos de trabajo, hay que llevar a cabo gestiones que toman mucho tiempo.

No hay una mecánica administrativa que permita una sistemática coordinación entre las oficinas de planificación y las encargadas de hacer los presupuestos, siendo muy corriente el desajuste que existe entre programas de acción y el financiamiento de los mismos. Por otra parte, en algunos casos los diferentes servicios agropecuarios no tienen conocimiento del costo de sus operaciones, no pudiendo reajustar el manejo de sus recursos, es así como se hace presente una fuerte tendencia a invertir los recursos de la organización en gastos fijos y de personal, y no en labores de operación de los programas.

Finalmente se anota el frecuente problema, tendiente a ampliar los programas de las organizaciones y a contraer compromisos más allá de la capacidad de sus recursos. Por otra parte, hay también una tendencia a crear nuevas organizaciones e iniciar nuevos programas, sin tener ingresos fijos que aseguren la existencia y continuación de los mismos.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

La base financiera sobre la que descansa una organización es la variable determinante de la vida de la misma, e influye decisivamente en su efectividad.

Es posible que uno de los factores que ha influído considerablemente para que los Ministerios de Agricultura se muestren en muchos casos inoperantes, es el insuficiente suministro de recursos, ya que estas organizaciones parecen ser las que tienen las asignaciones de dinero más pequeñas, dentro de los presupuestos de cada nación.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON EL FINANCIAMIENTO DE RECURSOS Y LA FORMULACION DE PRESUPUESTOS

1. Determinar cuáles son las posibles alternativas o estrategias, que los Ministerios de Agricultura emplean en sus relaciones con los Ministerios de Economía y Hacienda, tendientes a lograr una coordinación en la formulación de los programas presupuestos.

2. En las organizaciones agropecuarias tanto del sector público como privado, determinar las ventajas y desventajas de utilizar el concepto de costo beneficio, para la planificación y evaluación de los programas de desarrollo en relación a los medios subjetivos.

3. Determinar los criterios y procedimientos actuales seguidos por los Ministerios de Agricultura en algunos países de Latino América, para la asignación de partidas presupuestarias a las diferentes secciones del Ministerio y los diferentes proyectos.

4. Determinar con qué tipo de ingresos cuentan los Ministerios de Agricultura, que provienen del sector campesino, agricultores, ganaderos, e industrias agropecuarias.

5. Determinar qué tipo de ayuda financiera prestan los Ministerios de agricultura a organizaciones públicas descentralizadas y privadas así como a las instituciones educativas tanto de nivel medio como de nivel superior.

6. Determinar la forma en que son manejados los presupuestos en el sector público agropecuario, y los recursos de que dispone.

7. Determinar la coordinación que existe entre las oficinas de planificación sectorial y las oficinas presupuestarias en el sector agropecuario.

8. Determinar la mecánica de procedimientos ágiles y controles eficientes, que permite un suministro adecuado de fondos a las distintas reparticiones y organizaciones del Ministerio de Agricultura, a fin de que los proyectos de campo no sufran un desajuste en su ejecución en relación a las estaciones, épocas o presencia de problemas no previstos en el agro.

9. Determinar las estructuras orgánicas y métodos de trabajo cuya operación sea más económica; mediante el análisis comparativo del costo de operación por servicios.

HIPOTESIS EN RELACION CON EL FINANCIAMIENTO

Hipótesis 1. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, hay un mayor desajuste entre los programas de acción a ser implementados y el financiamiento de los mismos, que en las organizaciones públicas descentralizadas y las privadas

Hipótesis 2. En las organizaciones agropecuarias del sector público, el mayor problema para la no implementación de los proyectos de trabajo, es la falta de fondos o el retardo en el suministro de los mismos, y no las fallas del personal técnico que las efectúa.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, la carencia de planes específicos, con objetivos claros y procedimientos concretos, son la causa principal para la dificultad del financiamiento, y no la falencia económica del Estado.

7. CONTRATACION Y MANEJO DE PERSONAL

Una necesidad muy sentida por todos los ejecutivos que se encuentran al frente de organizaciones agropecuarias, ya sean éstas de tipo experimental, educativo, de fomento o de planificación, es la falta de personal técnico bien entrenado y con capacidad profesional que los habilite a cumplir una labor eficiente en el desempeño de sus funciones.

Las facultades de agronomía en Latino América, preparan personal con conocimientos generales sobre aspectos agronómicos, descuidando en muchos casos el campo de las ciencias sociales, la economía agrícola, la administración, la planificación. etc. Gran parte de estos técnicos son los que después son llamados a ocupar cargos ejecutivos a diferentes niveles, en las organizaciones de desarrollo. Por otra parte, las escuelas prácticas de Agricultura de nivel medio son las que en realidad han provisto el contingente de técnicos que desempeñan funciones al nivel de productor, es decir, constituyen el personal encargado de implementar los programas en las áreas rurales.

Ambos grupos de técnicos, requieren indudablemente el que las organizaciones de desarrollo, los sometan regularmente a un sistemático entrenamiento en servicio, a fin de obtener un mayor rendimiento de los mismos en el desempeño de sus actividades.

EL PROBLEMA

En muchos de los Ministerios de Agricultura y agencias de desarrollo numerosas posiciones de tipo "ejecutivo" están siendo desempeñadas por profesionales agrónomos, veterinarios, y profesionales de otras disciplinas, sin que los mismos muchas veces tengan conocimientos básicos de las funciones de la Administración.

Parece ser que esto es consecuencia de una norma establecida a través de los años, cuyo origen puede ser unas veces el favoritismo ya que numerosos técnicos son ascendidos a cargos ejecutivos gracias a influencias de tipo político (el pertenencer al partido del Gobierno o tener algún pariente o amigo influyente en el gobierno) y otras a influencias sociales (el ser miembro de alguna familia influyente, etc.) y otras, debido al reconocimiento a la buena labor, ya que no existiendo un sistema de insentivos que premien la eficiencia del empleado o del técnico en el desempeño de sus funciones, frecuentemente el ascenso a cargos ejecutivos es un premio a un buen trabajo efectuado, lo cual, en muchos casos representa el aislamiento del técnico de la función específica en la cual trabaja (estación experimental, agente de campo, profesor, etc.) y en las que está especializado y tiene buena experiencia, para empezar una nueva función, en un ambiente distinto, impedido de poder seguir aplicando sus conocimientos especializados, lo cual muchas veces va en desmedro de la misma institución.

Una posible consecuencia de este fenónmeno, es que hay una fuerte concentración de técnicos en cargos ejecutivos en oficinas nacionales y departamentales y una escasez de los mismos a nivel de implementación de programas, es decir, técnicos que trabajan en estaciones experimentales áreas rurales, zonas de colonización, etc.

Por otra parte, los bajos sueldos, la ingerencia política y la inestabilidad funcionaria, son factores que ocasionan frecuentes pérdidas y movimientos de personal. Esto indudablemente afecta la continuidad en la ejecución de los programas, y en la moral funcionaria. El cambio de Ministro, generalmente representa la salida de muchos directivos y el ingreso de otros, que no siempre están imbuídos de los mismos principios, puntos de vista y criterios que los que salieron. Es así como unas veces modifican programas, se cancelan otros y se inician otros nuevos, con el consiguiente desperdicio de dinero, tiempo y esfuerzo.

La utilización eficiente del conocimiento y la experiencia de los técnicos trabajando en el campo de la agronomía, presenta también defectos de planificación. Muchos técnicos, son entrenados (unas veces en el exterior) para desempeñar funciones en cargos que aún no han sido creados en la organización; es así que los mismos retornan a sus países y tienen que desempeñar funciones ajenas a su especialidad.

Por otra parte, hay una falta sentida de entrenamiento o adiestramiento del personal técnico previo a ocupar el cargo y en servicio, a fin de que los mismos se ajusten al tipo de trabajo que se les ha asignado. Es así como se anota por ejemplo, que, hay una contínua carencia de personal calificado para las funciones de planificación, organización y manejo de grupos, liderazgo , etc.

Tampoco existe una cooperación y coordinación entre las organizaciones del sector agropecuario y las universidades, facultades de Agronomía y organizaciones internacionales, en materia de entrenamiento de personal; ya que es necesario que ambos grupos de organizaciones se articulen a fin de intensificar un determinado entrenamiento, de acuerdo a las necesidades reales de desarrollo a ser implantadas por las organizaciones del sector agropecuario. Otro problemapertinente a estas organizaciones es la carencia de mecanismos, que permiten efectuar una regular y eficiente selección y contratación de personal; a fin de satisfacer las necesidades institucionales de contar con elemento humano que se encuentre adecuadamente capacitado.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Día a día las organizaciones en general asignan mayor importancia al problema de la contratación, entrenamiento y manejo de personal, ya que la no consideración de los aspectos humanos, en una empresa, repercuten desfavorablemente en todas las actividades de la misma.

Especial atención se requiere dar a conseguir un ajuste, entre el cargo propuesto y el técnico que deberá ocupar dicho cargo. Para lograr este objetivo será necesario el poner atención y cuidado en el reclutamiento, contratación y entrenamiento del funcionario, a fin de determinar la capacidad y experiencia del mismo, en relación a su habilidad técnica, o a su preparación profesional, procurando que estas condiciones se relacionan lo más estrechamente posible con las funcinnes para las cuales se lo requiere.

Por otra parte, el contínuo crecimiento o aumento del conocimiento humano es actualmente tan rápido, que la necesidad de entrenamiento periódico en servicio se hace una creciente necesidad, a fin de que el personal técnico pueda seguir aplicando en su trabajo el resultado de los últimos avances hechos por la ciencia, y a fin de evitar una rutinización en su trabajo.

Finalmente, la falta de insentivos entre el personal administrativo, y técnico de la organización de desarrollo, así como la inseguridad en el desempeño de sus funciones, se traducen en una falta de fuerzas motivadores por una parte y en una baja en la eficiencia funcionaria por otra, a más de una constante pérdida de personal.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN LA CONDUCCION DE FUTUROS ESTUDIOS SOBRE CONTRATACION Y MANEJO DE PERSONAL

1. Identificar los actuales mecanismos de selección y contratación de personal, en las diferentes organizaciones del sector agropecuario, así como los factores limitantes y problemas que existen en este campo.

2. Determinar cuáles son las calificaciones básicas, entrenamiento previo y grado de experiencia, requeridas para desempeñar los cargos ejecutivos es la jerarquía administrativa, en las diferentes instituciones del sector agropecuario.

3. Determinar cuáles son los ejecutivos que deciden la contratación o el rechazo de un nuevo empleado, y qué standards son utilizados para tomar dicha determinación.

4. Determinar si los Ministerios de Agricultura y otras organizaciones que constituyen el sector agropecuario, cuentan con mecanismos que les permita determinar qué clase de técnicos serán los requeridos por la Institución en un plazo de cinco años, y si existen acuerdos o coordinación con las Universidades, Facultades de Agronomía, Escuelas prácticas y de Veterinaria, etc,, para la provisión de los mismos.

5. Formular una política, que haga posible la marginación de las influencias políticas del gobierno en lo relacionado con la contratación del personal técnico.

6. Escribir un curriculum para entrenamiento de personal en servicio, el mismo que esté ajustado a las necesidades reales de trabajo, y que pueda servir de base para el periódico entrenamiento del personal, con especial énfasis en Administración.

7. Determinar un sistema de selección y calificación de personal en servicio, con fines de entrenamiento del mismo en el exterior y que ésté articulado con los planes y programas de trabajo de la organización.

8. Determinar una posible política administrativa que permita una mejor utilización del personal, especializado y adiestrado.

9. Determinar políticas dirigidas al movimiento interno del personal técnico y administrativo, en relación a promociones, cambios, retiros y renuncias.

10. Determinar una política de insentivos y reconocimientos, que permita fomentar la iniciativa y creatividad del personal, a más de mantener alta la moral funcionaria.

11. Identificar cuáles son los factores que ocasionan la pérdida de personal técnico, y las posibles medidas tendientes a reducir el mismo.

HIPOTESIS EN RELACION A LA CONTRATACION Y MANEJO DE PERSONAL

Hipótesis 1. En las organizaciones agropecuarias del sector público, una de las principales razones para la baja moral funcionaria, es la falta de seguridad en el cargo que ocupan, y no los bajos sueldos que perciben. ;

Hipótesis 2. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, las principales causas para la pérdida de personal técnico son de tipo político, y no de tipo remunerativo.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, la jerarquización del personal está hecha más en base a influencias políticas y no en base a títulos profesionales y méritos de trabajo, que en el sector público descentralizado.

Hipótesis 4. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado y descentralizado, la selección del personal técnico a ser entrenado en el exterior del país, es hecho con base en influencias de tipo político partidista y no con base en las necesidades de trabajo.

Hipótesis 5. En las organizaciones agropecuarias del sector público, el otorgamiento de premios e insentivos al personal técnico en mérito a su trabajo, es menos frecuente que en las organizaciones del sector privado.

Hipótesis 6. En las organizaciones agropecuarias tanto del sector público como privado, donde se consideran como importantes los aspectos humanos de los empleados técnicos, la eficiencia de

los mismos es mayor que en las organizaciones donde sólo se toman como importantes los aspectos económicos.

8. POLITICA Y OBJETIVOS

La política de desarrollo del sector agropecuario, que sea presentada ante el gobierno central de un país, deberá caracterizarse por contener una política agropecuaria definida y estable, a fin de mostrar ante el país la imagen de un sector integrado y operante, evitando así verse disminuído ante los demás sectores económicos y los grandes centros de decisión de la pólítica gubernamental.

Una política bien definida sirve como una guía general para tomar decisiones futuras, las mismas que intentan rectificar y hacer que las decisiones sean las más adecuadas posible, a fin de que contribuyen al logro de los objetivos que tiene propuestos la institución.

Los padrones de creencias, valores y actitudes que contiene cada política, le dan el tono y la personalidad a la organización, ya que los ejecutivos encargados de conducir la misma, poseen creencias fundamentales en relación a la naturaleza de la institución, sus funciones y sus relaciones con el medio ambiente en que vive la misma.

De esta política general, las organizaciones derivan una serie de regulaciones, normas y éticas que determinan las relaciones tanto internas como externas de las organizaciones y de las organizaciones entre sí que constituyen el sector agropecuario.

Por otra parte, los objetivos sirven de norte a las actividades de cada organización y representan los resultados concretos que se desea alcanzar, de aquí la importancia de contar con objetivos y metas bien definidas y claras, así como una política que sirva de marco de referencia y además de ligazón entre todas las organizaciones del sector agropecuario.

EL PROBLEMA

En muchos países latinoamericanos, los Ministerios de Agricultura, constituyen una autoridad meramente formal, en relación con muchas actividades del sector agropecuario, ya que los mismos se hallan carentes de poder político y económico.

Las políticas de desarrolo del sector agropecuario en muchos casos han

sido hechas por economistas, juristas y administradores, con muy poca experiencia en el campo agropecuario, existiendo al presente la necesidad de determinar las características fundamentales básicas del sector agrícola, a fin de definir una política agraria global, con objetivos claros.

Por razones no sólo legales sino constitucionales, resulta difícil el poder modificar la política y la Administración de los Ministerios de Agricultura, lo cual en muchos países ha dado lugar a la creación de corporaciones e institutos para llevar a cabo programas como Reforma Agraria, irrigación, fomento de Producción, comercialización, desarrollo regional, etc. Segregando estas funciones del Ministerio de Agricultura y restándole así su importancia y su poder de influencia y decisión.

Así mismo la posibilidad de llevar a cabo una política armónica, se ve coartada por el hecho de que el sector público agropecuario, está siendo dirigido por gran número de personas que toman decisiones de trascendencia y que muchas veces representan intereses antagónicos.

Así mismo, los Ministerios de Agricultura, en muchos casos aún no han alcanzado a ser los organismos rectores de la política agraria, ya que varias de sus funciones de desarrollo están siendo cumplidas, simultáneamente por otros Ministerios y organismos.

Existe la necesidad de definir la clase de agricultura que se impulsará en el país, a fin de organizar un sistema administrativo que ajuste a este tipo de política, ya que actualmente es grande la concentración de fuerzas de trabajo en el sector agropecuario.

Por otra parte, las organizaciones agropecuarias para el desarrollo, requieren una revisión y definición operacional de sus objetivos, ya que actualmente los mismos son un tanto difusos y dificultan una acción más directa en la prosecución de los mismos.

Junto a esta definición clara de objetivos, se anota la necesidad de dar a conocer a la sociedad el rol que juegan las organizaciones agropecuarias en el desarrollo integral del país, ya que la sociedad rural de cada país tiene sus expectativas en relación a estas organizaciones, no habiendo un conocimiento de los logros de la organización y de las aspiraciones de la gente.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

La existencia de un sin número de políticas agrícolas, en los diversos países latinoamericanos, ha traído como consecuencia una desorienta-

ción en este campo, lo cual ha ido en desmedro de los propios Ministerios de Agricultura.

El problema adquiere mayor relieve, si se considera que los ministerios de agricultura, que son llamados a ser las instituciones rectoras del desarrollo integral del sector agropecuario no ocupan el lugar de importancia que les correspondería, en relación con los otros ministerios. Mostrando tener un status bajo junto a un financiamiento incipiente.

Por otra parte, constituye una necesidad sentida, la falta de una ideología renovadora, que actúe a manera de una sustancia que integre los enfoques o puntos de vista, los objetivos, conocimientos, creencias y valores que tienen los integrantes de las organizaciones del sector agropecuario. Una especie de fluído ideológico que tenga una acción de motivar hacia la cohesión de las ideas y los principios, y que además rompa las creencias y normas que se oponen a la acción del cambio. Se hace cada día mas necesario el que la gente, empiece a enfocar y analizar los problemas de desarrollo con una visión y un entendimiento que tenga una dimensión panorámica de la situación en general; y no enfocando su atención en una sola dirección y en relación a un solo punto, por donde alcanza a ver sólo muy poco, o por donde percibe sólo una parte del problema, alcanzando sólo una interpretación parcial del mismo.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTLIZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON LA POLITICA Y LOS OBJETIVOS

1. Definir la política agraria dentro del contexto total de los planes y políticas de desarrolo, económico y social de la nación, a fin de poder conseguir el necesario apoyo de los altos niveles políticos.

2. Determinar la estrategia y la planificación necesarias, tendientes a convertir el Ministerio de Agricultura, en el organismo rector de la política agropecuaria, a fin de poder estudiar y proyectar la política agropecuaria en conjunto.

3. Identificar los posibles estrategias a seguir por los Ministerios de Agricultura a fin de poder lograr un mayor control de las organizaciones públicas descentralizadas y privadas que constituyen el sector agropecuario.

4. Identificar las posibles causas que origina la proliferación de organizaciones públicas descentralizadas en el sector agropecuario.

5. Determinar las posibles consecuencias y vicios resultantes de la proliferación de organizaciones del sector agropecuario.

6. Efectuar un análisis del proceso histórico del sistema administrativo del sector público agropecuario en forma comparativa.

7. Determinar cuáles son las implicaciones de la modernización de la Administración del sector público agropecuario, en relación con los otros sectores de la Administración Pública.

8. Efectuar una prolija revisión de los objetivos de las organizaciones agrícolas y un ajuste de los mismos, que permita una visión más clara de las actividades a ser cumplidas.

9. Formular una base política orientada hacia el desarrollo integral del sector público agropecuario, sobre la cual estén cimentadas las actividades de las diferentes organizaciones que trabajan en el mismo.

10. Determinar el grado de participación y la contribución que se espera del sector privado en la elaboración de la política de desarrollo, del sector público agropecuario.

11. Identificar las creencias, valores normas y costumbres que constituyen el contexto cultural, administrativo y político, en el que se desenvuelve el desarrollo del sector agropecuario, y las posibles consecuencias que derivan de las mismas.

HIPOTESIS EN RELACION A LA POLITICA Y LOS OBJETIVOS

Hipótesis 1. Las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado están basadas en creencias y valores, dirigidos a perpetuar la existencia de la organización y no la implementación de programas dirigidos hacia el cambio y el desarrollo.

Hipótesis 2. Las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, tienen una política agropecuaria tendiente a la realización de programas de interés de minorías y no de interés de las mayorías que constituyen el sector agropecuario.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias del sector público, la formulación de objetivos generales y específicos, presenta una falta de consistencia con los objetivos formulados en los planes del sector agropecuario, y aún en mayor grado con los planes formulados a nivel nacional.

Hipótesis 4. En las organizaciones agropecuarias del sector público, las razones legales y constitucionales, son las principales causas para no modificar la política administrativa de las mismas, y no la falta de planes y recursos.

9. EVALUACION

Toda organización de desarrollo cuyas actividades están dirigidas a la prosecución de sus objetivos, y al sistemático logro de sus metas, requiere evaluaciones periódicas. La evaluación hecha mediante métodos de investigación, es un ingrediente básico para un programa racional de Administración. En el entendido de que los programas de acción, están estrechamente ligados al logro de sus objetivos y no a la perpetuación de su propia existencia; es por ello que es una necesidad hacer constante uso de los estudios de evaluación.

EL PROBLEMA

Una gran mayoría de las organizaciones del sector agropecuario no evalúan sistemáticamente sus programas, métodos, logros, personal y la organización toda. Esto trae como consecuencia el que, las organizaciones lejos de cumplir con sus cometidos, y la realización de sus metas, se conviertan en organizaciones rígidas, y rutinizadas en cierto tipo de actividades, llegando a velar más por su supervivencia y no por la efectividad de sus actividades.

Por otra parte, estas organizaciones no cuentan con criterios o standards que les sirven de medida para poder evaluar los aspectos antes anotados, ni tampoco con el personal técnico capaz de efectuar estos trabajos.

También se indica que existen fuertes barreras de tipo político, influencias personales e intereses de grupo, que se oponen a que se efectúen evaluaciones periódicas de la organización, y de los logros alcanzados.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

La evaluación es una acción requerida por cualquier grupo administrativo a fin de poder juzgar el progreso de su organización.

De acuerdo a lo estractado de una revisión general de la literatura, el rol general de la evaluación puede ser resumido en los siguientes puntos:

1. Permite una revisión precisa de las realizaciones.
2. Indica si los objetivos fueron alcanzados
3. Proporciona una oportunidad para ver si todos los recursos de la organización fueron gastados.
4. Permite a los miembros de la organización estudiar y evaluar sus roles, les ayuda a reconocer sus puntos fuertes y débiles.
5. Proporciona la oportunidad de ganar información en relación a determinadas situaciones para la planificación de programas.

Es importante considerar que la evaluación se efectúa más o menos en situaciones complejas, en las cuales una innumerable variedad de factores pueden afectar tanto las características que están siendo medidas como el proceso de evaluación mismo.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON EL CAMPO DE LA EVALUACION

1. Determinar cuáles son los mecanismos y standards de evaluación utilizados, en los diferentes niveles de las organizaciones agropecuarias, y cuáles han dado mayor resultado de acuerdo a un método comparativo así como la frecuencia con la que se realizan.

2. Determinar en qué medida los trabajos de evaluación, de las organizaciones agropecuarias, son hechas utilizando el método de investigación.

3. Determinar si las evaluaciones son hechas por funcionarios de la misma organización, de organizaciones centrales o de otras organizaciones. Y qué ventajas y desventajas encierra cada una de estas alternativas.

4. Identificar los controles y standards que poseen las organizaciones para efectuar sus evaluaciones y chequeos periódicos de las realizaciones de la organización.

5. Identifcar los métodos que usan las organizaciones para establecer prioridades en el desarrollo de sus programas.

6. Determinar los posibles criterios o standards, que son utilizados para la evaluación: del esfuerzo, es decir la energía y acción del persona, del efecto, es decir de los resultados; y del proceso, es decir, determinar por qué y cómo el efecto fue alcanzado.

HIPOTESIS EN RELACION A LA EVALUACION

Hipótesis 1. Las organizaciones agropecuarias del sector público, cuyas actividades son evaluadas periódicamente, son organizaciones que tienen objetivos bien delineados y específicos y que alcanzan a cumplir mayor número de metas, en contraste con aquellas organizaciones en las cuales no se efectúan trabajos de evaluación.

Hipótesis 2. Las organizaciones del sector público, en las que los planes, métodos y realizaciones son evaluados por personas de organizaciones centrales, efectúan un trabajo más efectivo que las organizaciones en las que la evaluación es hecha por sus propios personeros.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias del sector público, la realización de los trabajos de evaluación de las mismas, está impedido por razones de tipo político y no por la falta de medios económicos y técnicos.

Hipotesis 4. Las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, que evalúa sus programas y métodos de trabajo, basadas únicamente en los informes de trabajo, son menos efectivas que aquellas que efectúan evaluaciones de investigación.

ap.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

IMPORTANCIA, ELEMENTOS Y PROCESOS DE LA PLANIFICACION

Por Hernán Carrera Andrade

SEMINARIO SOBRE DESARROLLO RURAL PARA GERENTES REGIONALES DE LA CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO.- Marzo 22 a 30 1971

IMPORTANCIA, ELEMENTOS Y PROCESOS DE LA PLANIFICACION

Doctor Hernán Carrera Andrade

En primer lugar deseo agradecer profundamente esta oportunidad que me brindan los organizadores de este Seminario, por la ocasión de dialogar con ustedes sobre este tema que tiene importancia común.

Quiero anticiparles que vamos a tener que hacer un enorme esfuerzo para tratar de resumir en solamente dos horas aspectos tan amplios como los que vamos a tratar.

El tema se va a concentrar en los tres niveles de planificación: nacional, regional y local. La adopción de la planificación para el desarrollo de nuestros países es consecuencia de varias reuniones de alto nivel que se han realizado desde el año 1960.

La resultante feliz de estas reuniones se puede resumir en el hecho de que los gobiernos se comprometieron racionalizar y agilizar su proceso de desarrollo, cumpliendo con el prerequisito de la planificación para el desarrollo.

Una de las reuniones más prolíferas para la implantación de adecuados sistemas de planificación para el desarrollo, creo que fue aquélla que dio como resultado la creación de la Alianza para el Progreso. Si ésta dió o nó los resultados esperados es un asunto que escapa al tema de esta conferencia, pero que obligó a los países a iniciar la aplicación de una política especial para el desarrollo basada en la utilización de varios sistemas de planificación que encontraron grandes obstáculos, en especial por la falta de recursos técnicos.

Los países tenían necesidad de conseguir recursos para sus inversiones de desarrollo y eso podrían lograrlo solamente a través de planes, programas y proyectos, específicos para el desarrollo.

Se obligó, por lo tanto, a los países a pensar con más detenimiento sobre la necesidad de sus inversiones en su doble función económica y social.

Se nota en los países un desconcierto inicial y un afán apresurado por cumplir con el requisito de la planificación.

Desde el año 1960 hasta nuestros días la América Latina que se encontraba totalmente en una etapa elemental de la planificación para el desarrollo, ha experimentado un avance muy significativo. Ahora contamos en América Latina con una serie de planificadores en los respectivos países, que están realizando una magnífica labor, que están preparando a otros profesionales y la idea de planificación está cada día adentrándose más en el criterio de los Gobiernos de nuestros países.

No creo que sea aventurado señalar que actualmente no se concibe un Gobierno en Latinoamérica que no utilice el instrumento de la planificación como meta para sus planes. Es de augurarse que estos primeros pasos que ha dado América Latina en los aspectos de planificación, se agiganten en el futuro, se produzca una depuración de las técnicas de planificación que den como resultado una mayor aproximación para conseguir los objetivos que busca el desarrollo económico y social en América Latina.

Después de estos antecedentes quería referirme en primer lugar al aspecto de la planificación como instrumento del desarrollo económico y social.

El concepto o las definiciones de planificación hasta el momento en todas las investigaciones que he tenido oportunidad de realizar, no he encontrado un criterio de identidad entre las múltiples definiciones que se han ensayado. Da la impresión de que cada tratadista, de cada especialista define a la planificación de acuerdo a su criterio. Es decir, no hay un concenso uniforme acerca de lo que es la planificación.

Les voy a entregar, al menos, tres definiciones de planificación:

Andrade Lleras dique que "la planificación es un proceso dirigido a racionalizar la toma de decisiones individuales o colectivas, presentando soluciones alternas en la consecución de los mismos fines sus posibles implicaciones y resultados. Este proceso se complementa a su vez con la determinación de sistemas y etapas sucesivas de acción, es decir, con una programación".

Por su parte, Jorge Ahumada dice que "la planificación es un instrumento destinado a permitir el más lúcido y concreto análisis de prácticamente no todos los complejos problemas que enfrenta la sociedad y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costo social".

Chi Yi Chen, concibe a la planificación como un "proceso conciente deliberado y colectivo para obrar sobre las fuerzas económicas sociales y culturales".

He querido transmitirles las definiciones de estos tres autores, igual hubiera podido hacerlo con muchos más, para comprobar la afirmación hecha anteriormente, de que no hay todavía un criterio unificado sobre lo que es la planificación. Lo que si encontramos en todas las definiciones de planificación es que, hay varios elementos que son comúnes en cada una de las definiciones: El primer elemento de estas definiciones está en tratar de identificar claramente cuál es el sujeto de la planificación. Ese sujeto de la planificación observa al objeto de la planificación a través de sus objetivos para llevarlo a un estado deseado, a través de una línea de conducta definida para la aplicación de las medidas que hagan posible la traslación de este objeto de su problemático estado real, a una situación de estado ideal. Estos son los elementos que he encontrado de identificación, de identidad en las definiciones de todos los autores.

En definitiva, lo que trata la planificación, es de establecer el modelo siguiente: Tenemos por una parte una situación real, es decir, el nivel descriptivo de lo que está sucediendo en este momento, es un diagnóstico de recursos y problemas.

Esta realidad se la analiza, basado en un marco teórico de referencia, se plantean las causas del "por qué" de esa situación, se tiene, así, un segundo nivel, el análitico reductivo que se fundamenta en un Marco de referencia "ideal" que se constituye en "el deber ser teórico" que inside tanto en la situación real como en el análisis de los problemas ya que éstos constituyen la diferencia entre la situación ideal y la situación real.

La planificación, que es una consecuencia de la diferencia descrita, trata de responder a la pregunta de qué hacer para que la situación real se aproxime, cada vez más, a la situación ideal; entramos, por lo tanto, a un nivel proyectivo que trata de preveer situaciones que se pueden producir utilizando ciertos medios en su oportunidad.
Posteriormente, se realiza un análisis evaluativo para medir los resultados que pueden o deben obtenerse de la aplicación de una determinada política de planificación.

Para mi manera de ver, esto es el proceso de planificación, o sea que el sujeto planificador trata de impulsar el objeto de la situación real hacia la situación ideal, valiéndose de un proceso de planificación que racionaliza la aplicación de las medidas más adecuadas para aproximar, al objeto, hacia la situación ideal.

La planificación tiene algunos aspectos básicos que se refieren: al proceso permanente de toma de decisiones, a la fijación de una ruta de marcha, al conjunto de planes parciales y al proceso multipersonal en lo que se refiere al proceso permanente de toma de decisiones, podemos explicarlo a través de un modelo que trata de explicar el de toma de decisiones.

El sujeto realiza sus observaciones, con conceptos pre-establecidos de su objeto.En base a los conocimientos que tiene o cree tener de la conducta espontánea del objeto (información normológica) forma una proyección de la interacción real, lo compara con sus objetivos y con la situación formal deseada, establece su estrategia inicial y bosqueja sus programas de acción. Estos programas son realizados ex-auto para llegar a una situación formal anticipada del objeto y a un conjunto coherente de programas de acción. Una vez que se han ejecutado los programas de acción se observa el resultado, se mejora la información normológica y se realiza una reunión ex-prot de los objetivos, de la situación formal, de las estrategias y de los programas de acción en un proceso permanente.

En lo que se refiere al segundo aspecto de la fijación de rutas en marcha, está referido básicamente al aspecto de control de aquéllas actividades que deben realizar para cumplir los objetivos previstos en la planificación.

En lugar de los gráficos tradicionales para controlar el progreso, se ha desarrollado el modelo de la red de decosiones. Se trata en definitiva de establecer cuándo deben cumplirse ciertas actividades para alcanzar - determinados aceleramientos futuros que en la práctica son muy inciertos Se trata, por lo tanto, de establecer el camino corto que permite tomar las previsiones que cada caso requiere para que no se paralicen las actividades que forman parte del proceso.

Esto es mucho más claro si ustedes tuvieran la posibilidad de analizar un grafo pert, ya con los cálculos definitivos, podrían comprobar la utilidad de este sistema.

En cuanto se refiere al conjunto de planes parciales podemos decir que la planificación da como resultado un plan que consta de una multiplicidad de planes parciales que constituyen actividades complementarias, no alternativas, que son necesarias para llegar a la situación formal deseada.

La planificación como proceso multipersonal puede justificarse en el hecho de que el proceso de planificación está permitido a una especialización de trabajo referido en especial a la organización funcional y a la organización jerárquico que ponen de relieve las responsabilidades de distintas - entidades, con funciones especiales y asignación de actividades específicas.

En cuanto a los objetivos de la planificación, es común ver que las sociedades en nuestros países tienen una serie de aspiraciones que generalmente sobrepasan las posibilidades de los países, porque los planteamientos que hacen a los Gobiernos no toman en consideración la disponibilidad de recursos que tiene el Estado para hacer posible la satisfacción de sus aspiraciones.

Muchas veces se enjuicia la actitud del estado diciendo que la deficiencia en la administración o en la organización de las instituciones del sector público, da como consecuencia un deterioro en la utilización de los recursos disponibles, que dificulta la obtención de los objetivos que la sociedad persigue. Eso puede ser real hasta cierto punto, pero yo creo que no hay ninguna organización por más eficiente que esta sea, que pueda suplir la limitación de recursos financieros y técnicos que, lamentablemente, caracterizan las actividades del Estado.

Los objetivos de la planificación están orientados hacia la obtención de un mejor nivel de vida de la población, a una plena aplicación de la justicia social, y a otorgar más y mejores oportunidades para todos. Estos - serían los objetivos, a grandes rasgos, de la planificación, ésto pretende la planificación.

Las aspiraciones expresadas por la sociedad son justas, pero para poder - convertirlos en realidad tienen que seguir, un camino tan complejo que no es posible conseguir estas aspiraciones sino con gran esfuerzo conjunto.

Estos objetivos tan amplios que plantea la aspiración social,podemos traducirlos en aspectos estratégicos que pueden ser manejados en la planificación. Uno de éstos, que se constituye en el fín básico de la planificación es el de conseguir el máximo ritmo del crecimiento del producto bruto por persona, que sea compatible con la estabilidad de un sistema. La planificación ayuda a lograr un incremento sostenido del ingreso bruto por persona.

Por otra parte la planificación trata de evitar un estancamiento demasiado prolongado o un proceso lento del desarrollo, al utilizar mejor los recursos disponibles. Por otra parte la planificación evita el deslpilfarro de capital y de establecer ciertas bases para el mejor empleo de los puntos financieros disponibles. Por otra parte, la planificación tiende a beneficiar a la colectividad en su conjunto a través de una mejor distribución de la renta nacional. En definitiva estos cinco últimos objetivos de la planificación están resumiendo lo que realmente la planificación puede hacer para convertir en realidad parte de aspiraciones de la sociedad.

Para que esa planificación sea efectiva debe reunir al menos tres características esenciales, la primera de éllas, se refiere a que los fines sean realistas, es decir, que los fines sean alcanzables. Cuando recién se comenzaba a hablar de planificación los planificadores hacían ciertas predicciones con el propósito de llevar una situación dada a otra deseada que constituía un salto demasiado grande que casi nunca se conseguía. Lo que se trata ahora es de ubicarse en la realidad de cada uno de los países y de identificar fines realistas que pueden ser alcanzados dentro de un proceso continúo. La segunda característica está dada por la posibilidad de disponer los medios adecuados para alcanzar los fines deseados. Si fijamos un fín tenemos que establecer cuál es el medio compatible para la consecución de ese fín y en tercer lugar, es necesario comprobar que los fines y los medios sean compatibles entre sí. La secuencia de estas características parecen sumamente lógicas y es realmente los que deben orientar a todo planificador que realiza actividades en cualquiera de los tres niveles de planificación.

En lo que se refiere a las etapas de la planificación hay un concenso general entre todos los especialistas que tratan esta materia. Se han establecido tres etapas de planificación, una referida al diagnóstico que no es otra cosa que la descripción analítica de la situación actual caracterizando el "por qué" de esa situación. El diagnóstico por lo tanto se ocupa de describir analíticamente aspectos de recursos naturales, recursos humanos de infraestructura social, de infraestructura física, etc.etc., es decir, lo que trata el diagnóstico es mostrar qué es lo que está pasando en un determinado momento, las características de una determinada situación, referidos al país o a una determinada región.

El análisis de los datos conducen a ciertas conclusiones que permiten, a su vez, fundamentar ciertas recomendaciones que constituyen el punto de referencia para la etapa de la planificación propiamente dicha que es la segunda etapa en la cual se definen con mayor precisión los objetivos, se fijan las metas, se seleccionan los medios y se asignan responsabilidades con el propósito de obtener por medio de un proceso coherente de utilización de recursos, los bienes o servicios previstos.

La tercera etapa es la ejecución y evaluación que se refiere a la ejecución de obras ó sea la etapa de puesta en marcha de los planes, programas o proyectos.

La evaluación es aquélla parte de la planificación en la cual se comparan las ventajas o desventajas en la utilización de recursos, establece un permanente control de la ejecución, con el propósito de saber en qué magnitud se ha logrado conseguir los objetivos previstos y las causas de eventuales desequilibrios entre los previsto y lo alcanzado. Permite también orientar la ejecución hacia los objetivos que se han previsto.

Hay etapas intermedias referidas a la discusión y la decisión. Esto se refiere a que el planificador, feliz o lamentablemente, es la persona que no puede tomar decisiones para ejecución; él presentará sus planes a la autoridad respectiva con el propósito de discutir las ventajas o desventajas de la asignación de esos recursos para facilitar a quien toma la decisión política. La decisión, en la ejecución, por lo tanto escapa al campo del planificador, éste presenta distintas alternativas para la utilización de los diferentes recursos y la decisión final la toman los políticos.

Los niveles de la planificación, en los que también hay unidad de criterio están constituídos por: nivel nacional que es el que involucra al país en su conjunto, es un sistema de planificación colectiva que se preocupa de obtener un mejoramiento social progresivo.

La planificación regional se refiere principalmente al estudio del hombre y las distintas formas espaciales que adquieren su continua interacción con su medio físico y su adaptación al medio.

La planificación local está referida a un campo mucho más restringido que tiene objetivos específicos que alcanzar, que utilizarla se refiere a una zona específica de medios bien definidos que se traducen en proyectos específicos de desarrollo.

En cuanto se refiere a la interdependencia que existe entre los tres niveles de planificación, personalmente lo veo de la siguiente manera: por un lado tenemos la planificación nacional en la cual se establece un marco de política general, con objetivos globales e identificación de medios en términos generales. El segundo nivel está constituído por la planificación regional en la cual se precisa el marco de política de desarrollo, encerrándolo en un marco más restringido, el regional. Y, un tercer nivel de planificación local, en el cual se establece también una política de planificación mucho más específica con medios individualizados y objetivos particulares.

La inter-relación entre los tres niveles reside en el hecho de que la planificación nacional establece un marco de política global que orienta al segundo y tercer niveles.

La planificación regional debe seguir los lineamientos de planificación global, para que los objetivos regionales se constituyan en metas a nivel nacional.

Por otra parte la planificación regional está poniendo un marco de referencia a la planificación local que debe fijar su política en base a las normas establecidas en la planificación regional, para que los objetivos locales se conviertan en metas regionales. Podríamos decir que cada uno de los niveles constituye un escalón que hay que alcanzar antes de pretender el siguiente, cualquiera que sea la dirección hacia arriba o hacia abajo.

La planificación nacional está expresada en los planes nacionales. Se instrumentan con programas regionales, que son la expresión de la planificación regional. Los programas regionales, se instrumentan para su ejecución con proyectos específicos que son la expresión de la planificación local. Resumiendo podemos decir que los Planes están a nivel nacional, los programas a nivel regional y los proyectos específicos, a nivel de planificación local, es decir, existe una inter-dependencia, una relación permanente entre los tres niveles de planificación.

Este sistema de planificación que se ha descrito, es un sistema que parte desde arriba hacia abajo. Algunos de los países latinoamericanos, han adoptado un sistema inverso de planificación. Es decir, que parten de abajo hacia arriba. Comienzan por elaborar y ejecutar proyectos específicos de desarrollo, último nivel de la planificación, pretendiendo ascender hasta llegar al marco global de referencia para conformar, a nivel nacional una política especial. Yo no me atrevería a decir, cúal de los dos sistemas es el mejor. Lo que me parece personalmente es que es mas consistente el proceso de planificación desde arriba hacia abajo, porque si el marco de referencia global está bien definido, si la política nacional está bien planteada, será mucho más fácil interpretar este marco general, para conseguir una política regional coherente que facilite la interpretación fiel a través de los proyectos específicos.

Me parece un tanto difícil que partiendo de criterios específicos se pueda llegar a definir una política general. Hay positivamente mucho más dificultades que las que normalmente se encuentran en el proceso de planificación que parte desde arriba. Siempre digo que estos dos sistemas se pueden comparar con el lanzamiento manual de un proyectil. Si lo lanza de arriba hacia abajo el esfuerzo que tiene que realizar es infinitamente menor que si se lo lanza de abajo hacia arriba. En este caso se requiere de un gran esfuerzo si desea alcanzar el nivel que se pretende lograr. Este ejemplo, un tanto burdo, les da a ustedes la idea de la serie de esfuerzos que pueden ser desperdiciados cuando se parte desde un punto sin saber, con cierta precisión, a dónde se quiere llegar. El éxito del sistema es demasiado incierto ya que al alcanzar el objetivo local, se pretenderá en ese solo momento comprobar si este esfuerzo ha sido comparable con los objetivos nacionales, puede que sí, pero también no podrían causar el impacto requerido, a nivel nacional, como parece justificar la asignación de determinados recursos escasos.

Esta ha sido la tendencia de algunos países latinoamericanos en cuanto al proceso de planificación que aplicaban en especial hasta el año 1960. Posiblemente las causas podríamos encontrarlas en el hecho de la costumbre de los países de planificar un desarrollo local para satisfacer necesidades de emergencia, tal vez porque no existía en los países, el personal técnico cualitativo y cuantitativamente apto para resolver los problemas que plantea un proceso integral e integrado de planificación.

La evolución de la técnica, producto de un decidido esfuerzo de los gobiernos, del incremento notable, del contacto con todos los países más avanzados, en esta última década se ha producido un gran avance, aunque no suficiente que ha promovido un ordenamiento del proceso de desarrollo en los países latinoamericanos. Y por último, el aspecto de la planificación instrumental que trata de enlazar los dos niveles polarizados de la planificación nacional y de la local constituída por la planificación regional, en la cual se están dando los primeros pasos en Latinoamérica para adoptar su técnica, que a mi manera de ver, aporta instrumentos muy valiosos para dinamizar un proceso coherente de desarrollo económico y social.

Si no existe un ordenamiento a nivel de regiones, si no se canaliza la estrategia del desarrollo por medio de una adecuada aplicación de la política espacial, muy poco se puede conseguir a nivel nacional. Chile y Venezuela han hecho un esfuerzo enorme, tienen ya establecida e instrumentada una política definida de desarrollo regional, se han creado las respectivas corporaciones de desarrollo regional, se ha dotado de recursos técnicos y financieros para hacer efectivas las medidas aplicadas, se pretende contraer la integración con planes nacionales a través de las actividades de éstas instituciones de desarrollo regional.

Creo que Colombia está también realizando todos sus esfuerzos en este sentido con resultados muy alentadores.

Quisiera insistir un poco en cuanto a los fines de los objetivos de la planificación, para que ustedes tengan una idea clara de cómo puede orientarse el planificador respecto a lo que la sociedad está exigiendo al Estado. Se dice que hay tres aspectos fundamentales: objetivos, individuales e inmateriales y objetivos presentes, y futuros. Esto lo podemos nosotros trasladar a un modelo o esquema con el propósito de ir señalando las relaciones que hay entre éllos.

Desde el punto de vista individual, las personas tienen necesidades materiales traducidas en el consumo de bienes. Frente a estas necesidades individuales, la sociedad también tiene necesidades materiales reflejadas en la necesidad de que existe una mejor distribución, más equitativa de la renta nacional. Desde el punto de vista individual hay necesidades inmateriales evidenciales en mejorar la posición cultural y la situación personal.

Las necesidades inmateriales se traducen en una mejor aplicación de la justicia y en el pleno goce de la libertad. Estas necesidades materiales e inmateriales, individuales y colectivas son presentes y futuras, convirtiéndose de esta manera, en un proceso permanente sin fin.

Los objetivos que plantea la socied tanto desde el punto de vista individual como colectivo, son tan amplios y generales que son suceptibles a muchas interpretaciones políticas. El papel del planificador está en saber interpretar las necesidades prioritarias que pueden ser satisfechas con determinados recursos disponibles. Traduce por lo tanto, esas aspiraciones en la conveniencia de alcanzar un incremento de la renta nacional, se preocupa de establecer un adecuado sistema de redistribución de esa

renta nacional con el propósito de aplicar las medidas conducentes a estrechar la derecha que existe entre los grupos que más tienen y los grupos que nada tienen, referidas, en especial, a reformas estructurales en la economía.

Se persigue como objetivo también fundamental, el desarrollo regional más armónico. Es decir, se trata de reducir las desigualdades extremas que existen entre las regiones de un mismo país. Para conseguir este objetivo es necesario ubicar inversiones estratégicas en aquellas regiones que presentan las respectivas facilidades, registran índices que demuestran una mayor depresión social y económica. Se pretende, por otra parte, mantener o alcanzar un mejor nivel de empleo. Es decir, reducir progresivamente, en el menor tiempo posible la desocupación, tratando de erradicar el subempleo. Para conseguir este propósito hay que realizar ciertas inversiones que tienden preferentemente a aumentar el nivel de empleo. Se preferirán, por lo tanto, aquellas que utilicen con mayor intensidad el factor trabajo. La planificación pretende mantener o lograr el equilibrio de la balanza de pagos, que constituye un aspecto fundamental del desarrollo ya que favorece la capitalización del país.

El efecto positivo en la balanza de pagos, se puede conseguir a través de la aplicación de medidas que tiendan a restringir las importaciones, a aumentar el nivel de exportaciones, o las dos cosas a la vez.

La aplicación de una enérgica política de importaciones acompañada de una eficiente política de industrialización para sustituir artículos procedentes del exterior, son los aspectos que más interesan para el logro de este objetivo.

Por último, la planificación trata de mantener o lograr estabilidad de precios, para evitar el fenómeno de la inflación, de graves consecuencias económicas y sociales que puede producirse por una desmedida expansión de la demanda efectiva frente a un nivel determinado de oferta.

La restricción en la demanda de ciertos bienes o la expansión de la oferta de esos bienes, o por las dos medidas a la vez, tienden a reducir el peligro inflacionario. Una política de regulación de inversiones, de consumo, del interés y del dinero se constituye en el instrumento de mayor eficiencia en el logro de este propósito.

En relación a los tipos de planificación podemos mencionar a la planificación corriente que ha existido y existirá siempre. Es el nivel más elemental de la planificación que se practica diariamente conciente o inconcientemente.

Los objetivos que persigue son limitados así como los medios de que dispone. Las decisiones, generalmente son individuales, y sus resultados afectan a un número reducido de personas.

La Planificación nacional tiene otras características ya que las decisiones políticas y económicas son amparadas por la autoridad, tiene varios objetivos que comprende a todo el país y este contribuye a dotar de los medios para conseguir los objetivos.

La planificación nacional está constituída por una serie de planes parciales que se encuentran integrados y coordinados entre sí para hacer más coherentes sus resultados.

La planificación rígida o imperativa que se aplica en los países burocráticos tiene características diferenciales que se pueden resumir en que toda la sociedad se convierta en una gran empresa, desaparece la iniciativa privada, todos los miembros de la sociedad se convierten en gestores del plan, el plan es autoritario, el individuo está al servicio de la colectividad y podríamos añadir el aspecto de integridad que caracteriza a este tipo de planificación.

La planificación elástica, indicativa o normativa, es diría yo, todo lo contrario de la que acabamos de describir. Se respeta la iniciativa privada, se conceden grandes incentivos para incrementar la actividad privada, todas las actividades están en manos del sector privado excluyendo aquéllas de servicio público indispensables, como serían: servicios de correos, de telecomunicaciones, de transporte público, etc.

El plan orienta las inversiones del sector privado y su ejecución está condicionada a la colaboración del sector privado.

La planificación concertada es un tipo de planificación que ha nacido de las necesidades sentidas de los países en vía de desarrollo.

Para mí es una tercera posición, entre las dos que acabamos de ver, que trata de utilizar los aspectos más positivos que presentan los dos tipos anteriores. Las características principales de este tipo de planificación se puede resumir en las siguientes : Hay una fuerte intervención del estado en el sector privado sin llegar al control absoluto, existe intervención en ciertas inversiones estratégicas para la economía del país, el plan se vuelve obligatorio por los instrumentos que utiliza para que el sector privado realice las actividades prioritarias que el estado desea incrementar, estos instrumentos se traducen en determinaciones políticas de orden económico y especialmente crediticio que el Estado pone a disposición del sector privado en el caso de que estén dispuestos a realizar ciertas actividades estratégicas.

El plan es, por esta vía, obligatorio, pero no compulsivo, ya que no se opone a la iniciativa privada que al actuar con libertad queda al margen de los beneficios del Estado.

La planificación parcial se refiere, como su nombre lo indica, a un aspecto de la planificación referida a un determinado sector del país que tiene objetivos limitados y dispone también de medios limitados.

Los problemas son más específicos y el resusltado beneficia directamente a una determinada zona. Este tipo de planificación se refiere a los proyectos específicos.

La planificación centralizada se caracteriza porque las decisiones están tomadas a nivel de la autoridad central, además, gran parte de las decisiones las toma el Estado. En cambio, en la planificación decentraliza-

da, son tomadas a un nivel inferior, la autoridad central se limita a coordinar estas decisiones.

El Estado como sujeto planificador, cuenta con un conjunto de medios de acción cuya utilización asegura el cumplimiento de los planes.

Esos medios de acción pueden ser de orden económico, o cualitativos, cuando se producen reformas en estos medios: Sector público, gastos corrientes del Estado, régimen de remuneración administrativa, estructura de los precios y mercados, grado de centralización de la producción, régimen de propiedad y otras reformas; cuando se producen reformas en estos medios, sobre todo a corto plazo, se consideran revolucionarias. Hay otros medios de acoion considerados como cuantitativos constituidos por: nivel de inversiones, nivel de consumo, nivel de impuestos, nivel de gastos públicos, política de crédito y nivel de salarios, éstos no necesariamente se traducen en reformas básicas a corto plazo, a largo plazo si son susceptible, de reformas.

Los medios cualitativos ayudan a agilizar el desarrollo economico, ya que inciden directamente sobre aquéllos aspectos que detienen el ritmo del desarrollo. Estos medios se combinan entre sí, estableciéndose reacciones que se expresan en ecuaciones que se constituyen en los modelos económicos. Los modelos pueden ser de tres clases: cualitativos o modelos de bienestar, cualitativos-cuantitativos o sean modelos de desarrollo económico y modelos cuantitativos que son modelos de crecimiento que son utilizados a corto plazo.

Es conveniente destacar que la decisión en relación a los medios que hay que utilizar depende de los objetivos que persigue el Estado, por lo tanto, los objetivos socio-económicos son fijados por el poder político y los objetivos cuantitativos dependen del grado de incidencia de las técnicas de planificación, referidas especialmente a la demografía, la contabilidad económica, los modelos dinámicos y las proyecciones a plazo.

Además de estas tecnicas, se utilizan otras para llegar a un mejor detalle de los estudios especiales. Estas técnicas se refieren a la demografía cuantitativa que cumple con la función de estimar la evolución demográfica de un país que es básico para establecer los aspectos características del Desarrollo. Esta necesidad se basa en dos hechos sobresalientes: uno conocer el potencial humano y sus características y dos, conocer las necesidades de bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades de esa población. Se pretende describir la situación demográfica en un momento determinado indicando las principales características de esa población: distribución por edades y sexo, por regiones geográficas, por el nivel de instrucción, por actividad, etc. Se describe también las transferencias que se efectúan en la población entre uno y otro momento, estos movimientos están referidos a nacimientos, decesos, migraciones, etc.

La contabilidad económica permite registrar el conjunto de las transacciones entre los distintos sectores de la economía. Ofrece, el marco contable que registra y analiza la actividad productiva, su acción se

refiera a un ejercicio económico.

Los modelos dinámicos son las ecuaciones que reflejan el comportamiento de las transacciones finales y totales de la economía, con el propósito de encontrar respuesta a la forma como se expande la economía.

Las proyecciones son la descripción numérica de una situación futura, que parte de una situación presente, prescindiendo de los acontecimientos intermedios, en ésto se diferencian de los modelos económicos, en razón de que éstos establecen una predicción permanente y continua en el tiempo; en cambio las predicciones a plazos, preven una situación futura escapando a las predicciones continuas.

Los efectos de la realización de los proyectos trata de establecer las consecuencias de la ejecución de un proyecto, principalmente en algunos campos claves de la economía.

Los campos claves estan dados por: producto bruto, venta nacional, nivel de empleo, nivel de ingresos, recursos presupuestarios, ahorro y balanzade pagos.

La elección entre proyectos se refiere específicamente a aquellos criterios de selección de inversiones que el Estado debe tener en cuenta para asignar la prioridad en su ejecución. Estos aspectos se relacionan con el incremento de la renta nacional, con el incremento del nivel de empleo, con la redistribución de la renta nacional en inversiones que están orientadas a contribuir al equilibrio en la balanza de pagos, inversiones que están conectadas, en definitiva, a aumentar el bienestar de la sociedad.

La planificación Regional se basa en la política del Espacio que se fundamenta específicamente en la preocupación de la eficiencia económica en el uso de los recursos nacionales. Tiende, por lo tanto, a evitar la subutilizacion de potencias de las regiones. Causa mucha extrañeza en sentir como en estos días todavía están haciendo comparaciones del desarrollo entre regiones. Estimo que no es posible hacer esa comparacion, en razón de que cada una de esas regiones están dotadas de distintos recursos, distintas posibilidades de utilización de los recursos, etc. No es posible establecer comparaciones entre una zona, digamos del Cauca con una zona del departamento de Antioquia, tienen aspectos tan distintos, referidos a clima, suelos, topografía, ubicación respecto a mercados, posiblemente cercanías estratégicas y otros factores particulares de cada zona que resulta imposible la comparación entre las dos. Actualmente, el subdesarrollo de las regiones no se mide comparándolas entre ellas, sino analizando el desarrollo actual de cada región con su verdadero potencial económico.

La planificación regional se fundamenta en la conveniencia de localizar las actividades que pueden ser más rentables.

La planificación regional pretende redistribuir las actividades a través del territorio nacional, que son lo más favorable posible al crecimiento del mejor impacto económico dentro e esas mismas regiones y producto bruto.

Otro aspecto de la política del espacio es el costo humano, hay que tener presente el aspecto humano sin descuidar el aspecto económico.

La primera preocupación radica en el énfasis que se debe poner en el estudio de las condiciones de vida y el ambiente socio-cultural. Se procurará disminuir los desequilibrios demográficos cuantitativos y cualitativos que se producen cuando se concentran, en determinadas regiones, actividades económicas importantes.

En cuanto se refiere a la Región podemos definirla como el área geográfica que presenta características comunes tanto en el aspecto económico como social. Si aceptamos que las regiones no están igualmente dotadas, ni paralelamente desarrolladas, concluiremos que las necesidades, posibilidades y potencialidades, difieren de una región a otra.

Las políticas de desarrollo regional deben responder, por lo tanto, a las características particulares de cada region. Esta política, en función de las diferencias anotadas se orientará en las siguientes direcciones: Colonización o sea la ocupación de tierras nuevas o la ampliación de la frontera agrícola, utilizando las tierras del Estado. Valorización política que trata de racionalizar los recursos disponibles de una región, se relaciona con las reformas estructurales entre ellas la Reforma Agraria. La expansión económica que vincula tres aspectos claves: Progreso técnico con innovación, edificación permanente y progresiva de la población y la acumulación del capital. Se ocupa de aspectos no solo de crecimiento sino de desarrollo económico. El acondicionamiento espacial que se preocupa por corregir el desequilibrio que existe entre regiones complementando su acción con análisis de las necesidades de reorganización, de coordinación y valorización de los esfuerzos para el desarrollo. Por último debemos mencionar la Regionalización del Desarrollo, que es una consecuencia del acondicionamiento espacial y dan como resultado lo que se conoce con el nombre de Región. Plan que se basa en el análisis de los aspectos económicos desde el punto de vista de la maximización, en el uso de los recursos naturales y humanos, en el análisis de los aspectos sociales que pueden reflejarse en la restauración del equilibrio inter-regional, y el análisis del aspecto técnico que implica la recubicación de ciertas actividades económicas.

Es necesario recordar que para la realización de los planes regionales de desarrollo se requiere fundamentalmente de tres aspectos específicos: la delimitación de las regiones, la creación de polos de desarrollo y la participación activa de la población.

Se había mencionado que existen varios tipos de regiones: dos homogéneas que son identificadas como espacio de información agrícola y espacio polarizado de inspiración industrial, comercial y administrativo; además de ésto se había mencionado un tercero de inspiración prospectiva de acondicionamiento que es el resultado de los anteriores.

Para establecer las regionos homogéneas se procede a agrupar, en el es-

pacio, a las pequeñas unidades locales que tienen las mismas características referidas a: naturaleza del suelo, pluviosidad, topografía, producción, ingresos, grado de industrialización, características de recursos humanos, etc.

Para establecer las regiones de espacio polarizado se analiza la relación funcional de la actividad económica, comercial e industrial. Es decir, el área de influencia de un país constituye el espacio polarizado.

Estos espacios pueden estar dables por la mano de obra, sistemas de transporte, movimiento de personas, flujo de bienes y servicios etc.

La determinación de la región plan se basa en los efectos de la polarización y tiene estrecha relación con los métodos de investigaciones operacionales referidas al estudio y selección de medios alternados que pueden ser utilizados para lograr un determinado objetivo.

El proceso de planificación regional debe observar ciertos principios entre estos: el objetivo debe estar perfectamente definido, es indispensable establecer con la mayor precision posible la región, se deben enunciar específicamente los programas con sus respectivos procesos de ejecución identificando los medios disponibles más adecuados. Todo programa de desarrollo regional se fundamenta en tres aspectos básicos: el sitio del desarrollo, su magnitud y la serie de prioridades que deben ser atendidas.

Las etapas de la planificación regional son las mismas que fueron analizadas al hablar de la planificación global. En cuanto a los objetivos de la planificación regional se puede resumir diciendo que persiguen la integracion económica que resulta de la expansión y modificación geográfica de los flujos de bienes y servicios en sus tres niveles claves: Sub-regional que se refiere especialmente a la creacion y promoción de los polos de desarrollo, a nivel regional y a las metas globales de desarrollo.

Se pretende, por otra parte, lograr una mas adecuada utilización de los recursos potenciales para maximizar el beneficio de la dotación regional, de tecnología, de recursos financieros y humanos.

La planificación regional pretende además, racionalizar, orientar las migraciones internas canalizando los flujos de la población, facilitando un ordenamiento más eficaz en el proceso de urbanización del país.

La planificación regional debe ser consecuencia de una meditada política de desarrollo regional que tendrá en consideración, en especial, aspectos relativos al establecimiento de una filosofía del desarrollo regional, los criterios más adecuados para delimitar las regiones, una conveniente estructura institucional y la aplicación de las medidas conducentes a lograr reformas estructurales básicas.

Se había indicado que los programas regionales de desarrollo se instrumentan por medio de proyectos específicos de desarrollo, identificados en el último nivel del sistema de planificación que tiene una dirección de arriba hacia abajo, por lo tanto, en lo que resta de tiempo y tomando en cuenta esta limitación, haré una referencia muy breve de lo que este nivel de planificación significa y pretende.

Como en los casos anteriores, se pueden citar múltiples definiciones de proyectos específicos; citaremos solamente la que expone Marrama en su obra Problemas y Técnicas de la Programación Económica. Dice: En una primera aproximación, podemos decir que consiste en la más pequeña unidad de inversión considerada en el curso de la programacion, esto es, un mínimo de obras capaz de vida autónoma, que por razones de complementariedad técnica representa un todo en sí mismo, en el que no se puede prescindir de una de sus partes sin que se recientan las otras. Naciones Unidas define a los proyectos específicos indicando que es el conjunto de antecedentes que permite medir las ventajas y desventajas de la asignación de recursos, llamados también insumos, a una unidad de producción queles transformarán en bienes de consumo.

Estas dos definiciones nos dan una idea clara de lo que significa la planificación parcial o local.

Los objetivos de la planificación local no difieren sustancialmente de los enunciados a nivel regional, solamente quelos de nivel local son más específicos. Podemos citar entre éllos si se hace referencia a la reforma en la estructura de sistema de tenencia, a la reforma en la estructura del uso de los recursos disponibles, a la racionalización de sistema de producción, a la necesidad de elevar el nivel de ingresos de determinado grupo de productores y la necesidad de introducir mejoras tecnológicas y de infraestructura física y social.

Las fases de un proyecto específico son las mismas que habíamos descrito anteriormente y que se refieren al diagnóstico, a la programación y a la ejecución y evaluación.

Las etapas sucesivas de un proyecto agrícola se ocupan de analizar las características actuales de los recursos disponibles, la nueva distribución de la tierra, identificación del tipo de empresa, selección del plan de producción que constituye la parte fundamental del proyecto característica del plan de crédito, identificación de proyectos complementarios y de las construcciones complementarias, el costo del proyecto que consolidan los requerimientos financieros para la producción y para la infraestructura física y social.

La etapa próxima cubre el análisis del financiamiento con todas sus características específicas y por último, se ocupa de la organización del proyecto referido, en especial, a la ejecución y puesta en marcha del proyecto. La etapa de evaluación trata de establecer in

dicadores que demuestran en qué medida se van a lograr los objetivos propuestos.

La primera etapa se refiere a la elaboración del diagnóstico de la situación que se pretende cambiar. Las demás etapas caen dentro del campo específico de la planificación propiamente dicha. La distribución de la tierra tiene por objeto establecer claramente la ubicación y extensión de los cultivos que se pretenden desarrollar, en base a las recomendaciones del estudio de suelos valorados y a otros estudios especiales que constan en la fase de recomendaciones del diagnóstico. La definición de tipo de empresas constituye el segundo paso. Hay varios tipos de empresas, los familiares en las cuales se determina la cabida por un proceso especial, las empresas cooperativas y empresas mixtas.

Definidos estos dos aspectos se selecciona la mejor alternativa de producción y se elabora el objetivo plan que cumple con los siguientes objetivos: elaborar una escala de prioridades para las inversiones; obtener un resultado aproximado de los ingresos familiares, conocer las disponibilidades reales para amortizar sus créditos. Este es un aspecto importante, sobre todo para políticas de crédito. Si nosotros tuviéramos la posibilidad de que todos los agricultores se orientaran por un plan definido, producción, sería más fácil realizar estimaciones, hacer predicciones, las necesidades reales de crédito y las posibilidades de amortización en los períodos más apropiados. Lamentablemente esto pocas veces se hace, y es esta la causa principal del gran desequilibrio que se produce en el sistema de crédito en nuestros países. Por último, el plan de conocer producción pretende estimar las reales posibilidades de reinversión de sus propios recursos.

Refiriéndonos a los gastos de producción que se toman en cuenta en el respectivo plan, son ocasionados por la adquisición de insumos tales como semillas, desinfectantes, fertilizantes, egresos por tracción animal o tracción mecánica, transporte, embalaje, etc. Además de estos hay costos imputados que generalmente no se los toma en cuenta en el análisis de resultados de la gestión productiva entre estos se pueden mencionar el valor de la mano de obra familiar, insumos que pueden adquirirse por donación, etc.

Estos insumos deben valorarse y formar parte del costo de producción si lo que se quiere obtener son estados económicos reales.

El estado del proceso de producción está expresado por el valor bruto de la producción, que conocemos con el nombre de entradas brutas que dependen de la extensión del cultivo del nivel de productividad por hectárea, entre otros aspectos. Hay diferencias notables para estimar costos y entradas entre el sector agrícola y el pecuario, ya que las características de proceso de producción son distintos, hay que observar cuidadosamente cada una de estas características para llegar a resultados financieros y económicos lo más explicados.

Los resultados financieros para aclarar conceptos, toman en cuenta exclusivamente los egresos e ingresos en efectivo. O sea, se refiere solamente al flujo de dinero en efectivo que caracteriza una determinada actividad productiva. En cambio, los resultados económicos, consideran este flujo en efectivo más los gastos y entradas imputadas, o sean aquellos que no exigen desembolso en dinero, o que no son suceptibles de convertirse en dinero dentro de un período determinado, pero que tomen un valor en el mercado, valor que hay que añadir para tener un resultado completo de la gestión empresarial.

La estimación de la renta familiar disponible, parte de las entradas brutas totales en efectivo, a las cuales se restan las necesidades de inversión del año próximo incluyendo el valor del presupuesto familiar, se obtiene así, la capacidad de pago. Esta capacidad de pago impone las condiciones a la política de crédito. Los planes de crédito fallan, porque en la gran mayoría de los casos se toma en cuenta la capacidad de pago. Cualquier plan de crédito que ustedes tengan que elaborar debe referirse necesariamente a esa capacidad de pago ya que establece la disponibilidad de recursos financieros, descontadas las necesidades inmediatas de la familia en cuanto a inversión y consumo familiar, que hace posible la amortización de los créditos. No se puede esperar que el empresario deje de invertir sus recursos financieros en el nuevo ciclo de producción, o deje de atender necesidades de consumo familiar para pagarle al Banco. Hay que procurar ajustarnos a esa realidad. Si no hay ese ajuste, si no hay ese análisis de compatibilidad entre necesidades y disponibilidades siempre tendremos problemas en nuestras carteras. A la capacidad de pago restamos la cuota de amortización de los créditos y nos queda una renta familiar disponible, que puede utilizarse de tres maneras: Una parte en mejoramiento del hogar. Otra, en reinversión en la propia finca y otra parte podría estar destinada a la formación de un patrimonio familiar en efectivo a través del ahorro. Estos aspectos son muy importantes en programas de reforma agraria, colonización o fomento de la producción para pequeños empresarios agrícolas.

En los proyectos específicos se hace indispensable un estudio de mercado, que debe ser elaborado por especialistas y en una metodología especial.

Otros proyectos consideran además, construcciones que complementarias son todas aquellas que se construyen dentro de la finca con el propósito de preservar tanto la cantidad como la calidad de la producción. Muchas veces se conceden créditos para determinados cultivos y los productos se pierden porque no hay un buen manejo final. Esto nos lleva a la conclusión de que sería conveniente dotar a las empresas agrícolas de estas facilidades que aseguran la calidad del producto y reducen el riesgo de reembolso de los créditos. Los planes de crédito deben ser integrales, o sea que se debería financiar tanto los costos de producción como todas las otras necesidades complementarias del proceso de producción para asegurar el mejor resul

tado de la producción.

El plan de crédito agrícola que se considera en este tipo de proyectos lógicamente tiene algunas características que se deben registrar claramente: tipo de crédito, destino de los recursos, de acuerdo a su función social y económica. Para mi manera de ver, aquí también hay una falla en los sistemas de crédito en casi todos los países.- Los sistemas de crédito se orientan a financiar ciertas actividades o rubros de producción incurriendo en el inconveniente sistema de líneas divididas de crédito que causan mucha confusión al empresario agrícola y se constituyen en uno de los factores de desequilibrio funcional de la empresa misma. Por otra parte se debe adoptar dentro del criterio integral de financiamiento, ciertas medidas que permitan establecer prioridades, en primer lugar se financiarán aquellas necesidades que son esenciales. En segundo lugar, si es que aún hay disponibilidades, se financiarán aquellas actividades que son necesarias y solamente si queda alguna posibilidad de recursos financieros, se atenderán las actividades o rubros que son convenientes. Este concepto se aplica mucho en proyectos de colonización, reforma agraria. El monto del crédito tiene que ser íntegro o sea cubrir las necesidades de todo el proceso y de la unidad de producción. Los plazos tienen que referirse siempre a la respectiva capacidad de pago. Generalmente, en nuestros países, no se considera este aspecto, por lo tanto no existe compatibilidad entre los plazos señalados y las reales posibilidades de reembolso de los créditos.

Cuando se han establecido definitivamente los requerimientos financieros en proceso de producción se puede calcular el costo del proyecto que es la suma total de las inversiones. Las inversiones se presentan con algunas de sus características básicas: inversiones por cada unidad de producción tipo, inversiones recuperables y no recuperables, en infraestructura física y social, el calendario de inversiones, etc. Una vez establecido el costo del proyecto se analiza el aspecto del financiamiento, o sea de donde vamos a obtener y en qué condiciones, los recursos necesarios. El financiamiento se referirá a las fuentes y se registrarán ciertas características como a las fechas de aporte de capital, plan de reembolso y un cuadro de fuentes y usos de fondos que tienen como propósito fundamental el tratar de establecer el flujo de recursos que tiene una empresa. Es decir se trata de comprobar la solidez financiera de la empresa y por último, hay una etapa referida a la organización que tiene un proyecto determinado, en cuanto se refiere a la intervención que va a tener el organismo ejecutor con todas sus características, a la organización social que tiene ese proyecto específico a la administración de servicios comunales y a la organización de la producción.

Hay que mencionar además, el aspecto de evaluación de los proyectos que no es otra cosa que el análisis entre las ventajas y desventajas de la asignación de recursos a un determinado proceso de producción.

Hay indicadores económicos y sociales que permiten medir la bondad de los proyectos,, estableciendo al mismo tiempo una escala de priorida_

des para su ejecución.

Les agradezco su generosa atención y espero haber promovido algunas inquietudes relacionadas con la importancia que adquiere la planificación en sus actividades específicas que están al servicio de los campesinos de Colombia.

Espero tener la oportunidad de mantener un contacto permanente para intercambiar nuestras experiencias. Estoy a las órdenes de ustedes y confío que la labor que ustedes desempeñan en beneficio del sector agrícola sea cada día más prolífera. Gracias.

INVESTIGACION SOBRE LEGISLACION AGRARIA EN ARGENTINA

Participante: Orquídea Adelma Díaz

I. La primera ley de transformación agraria Argentina es la número 12.636 dictada en el año 1940. Esta ley fue sustituída en el año 1954 por la número 14.392, pero en lo sustancial no modificó a la anterior, ni hubo una alteración fundamental del régimen de colonización.

En su artículo primero, la ley 14.392 establece sus objetivos: "La Nación aplicará, de acuerdo con las normas de la presente ley, planes agrarios destinados a poblar el interior del país, racionalizar las explotaciones rurales, subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma, radicar inmigrantes agricultores y llevar mayor bienestar a los trabajadores rurales. La propiedad de la tierra rural colonizada en cumplimiento de esta ley, queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en ella".

El plan colonizador argentino comprende la redistribución de tierras, la equitativa regulación de su uso, la determinación de sus extensiones, la dotación de elementos técnicos, la prestación de servicios educacionales y sanitarios en el ambiente rural, la facilitación del crédito y generalización del seguro, mejorar la distribución de la población e incorporar nuevas tierras al cultivo.

La Constitución Nacional no es muy explícita en materia de colonización. Las disposiciones referentes al tema son: en su artículo 67 se le encomienda al Congreso de la Nación "disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional" (inciso 4o.) "y promover la colonización de tierras de propiedad nacional" (inciso 16). En el artículo 107 establece que las provincias pueden "promover la colonización de tierras de propiedad provincial".

II. La aplicación de los planes agrarios está a cargo del Consejo Agrario Nacional. El Consejo es una entidad autárquica dependiente actualmente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, dependiente a su vez del Ministerio de Economía de la Nación.

El Consejo es una institución de derecho público y privado. Está constituído por un Presidente y Vicepresidente designados por el Poder Ejecutivo; y tres vocales nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta en terna por los productores agrarios (agropecuarios).

Las facultades del Consejo son amplísimas:

- adquirir y enajenar inmuebles;
- estructurar planes de colonización;
- convenir con organismos nacionales, provinciales y municipales la incorporación de sus inmuebles para colonizar.
- comprar inmuebles a particulares mediante convenio, licitación o remate público;
- proponer al Poder Ejecutivo la expropiación de inmuebles;
- promover la formación de cooperativas;
- propender a la implantación de industrias rurales transformadoras;
- facilitar la aplicación del crédito agrario a otorgarse por el Banco de la Nación Argentina;
- procurar la capacitación técnica del campesino;
- promover la aplicación del seguro agrícola;
- convenir la colonización con inmigración.

III. Adquisición de tierras

Para los fines de la ley se utilizarán los inmuebles mencionados en el artículo 7o. de la ley 14.392:

1. Las tierras incultas o irracionalmente explotadas que estén bajo influencia de obras hidráulicas estatales.

2. Las tierras fiscales que se consideren aptas.

3. Las que no alcancen un nivel de producción adecuado.

4. Las que estén en poder de los Ministerios, de los Bancos del sistema oficial, o cualquiera de las otras reparticiones públicas nacionales y que no se utilicen para otros fines del Estado o para los especiales que determinaron su adquisición o que en adelante pasen a su poder.

5. Las del dominio privado o de las provincias y municipalidades que sean ofrecidas para ser incorporadas al régimen de la ley.

6. Las ubicadas en zona de erosión o erosionalbles.

[illegible]

[illegible]

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible] pre-[illegible] y musicales [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible] la hipopotamia e inmunidad
- promover la comunión de cooperativas.
- [illegible] la importancia de la [illegible] extraclase-[illegible]
- [illegible] la [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]
- [illegible] la comprensión [illegible] del campesino.
- promover la [illegible] del [illegible] material
- [illegible] la [illegible] [illegible] [illegible].

III [illegible]

[illegible] utilizando los [illegible] [illegible] [illegible].

1. [illegible] [illegible] [illegible] que [illegible] [illegible] [illegible].

2. [illegible] [illegible] [illegible] [illegible].

3. [illegible] [illegible] [illegible] [illegible].

4. [illegible] [illegible] [illegible]

Será considerado apto para colonizar el inmueble que reuna las características apropiadas que aconsejan su fraccionamiento.

El precio se basará en los siguientes considerandos:

a. Valor productivo de la tierra.
b. La valuación fiscal.
c. Los informes proporcionados por el Banco de la Nación Argentina y del Banco oficial donde esté ubicado el inmueble.
d. Las mejoras existentes.

Si la tierra normalmente adquirida no fuese suficiente, el Poder Ejecutivo solicitará autorización al Poder Legislativo para expropiar. Según lo establecido en la Ley 13.264 sobre Expropiaciones, el Estado sólo puede expropiar por causa de utilidad pública fundada en ley especial.

Para evitar la demora en la obtención del inmueble, el Estado tiene la facultad de tomarlo y disponer de él, consignando judicialmente el precio, así se evita tener que esperar a la conclusión del proceso, cuyo tiempo mínimo de duración es de tres años (previendo la apelación ante la Cámara).

Junto al instituto de la expropiación, tenemos que la adquisición se puede hacer por convenio directo, licitación o remate público. El convenio directo posibilita adquisiciones que de otro modo se perderían a causa de trámites burocráticos, pero en la práctica esta forma es prácticamente núla. En el caso de tierras de la Nación, provincias o municipios, que se entreguen al Consejo para su parcelamiento y distribución, rige una estimación especial en su precio.

Quedan exentos de la expropiación los inmuebles racionalmente (la ley no define que debe entenderse por tal) trabajados por el titular del dominio, su cónyuge o parientes en línea recta, o colaterales hasta el segundo grado.

La ley derogada establecía que el predio abandonado o no explotado por el propietario durante 5 años podía ser expropiado. La vigente ley no recoge este principio, pero estas tierras están contempladas en el artículo 7o. en el apartado 3) "las que no alcancen un nivel de producción adecuado".

IV. Dotación de tierras

Las tierras se dividirán en unidades económicas y se les introducirán las mejoras necesarias.

La adjudicación podrá ser en venta o en arrendamiento con opción a compra. El acuerdo entre el Consejo y el adjudicatario es un contrato administrativo.

El precio, así como las cuotas de amortización y el interés deberán guardar relación directa con la producción del inmueble. Su importe será abonado:

a. Con un servicio anual, incluyendo amortización e interés, cuyo monto será fijado por el Consejo de acuerdo a la productividad del campo.

b. Con amortizaciones extraordinarias que el colono podrá efectuar en cualquier momento.

c. Mediante la reducción del 1% sobre el precio inicial por cada hijo o hija de colono que naciera con posterioridad a la toma de posesión del predio.

El Consejo procurará que los pagos se hagan en las épocas de mayor ingresos y podrá establecer una forma de pago proporcional a la producción, en lugar de suma fija. En caso de malas cosechas, se podrá suspender el pago.

El otorgamiento del título de propiedad, tiene lugar cuando se hayan reunido las siguientes condiciones: 1) cumplimiento de todas las obligaciones; 2) transcurso del término de 5 años desde la toma de la posesión; 3) cancelación del 40% del precio.

Los lotes así adquiridos no podrán volver a venderse con estas facilidades, sino pasados 15 años de la fecha de su adjudicación.

Los lotes son inembargables e inejecutables. Mientras no esté satisfecho su pago no se podrá: a) subdividir la unidad económica sin permiso; b) constituír derecho real alguno, sin amortización; c) transmitir el dominio a sociedades, salvo a cooperativas o a terceros que reunan las condiciones de la ley.

Una vez satisfecho el pago del precio el dominio es pleno, conforme a lo establecido en el Código Civil: la ley impone sin término de prescripción, el explotar racionalmente el predio, la obligación alcanza a terceros adquirentes y en caso de incumplimiento procede la expropiación.

En caso de fallecimiento del adjudicatario no es posible la división del predio sin autorización del Consejo, que podrá decidir: 1) o continuar la adjudicación con algún heredero idóneo (en caso de no existir acuerdo entre los herederos para la adjudicación, elige el Consejo; los otros herederos tienen un derecho de crédito sobre el elegido) o 2) rescindir la adjudicación.

Orden de prelación para la adjudicación

Podrán ser adjudicatarios de tierras los productores que reunan estos requisitos básicos: 1) ser productor agropecuario profesional o hijo de productor que haya colaborado en tareas rurales, o bien egresado de institutos de capacitación agropecuaria; 2) edad mínima 20 años; 3) contar con buenos antecedentes personales; 4) no ser propietario (ni el cónyuge) de otra unidad económica; 5) no estar incapacitado físicamente para el trabajo rural.

Entre éstos, serán a su vez preferidos: a) quienes tengan familia numerosa y apta para colaborar en el trabajo rural; b) los argentinos, los extranjeros con residencia mayor de cinco años en el país o los que se incorporaron en planes de inmigración; c) los que estén domiciliados en la región; e) los socios de cooperativas agropecuarias. Pero a su vez tienen preferencia sobre las personas citadas, las siguientes: 1) los arrendatarios o aparceros del inmueble que se coloniza; 2) los arrendatarios o aparceros que en virtud de la ley de arrendamientos deban dejar el campo arrendado y procurarse otro.

La unidad económica

La ley 12.636 define a la unidad económica, sin darle este nombre. Uno de los caracteres de la unidad económica es su relación con la capacidad de trabajo y de consumo de una familia. La extensión de la unidad económica varía con la región geográfica y el tipo de cultivo.

V. Organización campesina

La ley 14.392 manteniendo el espíritu de la legislación anterior le encomienda al Consejo Agrario la organización de consejos agrarios locales, cuyos miembros serán elegidos por los colonos, bajo la presidencia del agrónomo regional u otra persona capacitada. Tendrán por objeto "coadyuvar la acción colonizadora, en procura de la elevación del nivel de vida social, material y cultural de la población rural de las colonias, consolidando el hogar campesino, estimulando la cordial armonía entre todos los participantes del trabajo rural (productores y obreros) bases esenciales de la economía agraria, a fin de lograr una máxima y mejor producción".

VI. Colonización con provincias

Cuando un particular decida subdividir y colonizar un campo, podrá hacerlo dentro del régimen de esta ley. En tal caso el Consejo interviene para facilitar las operaciones y sin ánimo de lucro. El Banco de la Nación acordará el crédito necesario. Se procurará radicar a los actuales ocupantes y a los arrendatarios y aparceros. Las operaciones que se realicen significan para el vendedor la excención del 50% del impuesto a las ganancias eventuales.

Colonización indígena

El decreto/ley No. 2.954/58 establece que el Consejo Agrario deberá elaborar planes especiales de colonización indígena, procurando el aprovechamiento de las tierras fiscales aptas, para lo cual convendrá con las provincias y con el Ministerio, ahora Secretaría de Agricultura y Ganadería la afectación y adquisición de tierras para ese fin. Las tierras serán entregadas en usufructo vitalicio y hereditario.

VIII. Servicios agrarios

En nuestra legislación agraria el sistema de crédito está legislado en la ley 11.684 que crea la Sección Crédito Agrario en el Banco de la Nación Argentina. Dicha ley puso fin a una larga época de desamparo del productor campesino. La ley 12.636 también contempla el crédito agrario, no sólo como forma de adquirir la parcela propia, sino como instrumento permanente al servicio de la economía agropecuaria.

[illegible]

[illegible]

VI. [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

VIII. [illegible]

[illegible]

Tipos de préstamo: los préstamos previstos en la ley 11.684 son de distinta índole, de acuerdo a cada etapa o momento de la explotación agropecuaria varía el plazo y la garantía.

a. Con garantía real.
b. Sin garantía real.

El plazo mínimo es de 180 días y el máximo 10 años.

Fondos para el crédito agrario

Con la reforma introducida por la ley 12.389, los fondos destinados son:

a. 10% del capital propio y fondo de reserva del Banco.
b. 20% del importe de los depósitos a plazo fijo.
c. 20% de los depósitos en Caja de Ahorros.
d. 100% de los depósitos judiciales.

La ley pretende canalizar buena parte de las operaciones crediticias por medio de las cooperativas legalmente constituídas y de tipo agropecuario, sean de crédito, consumo, producción o venta.

Sin perjuicio de la legislación nacional, las provincias también han dictado normas tendientes a facilitar crédito a los productores.

El crédito agrario planificado consiste en prestar ayuda crediticia integral al productor agropecuario que esté dispuesto a encarar sus explotaciones en la forma mas conveniente a las condiciones agro-económicas, con ajuste a lo aconsejado por los técnicos de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

En nuestro país se encuentra legislada la Prenda Agraria o Prenda con registro (Ley 12.962), y el warrants y certificados de crédito.

El crédito se otorga en forma individual o a las cooperativas de campesinos.

En cuanto al mercadeo, ninguna ley prevé expresamente la situación.

La ley 12.636 establece que el Consejo estimulará y fomentará especialmente en cada colonia la constitución y funcionamiento

[illegible] en la ley 1.654 con [illegible] en la exen- [illegible].

[illegible] de México [illegible] 400.

[illegible] y para [illegible] las empresas

[illegible] la [illegible] por la ley 1.183, los fondos desti- [illegible]

a. [illegible] del capital [illegible] por [illegible] Banco.
b. 20% del importe [illegible] Fisco.
c. 50% de los [illegible] [illegible].
d. 1% de los [illegible] [illegible].

[illegible] y pequeños [illegible] parte [illegible] [illegible] vicios por medio [illegible] [illegible] [illegible] de [illegible] [illegible], [illegible] [illegible] [illegible] [illegible].

[illegible] la [illegible] [illegible] [illegible]

de sociedades cooperativas agrarias de producción, consumo, de comercialización y de industrialización, a cuyo efecto mantendrá servicios gratuitos de información y de gestiones ante las autoridades que correspondan para su reconocimiento.

Recursos financieros

La ley originariamente, asignaba al plan colonizador los recursos que fijase el Ministerio de Finanzas del cual dependía el Banco de la Nación, entonces ejecutor de la colonización. El decreto/ley 2.964/58 modificó el criterio (arts. 65 y 66), disponiendo que el Poder Ejecutivo entregará al Consejo los bienes que en el régimen anterior tenía el Banco afectados a la colonización y además la cantidad que anualmente se fijará en el Presupuesto Nacional.

Además se le autorizó al Consejo a emitir hasta dos mil millones de pesos nominales en bonos de colonización, estos bonos procurarán el dinero necesario para adquirir tierras y éstas serán su respaldo.

Otras leyes colonizadoras

1. En el año 1919 fue sancionada la ley 10.676 que encargó al Banco Hipotecario Nacional la colonización agraria. La actuación de este Banco no fue eficaz y se prestó a la especulación. El régimen de la ley se limitó a la financiación para la compra en determinadas circunstancias, pero no emprendió una acción orgánica e integral.

   El Banco Hipotecario prestaba dinero hasta cubrir el 80% del valor de la tierra a adquirir y por superficies de hasta 200 has.

2. La ley 13.246 indirectamente es también ley colonizadora ("arrendamientos y aparcerías rurales"). La ley prevé el caso que el campo arrendado sea ofrecido en venta al arrendatario o aparcero y concede el crédito del 100% para adquirirlo (art. 56).

3. La ley 14.272 prevé un régimen especial de colonización de tierras de Choële-Choële, General Conesa, General Frías y el Valle del Viedma (localidades de la Provincia de Río Negro). La ley declara sujetas a expropiación esas tierras y encomienda su colonización al Banco de la Nación.

La ley establece el precio de las tierras a expropiar: el avalúo fiscal más el 30%.

La Colonización de Provincias

Las provincias tienen atribuciones para dictar leyes de colonización y reforma agraria, dentro de su jurisdicción territorial.

Jujuy en su Código Rural (año 1948) creó el Consejo Provincial de Colonización para estudiar, proyectar y aplicar planes colonizadores. A estos fines serán utilizadas las siguientes tierras: las fiscales aptas, las que se compren o expropien y las que los particulares o municipios entreguen para colonizar.

Se declaran de utilidad pública para ser expropiadas, las tierras abandonadas o no explotadas racionalmente por sus propietarios, y aquellas que excedan de 2.000 has. de superficie.

Los adquirentes formarán una coopeativa de producción, comercialización, industrialización y consumo, que funcionará de conformidad con lo establecido por el Consejo.

En Córdoba se creó en 1959 el Instituto Provincial de Asuntos Agrarios y Colonización. Las facultades de este Congreso son amplísimas, pues abarca diversas facetas de la política económica agraria (ganadería, agricultura, bosques, suelos, hidrología). Expresamente se le encomienda la colonización.

Para realizar sus funciones se crea el Fondo Agrario, que se integra con los impuestos que la ley crea.

Entre Ríos fué una de las primeras provincias que encaró orgánicamente la colonización local; sancionó en 1934 la ley 2.985 de Transformación Agraria, que serviría de base a la nacional 12.636.

Creó el Consejo Agrario para estudiar y proyectar los planes de colonización y controlar su cumplimiento.

San Luis en 1959 creó el Instituto de Colonización y Fomento Agropecuario, cuya función fundamental es "promover y planificar la reforma agraria integral de la provincia" (Ley 2.692, art. 2o.).

La provincia de Buenos Aires tuvo varias leyes de colonización. En 1936 se creó el Instituto de Colonización. Sun funciones son las siguientes.

a. Llevar a cabo los planes de colonización oficial.
b. Promover la tecnificación en las colonias.
c. Fomentar el crédito agrícola.
d. Fomentar el cooperativismo.
e. Organización del seguro agrícola.

Para expropiar tierras, el Instituto sólo necesitaba la autorización del Poder Ejecutivo, y no ley especial; ésto fue reformado en 1960 creándose el Instituto Agrario y se prevé que las expropiaciones se harán por ley especial.

La ley 6.264 no sólo tiende a la subdivisión de los campos, sino al aumento de la población, incremento de la producción, incorporación de nuevas tierras y la tecnificación de las explotaciones rurales.

Las recientes constituciones provinciales contienen disposiciones:

Misiones: En el artículo 51 se establece: "la propiedad ha de cumplir una función social". La ley reglamentará la colonización oficial o privada sobre las siguientes bases:

1. Distribución en base a unidades económicas, evitándose el minifundio.
2. Explotación directa y racional por el adjudicatario.
3. Adjudicación preferencial a cooperativas.
4. Trámite sumario para la entrega del título de propiedad.
5. Otorgamiento de crédito oficial.

Chaco: "El ejercicio del derecho de propiedad estará subordinado al interés social". (art. 36). "Mediante la expropiación de latifundios y minifundios, se producirá la formación de unidades económicas" (art. 44).

Neuquén: Se declara que la tierra es un bien de trabajo y que la ley promoverá una reforma agraria integral. Establece el privilegio del Bien de Familia, respecto de las parcelas y las declara inembargables.

Río Negro: Se declara que la tierra será considerada instrumento de producción y no mercancía y que deberá ser objeto de explotación racional.

BIBLIOGRAFIA

1. ARGENTINA. Constitución nacional y provinciales. Buenos Aires, Imprenta Nacional. 1957.

2. _____. Ley 12636 de 1940. Buenos Aires, Imprenta Nacional. Boletín Oficial, 1940.

3. _____. Ley 14392 de 1954. Buenos Aires, Imprenta Nacional. Boletín Oficial, 1954.

4. PEREZ LLANA, EDUARDO A. Derecho agrario. Buenos Aires, Editorial Castellví. Santa Fé.

ESTUDIO DE ANALISIS DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA BOLIVIANA

Participante: José Turdera Rosas

1. Objetivos de la ley agraria

A este punto será necesario previamente informar que en el territorio boliviano durante la época de la colonia existieron 2 clases de propiedades rurales, la de las llamadas composiciones, repartimientos y encomiendas que llegaron a transformarse en haciendas durante el siglo XVIII y la de las llamadas reducciones que posteriormente se las conoció con el nombre de tierras de comunidad.

Lograda la independencia del colonialismo español, ello no significó una transformación de la estructura agraria heredada de la colonia ya que el sistema permaneció como coexistencia de las dos formas tradicionales de la tenencia de la tierra ya referidos y sí lo único que modificó hasta la dictación de la Ley Agraria (2 de agosto de 1953) fue la distribución demográfica y física, esta última entendiéndose como territorial que motivó o mejor se concretó en un aumento notable en extensión y número de haciendas y ello como resultado de: a) el despojo de las tierras de comunidad y b) las concesiones de tierras del Estado conocidas como vacantes o baldías y teóricamente otorgadas con fines de "colonización".

Esta situación determinó un mayor sometimiento del campesino hacia una pequeña clase dominante, ya que en todas las haciendas se estableció un régimen de tipo semi-feudal de abuso y explotación y la coerción que determinaba su imposición a la masa campesina.

Esta forma de trabajo representaba para el campesino una pérdida de su libertad de dicha actividad y compensación del esfuerzo laboral con el derecho precario de usufructo de una pequeña parcela de tierra.

El sistema renta-trabajo buscaba únicamente asegurar la subsistencia física de la familia campesina a cambio del aprovechamiento de su fuerza de trabajo en los terrenos reservados para uso de la hacienda; el campesino que tomara el nombre de arrendero, pegujalero, sayañero, pongo, etc., debía trabajar entre

150 a 200 días del año para beneficio de la hacienda fuera, en forma rotativa realizar trabajos domésticos con la denominación de pongueaje para el varón y mitani para la esposa o hijas del colono, servicios que debían prestarse en forma gratuita en la casa de hacienda o residencias del patrón, sea en los pueblos o ciudades. El trabajo de pongueaje en la casa de hacienda se cumplía realizando labores de limpieza, acarreo de leña, agua, cuidado de los animales domésticos y otros servicios, mientras que las mitanis estaban obligadas a cocinar, lavar ropa, hilar, tejer, coser, etc.

El incumplimiento a las obligaciones referidas, traía consigo sanciones que variaban desde: a) una compensación duplicando el tiempo de trabajo sea en las tierras de hacienda o fuera de ella; b) en sanciones económicas que se concretaban en la entrega de la cosecha o del ganado del colono al patrón; c) en sanciones físicas como ser flajelaciones u otras torturas físicas conocidas con la denominación de: 1) el cepo; 2) el chanco y, 3) el chivo estirado. d) finalmente la sanción de la ruptura del contrato de colonato que generalmente era una determinación unilateral del patrón resultando de ello la pérdida del campesino del derecho de usufructo de la parcela que le fue entregada con pérdida de sus bienes (cosechas, vivienda, ganado, etc.).

Como podrá comprenderse esta situación que se prolongó por más de un siglo, desde el nacimiento a la vida republicana, fue motivando un malestar social que a partir de 1940 se hizo manifiesto en contínuos actos de fuerza y violencia que evidenciaron un conflicto social en la clase campesina y la imposibilidad de la oligarquía de mantener viejas estructuras.

Logrado el ascenso al poder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) dentro de cuyos programas de gobierno fijaba buscar la liberación de la clase campesina; el papel que jugó ésta fue importante y decisivo para la conservación y consolidadción de la revolución, apoyo que se logró a través de la movilización de los campesinos y su participación activa en la vida política. Resultado de ello constituyó la presión que se ejerció para la dictación de la Ley de Reforma Agraria, firmada en Ucureña, Departamento de Cochabamba el 2 de agosto de 1953, mediante el decreto ley 03464, instrumento con el que se logró una transformación radical, masiva y rápida del sistema de propiedad y tenencia de la tierra y del régimen de trabajo, cambio que afectó virtualmente a toda la población rural del país.

La Ley Agraria Boliviana con un total de XVI Títulos subdivididos en Capítulos y un total de 177 Artículos, estableció como objetivos formales o explícitos los siguientes:

1. Proporcionar tierra de labrantía a los campesinos que no la poseen, o la poseen muy escasa, siempre que la trabajen; expropiando para ello las de latifundistas que las detenten con exceso o difrutan de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal en el campo.

2. Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando en lo posible sus tradiciones colectivas.

3. Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios y obligaciones personales gratuitos.

4. Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito.

5. Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas y científicas indispensables.

6. Promover corrientes de migración interna de la población rural, excesivamente concentrada en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente el oriente con el occidente del territorio boliviano.

De lo hasta aquí relacionado, se puede comprender que los fines que movieron al gobierno boliviano para una reforma agraria, antes que metas económicas, fueron buscar una reforma social para la clase mayoritaria que constituía el campesinado, la que se ha logrado ya que a la fecha se ha liquidado el latifundio y se ha convertido al campesinado en propietario de su parcela, es decir, se han logrado los primeros tres objetivos y no así los últimos, atribuibles a falta de recursos económicos y una debida planificación. Hoy el gobierno boliviano se encuentra avocado al estudio de una reforma integral.

2. Organización administrativa para la ejecución de la reforma agraria.

A los pocos días de consolidada la revolución del M.N.R., el 12 de abril de 1952, el gobierno creó el Ministerio de Asuntos Campesinos el mismo que llegaría a desempeñar un papel importante en el proceso de la movilización campesina por la decidida contribución en la creación de los sindicatos campesinos de base y en general en la formación de la estructura sindical a nivel provincial, departamental y nacional.

Los objetivos formales del Ministerio de Asuntos Campesinos fueron declarados en el decreto ley de 22 de mayo de 1952 que se concretaría en lo siguiente:

a) Incorporar las masas campesinas a la vida económica, política y cultural de la Nación; b) realizar los estudios necesarios para superar la etapa feudal de la economía en el campo; c) organizar la Economía Rural en función de la economía nacional; d) estudiar y atender en su forma integral las múltiples necesidades de los trabajadores del agro; e) dictar en base a los estudios realizados, la legislación necesaria y adoptar las medidas administrativas tendientes al mejoramiento de sus condiciones de vida; f) impulsar las comunidades campesinas y fomentar el cooperativismo en la economía agraria; g) atender la higiene y salubridad rural; h) atender la defensa jurídica de los campesinos.

En su estructura administrativa el Ministerio de Asuntos Campesinos desde su creación legal ha estado formado por las siguientes reparticiones:

a. Dirección Nacional de Comunidades y Cooperativas Agropecuarias.
b. Dirección General de Legislación y Justicia Campesina.
c. Dirección General de Educación Fundamental.
d. Instituto Indigenista Boliviano.
e. Departamento Administrativo.

Para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria, fue dictado el D.S. Reglamentario 03471 de 27 de agosto de 1953, cuya autoridad suprema y fiscalizadora es el Presidente de la República, a la fecha y en cumplimiento a la Ley de Bases, Reforma Agraria que se hallaba descentralizada ha pasado a formar parte del Ministerio de Asuntos Campesinos, hoy refundido con el Ministerio de Agricultura.

3. Adquisición de tierras para la reforma agraria

Para lograr una nueva redistribución de la tierra, se partió del principio fundamental de que "el suelo, el sub-suelo y las aguas del territorio de la república pertenecen por derecho originario a la nación boliviana (Art. lo. del D.L. 03464) garantizándose la propiedad privada cunndo ésta cumpla una función útil para la colectividad".

En base a estos principios se estableció la expropiación total de las fincas que fueron judicialmente calificadas como latifundios, excepcionándose aquellos fundos que si bien por su extensión constituían latifundios en cambio por su actividad y formas de trabajo fueran calificadas como empresas agrícolas o ganaderas; asímismo la pequeña y mediana propiedad fue declarada inafectable teniéndose para esta calificación en cuenta, la extensión económicamente cultivable y su zonificación conforme el siguiente cuadro:

Extensión máxima de la pequeña propiedad:

ZONA DE ALTIPLANO Y PUNA

Sub-zona ribereña del lago titicaca	10 Has.
Sub-zona norte con influencia del lago titicaca	10 Has.
Sub-zona central con influencia del lago Poopó	15 Has.
Sub-zona sur	35 Has.

ZONA DE VALLES	Riego	Secano	Vitícola
Sub-zona de valles abiertos	6 Has.	12 Has.	3 Has.
Sub-zona de valles cerrados	4 Has.	8 Has.	3 Has.
Sub-zona de cabeceras de valle	20 Has.		

ZONA SUB-TROPICAL

Sub-zona Yungas	10 Has.
Sub-zona Santa Cruz	50 Has.
Sub-zona Chaco	80 Has.

Extensión máxima de la propiedad mediana, de acuerdo a la zona geográfica.

ZONA DEL ALTIPLANO

Sub-zona norte con influencia del lago	80 Has.
Sub-zona norte sin influencia del lago	150 Has.
Sub-zona central	250 Has.
Sub-zona sur y semidesértica	350 Has.

ZONA DE VALLES	riego	secano	Vitícola
Valles abiertos en el Departamento de Cochabamba	50 Has.	100 Has.	24 Has.
Otros valles abiertos	60 Has.	150 Has.	24 Has.

Valles cerrados:

En tierras de valle	40 Has.	
En serranías	40 Has.	total 80 Has.
Cabeceras de valle	200 Has.	

ZONA SUB-TROPICAL

Sub-zona Yungas	150 Has.
Sub-zona Santa Cruz	500 Has.
Sub-zona Chaco	600 Has.

ZONA TROPICAL AGRICOLA

Extensión máxima de la empresa agrícola

Zona influenciada por el lago	400 Has.
Zona andina altiplano y puna	800 Has.
Valles abiertos que no se hallen adyacentes a la ciudad de Cochabamba ni influenciados por el sistema de riego de la angostura	500 Has.
Valles cerrados 80 Has. en tierras cultivables de valle además 150 Has. en serranía	
Zonas tropical y subtropical de la región oriental	2.000 Has.

Las extensiones referidas se hallan indicadas en los arts. 13 a 17 de la Ley Fundamental de Reforma Agraria.

Derecho de preferencia en la dotación de tierras. En cuanto al derecho de preferencia para la dotación de tierras afectadas por la Ley de Reforma Agraria debe tenerse presente las disposiciones contenidas en los artículos 77, 78 y 81 del decreto ley 03464, disposiciones que en modo alguno son limitativas, ya que manifiestan en forma expresa que todo boliviano mayor de 18 años sin distinción de sexo que se dedique o quiera dedicarse a las labores agrícolas, serán dotados de tierras donde existen disponibles. Asímismo estableció el derecho de propiedad sobre los terrenos que venían trabajando los campesinos que fueron sometidos a un régimen de trabajo y explotación de tipo feudal, sea en su condición de siervos, obligados, arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, etc.

Cabe indicar que las entregas que realiza el Estado a particulares no considerados como ex-colonos, lo hace a condición de que los beneficiados en el término de 2 años a la entrega de la tierra, implanten trabajos agrícolas o ganaderos, bajo pena de reversión de las tierras a dominio del Estado.

Estas entregas, sea a título de consolidadción al pequeño o mediano propietario o de dotación al ex-colono, pegujalero o campesinos que quieran dedicarse a la actividad agrícola, lo hace a título de propietario y no de simple usufructuario, obligando a campesinos beneficiados en tierras de latifundio al pago de una indemnización avaluada en el quíntuple del valor catastral que tenía el fundo al año de 1946 que en razón a la devaluación de la moneda está acorde a las facultades económicas del campesino a más de que se le otorga el plazo de 25 años para dicha cancelación.

En lo que respecta a las tierras de comunidad, comprendidas éstas como las tierras entregadas a campesinos a través de las revistas, son consideradas como propiedades privadas inafectables e inalienables.

Sistema de mercadeo. El sistema de mercadeo se realiza únicamente con contados productos agropecuarios como ser la totalidad de la producción de arroz, tanto para el consumo interno como para la exportación; la misma es canalizada a través del Banco Agrícola de Bolivia, esta Institución para cada cosecha establece un precio mínimo de compra y venta en los distintos centros del país.

En el rubro de la producción azucarera, la comercialización se efectúa por intermedio de la empresa privada, tanto en el campo nacional como internacional.

La producción algodonera de la misma manera, su comercialización interna y externa se realiza a través de la empresa privada. En cuanto a la comercialización de la producción pecuaria del país, la misma se efectúa a través de la Federación Nacional de Ganaderos.

Los demás productos, como ser papa, trigo, fruta, cereales, etc. se comercializan directamente por los productores e intermediarios y sirven únicamente para el consumo interno.

Sistema de crédito. A este respecto, cabe señalar que el Banco Agrícola de Bolivia fue creado el 11 de febrero de 1942, como entidad de crédito especializado para el fomento agropecuario del país y dicha institución como resultado de la dictación de la Ley de Reforma Agraria fue reorganizada el 23 de setiembre de 1953.

Este Banco es una entidad autárquica del Estado, con personería jurídica, rigiéndose por las disposiciones legales de la Ley General de Bancos.

La aprobación de los préstamos, tanto agrícolas como ganaderos, está sujeta a los siguientes niveles:

a.	Facultad crediticia del agente provincial, hasta	$b	20.000.oo
b.	Agente regional, hasta	$b	50.000.oo
c.	Directores de área, hasta	$b	80.000.oo
d.	Gerente de División de Crédito	$b	120.000.oo
e.	Comité Ejecutivo	$b	300.000.oo
f.	Las solicitudes, cuyo monto exceda de 300.000 $bs., deben ser recomendadas por el Comité Ejecutivo y elevadas al Directorio del Banco para su resolución.		

Los plazos a fijarse están en función, principalmente de:

a. La rentabilidad de la inversión que se financia.
b. La capacidad de pago del solicitante.
c. Los fines o destino del crédito.
d. Las garantías.

De acuerdo a lo anotado, se otorgan préstamos a largo plazo que llegan hasta el máximo de 12 años; mediano plazo hasta 6 años y a corto plazo hasta 18 meses.

Es de hacer notar que para la obtención de dichos préstamos, el solicitante necesariamente debe dar una garantía hipotecaria, además de prendaria cuando así sea aconsejable; sin embargo, en la garantía a corto plazo es aceptable la garantía prendaria o personal.

Intereses y comisiones. El Banco Agrícola de Bolivia, cobra el 12% de interés anual para cualquier tipo de crédito. Es de hacer notar que a partir de 1964 se exime del pago del interés penal al deudor moroso.

Prioridades. Las prioridades que establece el Banco como orden preferencial, podrían considerarse las siguientes:

a. Campesinos propietarios de pequeña propiedad y cooperativas agrícolas.
b. Agricultores propietarios de mediana propiedad.
c. Empresas agrícolas y otros agricultores.

Sistema de asistencia técnica. Es lamentable afirmar que en este rubro no existe una asistencia debida hacia el campesino, ya que el Banco Agrícola de Bolivia presta su ayuda técnica únicamente a los agricultores beneficiados con un préstamo y como es fácil comprender, ello se debe únicamente al deseo de buscar la solvencia del crédito. Extensión agrícola sea por falta de recursos económicos a una mala dirección, resulta negativa la labor que cumple en el área rural.

Organización campesina. Luego de la toma del poder por parte del M.N.R., se produjeron contínuas tentativas contra revolucionarias, las que obligaron buscar el apoyo y fortalecimiento de las organizaciones campesinas que para entonces en forma incipiente se encontrbban constituídas por los sindicatos organizados entre campesinos de los fundos afectados con la ley agraria, es decir, que se reconoció la necesidad de la organización sindical campesina y se dió a las mismas, personería jurídica; es así que el 15 de julio de 1953, se organizó la Primera Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia, a cuyo seno se hallan afiliados las Confederaciones Departamentales, Regionales y Sindicatos.

Es interesante anotar que durante los primeros años, después de la dictación de la Ley Agraria, los sindicatos agrarios fueron organizados en milicias armadas que en su momento de apogeo llegaron a tener aproximadamente 8.000 a 10.000 campesinos armados.

Al inicio de la formación de las organizaciones sindicales, el liderazgo regional fue confiado a mestizos y cholos, quienes lamentablemente se sirvieron de dichas organizaciones para beneficio personal sembrando la anarquía en el área rural; a la fecha podemos afirmar que el sindicalismo campesino en Bolivia se ha convertido en una de las instituciones más poderosas y de mayor influencia en el país. De ahí que muchos partidos políticos traten de convertir a esta institución en su trampolín electoral. Sin embargo, la masa campesina no se ha prestado en ningún caso a ese objetivo, excepto algunos dirigentes que a la fecha vienen siendo desplazados por las bases.

Considero que la actual organización campesina boliviana, como clase, mantendrá esa fuerte influencia en el proceso histórico del país, y dependerá de él, objetivizar todo el proceso agrario, buscando una completa reestructuración no sólo de la tenencia de la tierra sino formas de producción, crédito, mercadeo, obras de infraestructura y otros.

BIBLIOGRAFIA

1. CURTEZANA, LUIS. Conferencia, 1969. Ed. mimeográfica.

2. FLORES MONCAYA, JOSE. Derecho agrario, 1956. 399 p.

3. VILLARROEL, BARRIOS. Legislación y jurisprudencia de la ley de reforma agraria, 1969. 230 p.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

TRABAJO PRACTICO

EXAMEN Y CRITICA DEL PROYECTO GUATATIVA LA NUEVA

CURSO DE POSGRADO EN PLANIFICACION AGRICOLA

Bogotá, Octubre 20 de 1971

Introducción

Como parte complementaria y práctica en la asignatura de Planificación Física, dictada por el Doctor Santiago Varas, Experto de la FAO, Curso de Posgrado en Planificación del Desarrollo Agrícola del IICA-CIRA, se presenta el siguiente trabajo, relacionado con los problemas físicos, socioeconómicos y políticos del asentamiento de un poblado campesino.

I - Antecedentes (Guatavita la Vieja)

II - El proyecto de Guatavita la Nueva : propósitos

III - Crítica al proyecto

I - ANTECEDENTES (GUATAVITA LA VIEJA)

1 - Localización

Guatavita era un pueblo que databa del año de 1.538; situado al noreste del Distrito Especial de Bogotá (Col.).

Tiene una altura aproximada de 2.600 metros sobre el nivel del mar y una temperatura media anual de 13°C.

La antigüa población dentro de la organización precolombina posiblemente cubrió la actual vereda de Chaleque, hasta llegar a 5 Klm. hacia el Sur. Ya en el siglo XVIII figuran más veredas formando el municipio de Guatavita.

Limita al Norte con los municipios de Sesquilé y Gachancipá, por el Sur con Guasca, por el este con Gachetá y al Oriente con Tocancipá y Gachancipá.

2 - Historia

En los archivos tradicionales se encuentra que Guatavita la antigüa fue durante el siglo XVI la residencia principal del gran jefe de los indios de la hoy Sabana de Bogotá.

Los historiadores coinciden en que estos pobladores vivían en bohíos circulares cubiertos de paja ycon paredes de madera muy dispersos por la superficie comunal: por este motivo se procuró reunirlos (incorporarlos a la civilización cristiana) por medio de calles y algunos servicios.

Caminos la unían con Santa Fe de Bogotá, con Gachetá y Tunja y las veredas de Lomalarga, Hatoviejo y El Hatillo.

Durante la época colonial se aumentó su importancia en actividades comerciales y aún político-administrativas de la región hasta convertirse en municipio con presupuesto propio y autoridades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

3. - Valores Culturales

El poblado estaba asentado junto a las estribaciones de los montes que circundan la parte más abrigada de la altiplanicie, regada por losríos Tominé y Aves.

La vida de la comunidad rural andina, trascurría en forma tranquila, tradicional y cristiana.

Pastos naturales y fincas con pequeñas parcelas de trigo, papa, maíz, arveja, cebada y cebolla formaban un mosaico marcado por minas de carbón en las que completaban su trabajo gran parte de la población.

La plaza, cuadrada, como en la totalidad de los pueblos marcadamente de origen español, servía de lugar de mercado y a su alrededor estaban las edificaciones de carácter institucional: templo católico, casa cural, el consistorio y otras oficinas de administración, además de varios colegios religiosos y los centros comerciales.

La presencia de un gran templo construído por los propios habitantes, constituía desde fecha muy remota un valor de tradición religiosa para sus habitantes y para los visitantes. Alrededor de 1.960 el poblado tenía aproximadamente 223 casas con un total de 1.340 personas, mas o menos 6 personas por vivienda.
El estilo de ésta era sencillo y predominaban los siguientes materiales : adobe o ladrillo según su antigüedad, techos de paja, pisos de ladrillo o baldosas.

La distribución y utilización de los espacios obedecían a un número relativamente reducido de funciones: la sala, cuando existía, estaba bien arreglada; el comedor, los dormitorios, la cocina y los servicios de aseos desembocaban a través de un corredor al patio o jardín interno.
Detrás de la construcción generalmente estaba una huerta que suministraba las verduras y frutas de consumo inmediato.
Existían dentro del casco urbano establecimientos de víveres, almacenes de telas e industrias artesanales.
Dignas de anotar son además la sastrería, modistería, zapatería, panadería y producción de queso y mantequilla.

En la plaza principal, también de mercado, se realizaban las transacciones comerciales de los productos agrícolas y animales, lo mismo que algunos de los productos manufacturados de lana especialmente traído de las veredas.

Al occidente estaba situado el cementerio, sitio en el cual se pensó hacer la nueva construcción del poblado pero que los habitantes no aceptaron por el gran respeto a los muertos.

Las fiestas religiosas sobre todo y otras constituían los eventos sociales más importantes durante el año, y siempre estaban amenizadas por la típica Banda de música denominada de Guatavita.

Su nombre hoy en día aún se conserva para aquellas organizaciones musicales que por su escasez de músicos recorren las festividades de los poblados de Cundinamarca y otros departamentos.

La estructura física del poblado la completaban un campo de futbol y otras canchas deportivas en las escuelas y colegios.

4. Estructura Administrativa

Para el manejo de sus intereses económicos, políticos, sociales y religiosos, Guatavita la antigüa contaba con instituciones tales como la Alcaldía, Concejo y Juez municipales y un ministro católico, llamada párroco.

Además, entidades como la Caja Agraria, y otros servicios de alcantarillado, telégrafo, teléfono, correos y de acción comunal completaban con el teatro, el

hospital, la cooperativa de ahorro las instituciones de municipio en la cabecera municipal.

5 - Organización socio-económico

En el casco urbano funcionaban 84 establecimientos comerciales de víveres y 3 de telas y confecciones. Las industrias eran pequeñas y de carácter artesanal.

En el catastro municipal se encontraban inscritos 246 fincas urbanas y 2.513 rurales, con un total de 2.759 fincas, con un avalúo de $8'663.000 pesos

De un total de 15.000 Hs., solamente 9.298 estaban explotadas o semi-explotadas: 1.530 se dedicaban a cultivos agrícolas es decir menos del 10% de sus recursos naturales atendían a sus necesidades primarias de alimentación.

Los niveles tecnológicos eran ínfimos, la invención e innovación eran factores existentes.

La producción agrícola se concentraba principalmente en la explotación triguera que producían 8.000 cargas por año.

El status económico era muy homogéneo, puesto que la mayoría de las familias vivían de la agricultura y de la explotación de las minas carboníferas, recibiendo un ingreso mensual que oscilaba entre $150 y $200 pesos.

De las veredas vecinas acudían muchos campesinos a vender sus productos agrícolas, dando origen a una economía bastante primitiva, cercana al trueque, por lo que gran número de familias vivían de este sistema.

6 - Origen del Proyecto

Teniendo en cuenta el problema confrontado por los habitantes de la capital de la república y poblaciones circunvecinas, en lo referente a la escacés de energía eléctrica y agua potable, el que día a día se agudizaba, debido al rápido crecimiento demográfico, era preciso buscar la más adecuada solución.

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno, a través de la Empresa de Energía Eléctrica, realizó varios estudios tendientes a solucionar el problema mencionado. Uno de los cuales dio origen al proyecto que tuvo que ver con la represa construída donde existía la población de Guatavita.

Desde el punto de vista técnico, a pesar de que se afectaban tierras útiles e intereses de gentes trabajadoras, y además del alto costo de la obra, el sitio ocupado por la antigüa población era el más indicado para la represa.

Dicho sitio está ubicado en la jurisdicción de los municipios de Sesquilé, Guatavita y Guasca; constituye parte del cauce del río Tominé, cuya hoya hidrográfica tiene una extensión de 354 kms. cuadrados. Parte de dicha extensión constituye el embalse que afectó necesariamente la total idad de lo que constituía la antigüa cabecera municipal de Guatavita.

Como consecuencia de lo anterior, teniendo en cuenta, la situación en que quedarían los pobladores de la antigüa Guatavita, desposeídos de sus viviendas y tierras; era necesario buscar una solución.

Fue así como la Empresa Nacional de Energía Eléctrica planteó tres alternativas :

1 - Adquirir por compra todas las propiedades a efecto de que la Empresa pudiera

disponer libremente de todos los bienes adquiridos.

2 - Construír un dique de protección para salvar el pueblo. Los estudios respectivos fueron debidamente concluídos.

3 --Desplazar la población actual hacia otro sitio dentro de la misma jurisdicción, a libre elección de los interesados.

Se decidió adoptar la última alternativa, la cual fue respaldada por un plebiscito y debidamente legalizada. De esta manera, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica determinó construír la villa que hoy se conoce con el nombre de Guatavita la Nueva.

II - EL PROYECTO DE GUATAVITA LA NUEVA : PROPOSITOS

OBJETIVOS : La construcción de una obra de singular importancia y de enorme beneficio, no solo para el desarrollo eléctrico de la zona, sino para la economía de la Sabana de Bogotá, que consistió especialmente en el embalse del río Tominé, afluente del Bogotá, con los fines principales de regular este río (bombeando al embalse sus caudales excedentes), generar energía eléctrica, controlar las inundaciones en tiempo de invierno y abastecer a la capital de agua potable, constituyó el objetivo para la construcción de la nueva Guatavita, ya que la realización de esta obra, fatalmente involucraba la desaparición de la antigüa Guatavita bajo las aguas del embalse.

METAS - La meta fundamental que se ha perseguido es la de tratar de resolver por medio de la agricultura y el paisaje, el rpboelam de un grupo humano, causándole

el mínimo trauma económico y social.

CARACTERISTICAS DEL PROYECTO GUATAVITA NUEVA

El proyecto se orientó hacia la búsqueda de una arquitectura que reuniera en sí lo tradicional, lo económico y lo técnico usuales en Colombia. Las estructuras de madera, el clásico soporte de los techos de cerámica, sus aleros que evitan el uso de canales, los canes y los tornapuntos le imprimen este carácter.

En este proyecto no se pretendió ni copiar ni crear estilo. Se buscó una armonía, una estética propia dentro de un paisaje, utilizando las formas arquitectónicas y sistemas constructivos comunes en el país por más de cuatro siglos.

El colorido de la población debía ser blanco y la parte de mampostería y pavimento a base de piedra y ladrillo, que eran abundantes en la región. En lo que se refiere a los elementos para la construcción ellos se limitaron a cinco materiales principales que son tierra cocida en forma de ladrillo y de teja, piedras en muros y pisos, madera, vidrio y blanquimento.

La nueva población contaría con todos los servicios públicos y además con dotaciones urbanísticas necesarias a la vida de sus habitantes, como diferentes tipos de casas de habitación, una iglesia con un artesonado de vigas en ascenso, un palacio municipal, un hospital, un teatro, un colegio para niños y otro para señoritas, una escuela pública, plaza de mercado, cementerio, plaza de toros, una plaza cívica y otra cultural.

Urbanísticamente la población se aglutinó alrededor de un centro excéntrico con miras a que no pierda jamás su vista a la laguna. Centro que se subdivide a su

vez en sectores destinados a la vida pública, religiosa, comercial y cultural. Alrededor de la iglesia se creó una plaza como parte integral de la misma, con la idea de mantener el sabor tradicional del claustro, donde se desarrollarían, contando con la presencia del teatro, toda clase de eventos culturales. Una Plaza cívica que conserva también la tradición en cuanto que se ve rodeada de comercio. Sus fachadas las forman el Palacio Municipal con todas sus dependencias, otras construcciones y viviendas, y la iglesia, edificación prominente, que como en toda población latinoamericana descuella por su altura y volumen en el total del conjunto.

Completando lo anterior, se buscó un sistema vial que surta y sirva el total del esqueleto urbanístico pero que remate en parqueaderos estratégicamente localizados a fin de procurar la proximidad del vehículo a los sitios importantes, pero sin que éste tenga acceso a los puntos destinados a reuniones públicas, o tránsito de las gentes. Es decir, se trazó un plan vial que alimente sin llenar la población de vehículos estacionados donde no deben estar, dejando que el peatón se mueva en forma segura dentro del poblado, evitando las molestias que trae su combinación con el vehículo como sucede en todos las urbes actuales.

Aquí conviene anotar, que para la elaboración del proyecto fueron consultados los habitantes de Guatavita la Vieja, especialmente en lo referente a las características de las nuevas viviendas.

Finalmente, el problema de Guatavita la Vieja no se reducía solamente al reemplazo de una villa, sino que creaba un problema más profundo con referencia a lo que

iba a suceder con su población al instalarse en su nuevo centro, es decir, el problema de crear una nueva fuente de vida para los habitantes de Guatavita la Nueva.

Hasta el momento de la inundación, la población estaba formada por personas dedicadas a las labores de campo, por comerciantes cuyos beneficios y medios de vida provenían de las ventas hechas a los vecinos de las veredas y a los terratenientes del valle. Ahora bien, si este valle era inundado convirtiéndose en una laguna, se creaban problemas inherentes al traslado y al cambio en la población, surgiendo la pregunta -que ya señalamos- de qué iba a suceder con el futuro de los habitantes de Guatavita. Más aún, si se considera que en los alrededores no existían otras fuentes de trabajo y de vida, ni en el campo de la agropecuaria, ni en el de la industria extractiva.

Frente a la delicada situación señalada, se trató de encontrar una solución aprovechando por una parte, el hecho de que como se sabe, las lagunas fuera de su almacenamiento natural de aguas, no tienen otro fin que el de procurar deportes y placeres turísticos, y por otra, las capacidades tradicionales de esta gente para las actividades artesanales.

En este sentido, el proyecto contempla como la solución más adecuada hacer de la nueva Guatavita un centro turístico y artesanal.

III - CRITICA AL PROYECTO

La tercera parte del trabajo se refiere al establecimiento de críticas a los resultados y efectos de la instalación del proyecto Guatavita la Nueva.

El marco de referencia para la crítica es el siguiente :

a) - Características económicas y socio-culturales de Guatavita, la vieja, descritas en la primera parte del trabajo;

b) - Declaración de objetivos y criterios que han orientado el proyecto, contenido en la segunda parte del trabajo;

c) - Orientación de la crítica de acuerdo a los objetivos propuestos para el viaje de estudios a Guatavita, habiendo sido agregados otros puntos, juzgados necesarios para conformar un enfoque global del problema.

Así el trabajo de crítica se presenta estructurado de la siguiente forma :

1 - En relación a la ubicación del pueblo con relación al área agrícola que lo rodea :

1.1. Las áreas aledañas al pueblo de Guatavita, la nueva, son improductivas en su mayoría; topografía irregular, erosión pronunciada, afloramiento de rocas imposibilitan su utilización económica.

1.2. En función de eso, las áreas de producción se volvieron muy distantes del pueblo y no se verificó la armoniosa relación entre el habitar y el producir, en contraste a una característica marcante de Guatavita, la Vieja.

1.3. La ruptura del equilibrio espacial entre las actividades de producir y de habitar, en función de la ubicación escogida para el nuevo pueblo, ha tenido como implicación inmediata el abandono de varias viviendas, principalmente por parte de agricultores, que las han arrendado a perso-

nos de Bogotá que van a pasar en el pueblo sus fines de semana.

Este hecho viene a cambiar radicalmente la fisonomía económica de la comunidad; que pasa a ser abastecida respecto a géneros alimenticios por compras en Bogotá, y por ventas semanales de productos agrícolas provenientes de áreas más próximas. Ese punto será más desarrollado en otra parte del trabajo.

1.4. Por lo dicho anteriormente, puede concluirse que la meta de resolver el problema de un grupo humano con el mínimo trauma económico, no ha sido alcanzado.

2 - Comparación de sus características físicas con las de otros pueblos agrícolas de la región.

2.1. A pesar de lo que se declara en el proyecto, respecto a la preocupación de reunir en Guatavita la Nueva la arquitectura común en la región, las diferencias entre este pueblo y los que le están cercanos, en lo que se refiere al aspecto físico son evidentes. La influencia española en la arquitectura es evidente; sinembargo, ésta se presenta estilizada y con un tipo de acabamiento y detalles que le retiran la "naturalidad".

Las principales diferencias físicas con otros pueblos pueden ser las siguientes:

a) - Ausencia de calles estrechas y largas, amuradas con material de la región;

b) - Pavimentación total, con ausencia de áreas verdes.

c) - La arquitectura de la Iglesia bastante diferenciada del común de la región;

d) - Inexistencia de árboles en las calles, una de las principales características de Guatavita la Vieja.

e) - Padronización del color de las viviendas en blanco que, si de hecho predomina en las viviendas aisladas en el campo, no refleja el aspecto colorido de los otros pueblos cercanos.

f) - Padronización de las propias viviendas y estratificación de la población por tipos de vivienda, distribuídos sistemáticamente en el pueblo;

g) - Lo dicho anteriormente, indica que el proyecto no ha conseguido hacer de Guatavita la Nueva un pueblo común y corriente de la región. La impresión que predomina en el visitante es la de un pueblo pre-fabricado. Prueba de eso, es que ese pueblo se ha convertido en una atracción turística.

3 - La opinión de los pobladores sobre las características del pueblo.

El grupo de estudiantes que visitó el pueblo nó ha hecho encuestas de modo a respaldar afirmaciones más precisas respecto al punto en cuestión. La impresión predominante, sacada de conversaciones con algunas personas, parece indicar lo siguiente :

3.1. Es interesante verificar que todo el refinamiento arquitectónico y detalles de acabamiento de las construcciones de Guatavita parecen significar poco para sus pobladores;

3.2. El comportamiento de los pobladores parece ser de resignación a las ca-

racterísticas del pueblo, mas bien que de aceptación entusiasta. Reconocen que estaban más amañados en el antigüo pueblo y dicen que era "muy movimientado y bueno para el comercio". Sinembargo, parece cierto que las personas ocupadas en el sector servicios y comercio han aceptado mejor el traslado y cambio de condiciones. Ahora bien, el abandono de viviendas por parte de agricultores parece ser consecuencia, en mayor grado, de factores económicos que de conflictos culturales, cuyo impacto, debido a la rapidez de la visita, no se pudo determinar con exactitud.

4. El equipamiento comunitario y de servicios del pueblo.

Guatavita presenta una zona en que están reunidos los servicios diversos como sean : La Administración Municipal, la Caja de Crédito Agrario, la Asociación de Usuarios, los Correos, los Hoteles, la Iglesia y el colegio.

De manera general, se puede afirmar que la comunidad está bien servida respecto a los diversos servicios. Sinembargo, este hecho tiene implicaciones, ya que la estructura de servicios no está ahí como apoyo a una actividad productora de bienes (anteriormente, en Guatavita, la Vieja, la agricultura) sino con una función principal de mantener la ciudad preparada para la actividad turística. Algunos comerciantes locales se quejan de que hay establecimientos que solamente funcionan en los fines de semana, explotados por personas que vienen de Bogotá, especialmente para el turismo, distorsioándose así la canalización de los ingresos originados de la única actividad económica realmente importante en el pueblo, actualmente.

5 - Las características funcionales del pueblo.

Hubo, evidentemente, una preocupación con la funcionalidad del pueblo. Esto se manifiesta en el claro establecimiento de sectores destinados a la administración pública y organizaciones religiosas, comerciales y culturales; en el establecimiento de un sistema vial, como visto anteriormente, rematado en parqueaderos estratégicamente localizados. La población puede transitar por varios tramos sin preocuparse con vehículos. Las calles son anchas y hay grandes plazas al estilo de la región. Las viviendas, también como se dijo atrás, son padronizadas.

6 - La adaptación del pueblo al paisaje rural.

Este aspecto fue comentado en parte en el item 2., considerándose los pueblos cercanos como parte del paisaje rural. Lo que se podría agregar acá es que la impresión que queda es que el pueblo no está acoplado al paisaje. La entrada en Guatavita es abrupta, y de la carretera se desemboca en el centro poblado. Se puede notar, en los demás pueblos quela entrada a la zona urbana se hace suavemente, a través de una carretera larga y estrecha que pasa por agrupamientos de viviendas cada vez más densos, hasta llegar al centro urbano. Evidentemente, otros puntos pueden ser agregados. El color de las construcciones, por ejemplo, es el predominante en las viviendas del campo. Sinembargo, no es suficiente para "acoplar" el pueblo al paisaje rural.

7 - Valores culturales propios de la región que se han usado en el espacio físico del pueblo.

Algunos valores culturales mantenidos en el pueblo han sido ya mencionados. Sinembargo, para mantener la unidad de la crítica, en ese aspecto, podemos enumerar los principales, haciendo alguna repetición.

a) - Construcción de plazas, al estilo de la región, al rededor de la cual se ubican servicios públicos y comercio.

b) - Mantención del color blanco predominante en las construcciones.

c) - La construcción de una plaza de toros.

Sinembargo, la estilización del tradicional anula considerablemente el esfuerzo de mantención de valores culturales regionales, y se puede afirmar que, en la práctica, esa preocupación no ha prevalecido seriamente.

8 - La actividad económica actual en el pueblo.

Probablemente, el cambio más notorio ocasionado por el traslado de la población para Guatavita la Nueva, se refiere a la actividad económica.

Esquemáticamente, se puede comentar el siguiente, respecto a ese aspecto :

8.1. Guatavita, la Vieja, era un centro de acopio de la producción agrícola de la región, y por su proximidad de las áreas agricultables, abastecida directamente por mercados de los productores. Los servicios, posiblemente se dedicaban a la sustentación y apoyo de esa economía agrícola. El traslado a Guatavita, la Nueva, ha ocasionado, como vimos, la separación del agricultor de sus áreas de trabajo y el aban-

dono, por éste, del nuevo pueblo. Simultáneamente, las características del nuevo pueblo han estimulado el turismo. La administración pública y los servicios pasan a servir de soporte para la mantención e estímulo de esa actividad. Diversas viviendas son arrendadas y pasan a ser ocupadas por personas de Bogotá en fines de semana.

Todos esos hechos, al lado de los cambios arquitectónicos y en el aspecto físico del pueblo, caracterizan un cambio socio-económico tan vasto, que es difícil encontrar puntos de conexión con el pueblo antigüo.

Se puede concluír que Guatavita, la Vieja, un pueblo predominantemente rural se ha transformado en un pueblo predominantemente urbano -Guatavita, la Nueva-.

El futuro de Guatavita, la Nueva parece estar condicionado al progreso del turismo, lo que implica en un alejamiento cada vez más amplio de las características del pueblo antigüo.

Se puede decir que el objetivo de trasladar con el mínimo trauma un agrupamiento humano no ha sido conseguido. Se ha creado, por el contrario, un núcleo urbano bastante desajustado en relación al medio ambiente que lo rodea.

Sinembargo, una situación de hecho ha sido establecida y las acciones que desarrolla el gobierno en relación al pueblo, actualmente, tienen el sentido de darle la infraestructura que necesita para incentivar el turismo, lo que parece indispensable para asegurar su supervivencia futura.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O.E.A.
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

CURSO DE POSGRADO EN PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGRICOLA
SEGUNDO TRIMESTRE DE 1971

Continuación del exámen final de Política Agraria

Profesor: Roberto Junguito

POLITICA - AGRARIA

II. COMPROBACION DE MICROECONOMIA Y MODELOS DE SUBEMPLEO

1. Un productor se enfrenta con la siguiente función de producción.

$$H^{.5} \quad L^{.5}$$

- Producción Anual
H - Número de Hectáreas
L Hombres-Año

a. Diga usted si existen rendimientos decrecientes con respecto a cada uno de los factores.

b. Encuentre si los rencimientos a escala son constantes o decrecrecientes.

c. Encuentre el nivel de producción si la parcela tiene cuatro hectareas y la mano de obra familiar asciende a 4 H - año.

d. Si el salario que alguno de los familiares puede conseguir por fuera de la parcela es de $10.000 año, y el precio por unidad de producto (toneladas) es de $10,000.oo, analice cuantos trabajdores - año deben permanecer en la finca para maximizar los ingresos-familiares en un año.

2 Supóngase un país donde existen dos tipos de explotaciones agrícolas: minifundios y latifundios. En ambos tipos de explotaciones se utilizan métodos primitivos de producción; es decir, rige la misma función de producción. La única diferencia es que la intensidad de los factores es diferente. Tal función es la siguiente:

$$.. - 10\ H^{.5}\ L^{.5}$$

El tamaño promedio de cada minifuncio es de 4 hectáreas y el tamaño de las familias en estas explotaciones es de 9 trabajadores-año. Existen 100.000 explotaciones de este tipo. Por otro lado, hay 10.00 latifundios caracterizados por tener cada año un tamaño promedio de cuatrocientas hectáreas En estos fundos se utilizan apenas 16 hombres-año

en cada uno. Si el gobierno decide redistribuír la tierra(Reforma Agraria), encuentre usted:

1. Cual es el producto agrícola antes del proceso de redistribución de tierra en cada uno de los sectores y el total agrícola.

2.Si el proceso de redistribución de tierras se hace mediante empresas comunitarias de tamaño medio 100 hectáreas (en vez de los latifundios), cuantos hombres deberían dejar las empresas minifundios para maximizar el producto agrícola nacional y cual seria el producto resultante en las fincas minifundistas y en las comunitarias?

III. PLANIFICACION AGRICOLA

Utilizando las cuentas nacionales de cada uno de sus países (Bibliografía: Naciones Unidas y FMI Staff papers) o la colombiana, encuentre:

A)

1. Cual es el crecimiento % mas alto posible esperado del producto nacional para el año siguiente al último que aparece en la Bibliografía. Utilice un modelo Harro-Domar para ejecutar este cálculo. Siga el procedimiento descrito a continuación:

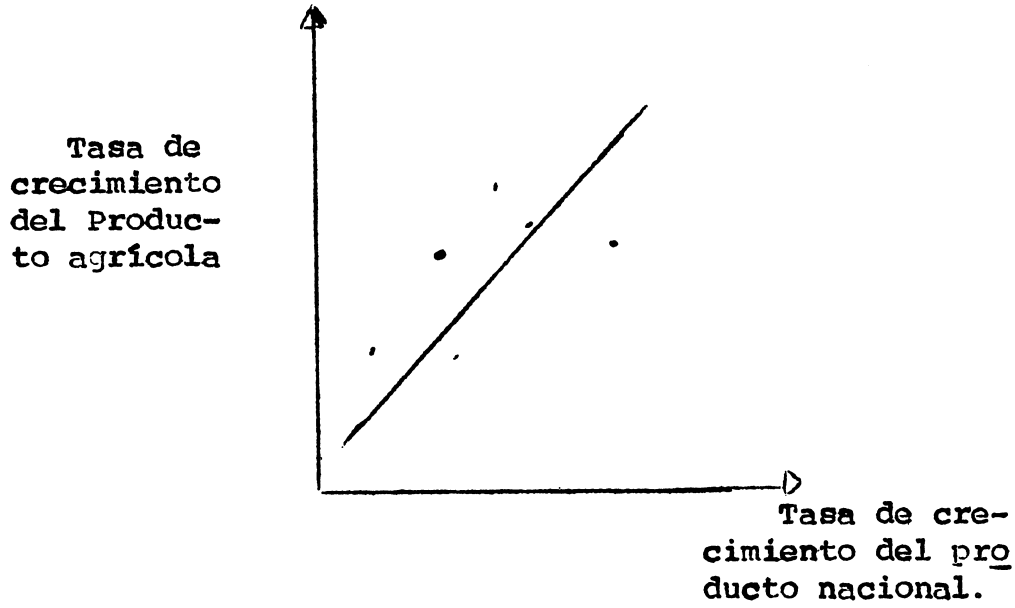
1. Encuentre la relación ahorro total / Producto interno bruto y sumele 4% al año que muestre la mayor proporción. Utilice este valor como la propensión medio a ahorrar (s) necesaria para utilizar el modelo.

2. Encuentre la relación mariginal, capital, producto dividendo, para cada año observando la relación inversión total sobre incremento en el producto interno bruto. Saque el promedio aritmético de estos valores y considerelo como la relación marginal buscada ( ).

3. Calcule el crecimiento del producto con los datos de (1) y (2) segun el modelo Harrod-Domar.

B)

1. Dibuje en una gráfica la distribución de puntos entre el producto del sector agrícola y el producto nacional. Calcule las tasas de crecimiento anuales de cada una de estas variables y dibuje de nuevo una distribución de puntos, así:



Dibuje la línea que baje por los puntos y calcule la pendiente:

Tal resultado es la elasticidad ingreso de la producción agrícola.

c)
Con base en los resultados de las secciones anteriores; estime cual debería ser el crecimiento del producto del sector agropecuario, para que no hayan presiones inflacionarias.

IV. POLITICAS DE PRECIOS Y TRIBUTARIA

Hacer un resumen de los aspectos conceptuales de las políticas de precios y tributarias al sector agrícola. Comentar y analizar alguna de estas políticas en sus países respectivos y calificarla de acuerdo a los aspectos conceptuales arriba expuestos.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria
IICA- CIRA

EJERCICIO SIMULADO DE PLANIFICACION ECONOMICA DE UN PAIS

Grupo 3

Cesar Astaiza
Roberto Gómez
Manuel Narváez
Mauro Pimentel
Isabel Robles

Profesor: Dr. Thomas Lackington

CURSO DE POSGRADO EN PLANIFICACION AGRICOLA
Bogotá Octubre de 1.971

DIAGNOSTICO

1. Ingreso o producto geográfico

Puede apreciarse un lento crecimiento económico del ingreso o producto geográfico bruto (suma de todos los bienes y servicios producidos dentro de un país) en el quinquenio comprendido entre los años 1966-1970.

Durante el período citado el PGB creció a una tasa promedia anual de 3.86%, notándose en los últimos tres años un crecimiento insignificante (1968 = 3.66% , 1969 = 3.72%, 1970 = 3.65%). 1/ (Cuadro 1)

1.1 IGB por Sectores

1.1.1 Sector primario

Formado por los subsectores a) Agricultura, Silvicultura, caza, pesca y b) explotación de minas y Canteras, creció a una tasa promedia anual de 0.22% en el quinquenio 66-70. Su incremento promedio anual fue de $ 1.1. x 10^6 Hay que anotar que este sector tuvo en el período un crecimiento lento y aún negativo en el año de 1968 (-2.03%).

El aporte de este sector al PGB durante el quinquenio disminuyó un - 2.9%, lo que originó un aporte decreciente en promedio anual de -0.73%. 2/ (Cuadro 2)

1.1.2 Sector secundario

Formado por los subsectores: a) Industria Manufacturera y b) construcción, creció a una tasa promedia

---

/1 Proyección hasta el 75.

/2 El aporte promedio del sector primario al 1 B en el período en términos absolutos ($132.1 x 10^6) lo que representa un 20.1% del 16B total.

Proyección hasta el 75 del sector agrícola.

Anual de 2.56% en el quinquenio 66-70. Su incremento promedio anual fue de $ 3.48 x 10^6.

El crecimiento del producto de este sector fue estable durante los dos últimos años) (1969 = 2.09% y 1970 = 2.55%.

El aporte promedio del sector secundario al PGB en el período en términos absolutos fue de ($138.30 x 10^6) lo que representa el 20.96% del IGB total.

En el mismo período la construcción del sector al 16B total, sufrirá un descuento promedio de 0.30%.

1.1.3 Sector Terciario

Formado por lo subsectores:

a) Electricidad, gas, agua y alcantarillados

b) Transporte, almacenaje y comunicaciones

c) Comercio al por mayor y al por menor

d) Banca, seguros, bienes inmuebles y otros establecimientos financieros.

e) Propiedad de vivienda.

f) Administración jurídica

g) Servicios públicos y privados

h) Otros servicios

Creció a una tasa promedia anual de 5.63% en el quinquenio 1966-1970, es decir dos veces más que el sector secundario, y veintiseis veces más que el sector primario.

El crecimiento del producto de este sextor fue estable en los dos primeros años (67-66 = 6.02% y 67-68 = 6.47% para luego decrecer en forma uniforme en los dos últimos años (68-69 =5.26% y 69-70 = 4.78%).

El aporte promedio al PGB en el período en términos absolutos fue de $390.3x10^6$ lo que representa un 58.96% del PGB total.

El aporte del sector durante el período su incremento en 3.9%, o sea un promedio anual de 0.75%.

2. Población total

Con base en el Cuadro No 3, el crecimiento de la población fue constante, 3.27% durante el quinquenio 66-70. Para el año de 1970 el total de la población fue de 1.417, 100 habitantes, de los cuales es el 52.7% (747.320 habitantes) pertenecen al sector rural, y el resto 47.3% (669.780 habitantes) corresponde al sector urbano. La distribución de la población antes citada, nos indica que se trata de un país de escaso desarrollo.

De acuerdo con la tasa de crecimiento promedio obtenida en el periódo, la proyección de la población para 1975 será de 1.637.800 habitantes, lo que representa un incremento de 227.700 personas con respecto a 1970, o sea un 14.17% más, en relación con el citado año.

2.1 Distribución de la población por sectores

Considerando que la unidad familiar guarda íntima relación con la ocupación de sus miembros, se utilizaron las mismas proporciones empleadas para obtener la ocupación sectorial durante los años 1968-70.

Teniendo como base los valores absolutos por sectores de la población, referente a los años: 1968-69- y 70, (Cuadro 3), se proyectaron las respectivas poblaciones hasta el año de 1975.

2.111 Sector Primario

Teniendo en cuenta los datos del Cuadro No.3, se observa que la población de este sector creció en un

2% (10713 habitantes), durante los años 1968 a 1969 y decreció en un .09% (507 habitantes) durante los años 1969 a 1970.

Conforme a los datos del cuadro en mención-- ver anexo : --, la población proyectada para 1975 será de 574.385 habitantes, o sea que habrá un incremento de población, en términos absolutos, para dicho período, de 27385 habitantes, lo que corresponde a un aumento procentual del 5%, o sea del 1% anual.

2.1.2 Sector Secundario

En este sector la población creció a una tasa de 17.64% (35385 habitantes) durante 1968 a 1969 y decreció a una tasa de 5.13% (1217 habitantes) entre 1969 a 1970.

La población proyectada para 1975 será de 289989 habitantes, lo que indica que en términos absolutos habrá un incremento de 66087 habitantes, que corresponde a una tasa de aumento de 29.52% en el período proyectado, o sea que el incremento anual es de 5.9%.

2.1.3 Sector Terciario

En este sector, la población decreció entre 1968 a 1969 a una tasa del 44% (2598 habitantes) y entre 1969 a 1970 creció en un 9.77% (57524 habitantes).

La población proyectada para el 75 será de 773492 habitantes o sea que aumentará, durante el período proyectado en 127294 habitantes lo que corresponde a una tasa de aumento del 19.70%, por tanto el incremento anual será de 3.94%.

2.2. Evolución de la participación de la población de los diversos sectores con respecto a la población total

La participación relativa de la población del sector primario, respecto a la total en el período 1968-70, disminuyó en 1.8%, o sea una tasa promedia de .09%.

En cuanto a los otros dos sectores:Secundario y Terciario, la

participación relativa de sus poblaciones , respecto a la total fue incrementada respectivamente en .7% y 1.1% en el período 68-70; lo que indica tasas promedias correspondientes a: .35% y 0.55%, a cada sector según el mismo orden.

De acuerdo con las poblaciones proyectadas para 1975, la participación relativa de cada sector será de 35.07% para el primario; 17.70% para el secundario y 47.23% para el terciario.

Ahora bien, si se comparan estos datos con los de la participación relativa en el año 70, por cada sector, se podría concluir a primera vista, que habrá un desplazamiento de población del sector primario hacia los otros dos sectores por cuanto aquel tiende a disminuir, en tanto que en estos últimos la tendencia será a aumentar.

3. Evolución del ingreso percápita

3.1 Ingreso percápita total

Analizando el Cuadro No.4, las tasas de crecimiento del ingreso percápita, de la Economía general del país, durante los años 68-69-70, se puede afirmar que estas permanecieron prácticamente constantes, alrededor del 0.40%. De otra parte, el Ingreso percápita entre 1968 y 1970 tuvo un incremento insignificante, de 3.99 dólares, lo que permite deducir que hubo mucha estabilidad en este aspecto. El promedio del ingreso percápita nacional durante los tres últimos años de $499.15.

El ingreso percápita para el año de 1975 calculado en base a las proyecciones respectivas del Ingreso Geográfico Bruto y de la población para el citado año, será de 509.24 dólares. Esto permite afirmar, al comparar con los correspondientes datos de ingreso y población de 1970, que la tendencia de la población estará aumentando a un ritmo un poco menor que el Ingreso Geográfico Bruto.

3.2 Evolución del ingreso percápita por sectores

3.2.1. Sector Primario

La tasa de crecimiento del ingreso percápita en este sector,

durante 68-70, fue prácticamente estable, presentando un decremento promedio insignificante del 0.13% anual.

El ingreso percápita para el año de 1975, determinado en forma similar a como se calculó el ingreso percápita total para tal año, será de $ 230.65, o sea 12.86 dólares inferior al ingreso correspondiente a 1970, lo que nos representará un decremento de 5.28% . Lo anterior indica que el sector en referencia tiende a un estado de retroceso en caso de que permanezca tal situación.

3.2.2 Sector secundario

La tasa de crecimiento del ingreso percápita entre 1968 a 1969 decreció en 13.21% -- De $689.31 pasó a $598.26-- lo que indica que hubo algún factor anormal en la economía del sector. Esta situación se puede confirmar con lo sucedido entre 1969 a 1970, dondo hubo un incremento de 1.08%.

Se estima que para 1975 el ingreso percápita será de $555.88 dólares, calculado en la forma ya anotada, siendo 90.83 dólares inferior al correspondiente a 1970 lo que nos indica que habrá un decremento porcentual de 14.04. Lo expuesto, permite afirmar que también en este sector se persista un estado de retroceso en caso de que persiste la situación existente, hasta 1975.

3.2.3 Sector terciario

En este sector, la tasa de crecimiento del ingreso percápita entre 1968 a 1969 aumentó en 5.72% --de $662.63 pasó a 700.56 dólares--, lo que demuestra que hubo algún factor favorable a la economía del sector. No sucedió lo mismo entre 1969 a 1970 ya que hubo un decremento de 4.55%. Por tanto en todo el período: 1968-1970, hubo un incremento promedio bajo-- de - 0.59%-- lo que indica que hubo casi una estabilidad económica.

El ingreso percápita para 1975 pronosticado en la forma

ya anotada, será de 698.60 dólares o sea 29.92 dólares un (incremento de 4.47%). Esto es un indicador de que la economía en este sector ofrece mejores perspectivas que en los anteriores.

4. Población económicamente activa y no económicamente activa

Económicamente activa.- La fuerza de trabajo de la Economía está determinada por la población económicamente activa que se divide en población ocupada y desocupada.

Conforme al análisis del Cuadro No. 5 la población económicamente activa creció a una tasa promedio anual de 3.17%, durante el período 68-70, lo que en valores absolutos representa un crecimiento de aproximadamente 13.000 habitantes.

Una idea aproximada de la fuerza de trabajo por sector se podría obtener al analizar la población ocupada. Este criterio se debe al hecho de que no se dispone de datos que permitan calcular la población económicamente activa por sector.

4.1 Tasas de ocupación y desocupación

De acuerdo con el análisis del Cuadro No. 5, la tasa promedia de crecimiento de la población fue de 2.63%en el período 66-70; ,en tanto que la tasa de desocupación anual promedia, se estimó en 8.8% al año.

Para 1975 se estima que la tasa de crecimiento de la desocupación alcanzará un índice de 3.1%, en caso de que perduren las condiciones actuales. El ritmo de crecimiento de la primera tasa es un poco más acelerado que de la segunda desocupación.

La tasa de desocupación considerada como aceptable para una economía desarrollada es de 4% a 5% al año. Para América Latina la tasa de desocupación actualmente está en un promedio anual de alrededor del 6 al 7%.

En términos porcentuales, de acuerdo con el cuadro 5A, la población ocupada se concentra más en el sector III (45,6%), seguido del sector I (38.6%) y por último el sector II (15.8%), conforme a los datos de 1970.

4.2 Análisis de la población ocupada

La población ocupada en toda la economía creció a una tasa promedia anual de 3.25% durante el período 68-70 Cuadro 5).

En cuanto a ésto, tal población tuvo los siguientes incrementos promedios anuales para los diversos sectores, en el período 68-70 (Cuadro 5A), fue

a) Sector Primario..... 0.24%
b) Sector Secundario..... 5.85%
c) Sector Terciario..... 3.92%

En base de estos datos, se puede decir que:

- a) es probable que hubo un desplazamiento de población, intersectorial; en este caso de los sectores I, para los sectores II y III.

- b) La población ocupada en el sector I, prácticamente permaneció estable, o sea creció a un promedio anual de 0.24%.

- c) La población ocupada del sector II fue la que más se incrementó o sea creció a una tasa promedia anual de 5.85%.

- d) La población ocupada del sector III, también creció a una tasa muy razonable de 3.92% al año, en el mismo período.

La participación del Sector I, respecto a la población ocupada total disminuyó a un promedio anual .09%. La del Sector II se incrementó en 0.35% al año, en tanto que la del sector III fue incrementada en .56% anual, en el período 1968-1970.

De acuerdo con estos datos se ratifica la afirmación del párrafo anterior.

4.3. Análisis de la población desocupada

Para este punto se calculó, el promedio de crecimiento de la población desocupada para el período de 1968 - 1970 (Cuadro 5) la cual creció a la tasa

de 9.55% al año o sea en 3.500 habitantes. Esta población fue proyectada para 1975, tomando como base el periodo de 1966 a 1970. Para dicho año, caso permanezca las tendencias observadas la población alcanzará aproximadamente 56.600 personas en estado de desocupación. En 1970, la población desocupada del año de 1975 con respecto a 1970 será de 14.600 personas más.

El problema de la desocupación será aún más grave, cuando se tiene en cuenta la población joven de la Economía o sea menor de 15 años. La población abajo de 15 años fue proyectada para 1975 en 784300 personas y se incrementa a una tasa promedia anualmente de 3,31%. (Cuadro 5A).

De este modo se espera que una gran parte de la población joven estará demandando trabajo para el año de 1975.

4.2. Productividad de la mano de obra ocupada

La productividad de la mano de obra ocupada en la Economía se determina mediante una relación entre el ingreso geográfico bruto y la población ocupada.

Con base en lo anterior, se calculó la productividad para los diversos sectores, como se aprecia.

	AÑOS			
Sector	1968	1969	1970	Promedio
I	0.88	0.87	0.89	0.88
II	2.48	2.17	2.34	2.33
III	2.39	2.57	2.44	2.47
Total	1.64	1.81	1.83	1.76

El análisis de dicho cuadro muestra que el sector primario fue el mejor, luego el secundario que alcanzó una productividad de 2.33% y por último el Terciario- 2.47% -. El promedio de la Economía en cuanto a productividad se refiere fue de 1.76 %.

5. Relación Capital - Producto e Inversión

Teniendo en cuenta que la mencionada relación nos indica la cantidad de capital que se requiere para obtener una unidad de Producto y que la productividad del capital es el inverso de aquella, se podría determinar el grado de respuesta al empleo de capital en cada sector.

La forma empleada para calcular la relación capital producto fue la siguiente:

$$V = \frac{\lambda}{\Delta} \frac{I}{Y}$$

V = Relación capital producto

λ = Distribución porcentual de la Inversión Geográfica Bruta total, por sectores.

ΔY = Incremento del Producto Geográfico Bruto por Sectores.

En el Cuadro No.6, se indica las relaciones capital-producto, tanto de la economía nacional, como de cada uno de los sectores.

El Sector III es el que tuvo mayor productividad con respecto al capital empleado (3.31); en seguida se encuentra el sector primario 4.47 y posteriormente el secundario con 5.65 unidades de capital por unidad de producto.

Este elemento del diagnóstico tiene mucha importancia en la programación por cuanto permite conocer en que sectores de la economía se debe promóver cambios en el empleo de capital.

5.1 Inversión Pública y Privada

El análisis del Cuadro 7 muestra la ínfima intervención del gobierno en la Economía, pues sus inversiones fueron únicamente del 17.46 millones - US $ en tanto que la inversión privada ascendió a 90.88 millones de dólares en el período 66-70.

Las participaciones públicas y privadas fueron incrmentadas a una tasa promedia anual durante el período en estudio, respectivamente en 13.91% y 2.86 %. Esto demuestra que el sector público fue gradualmente intensificando su participación, aunque en el promedio general, conforme se

indicó en el párrafo anterior, fue relativamente muy baja.

En cuanto hace referencia ala Inversión Pública y Privada proyectada para 1975, ésta será analizada conforme a los datos del Cuadro (15) que presenta el balance de la situación económica.

5.2 Inversión Externa

Conforme al cuadro 8, gran parte de las inversiones se deben a los financiamientos netos externos los cuales se incrementarion durante el período en estudio a una tasa anual del 21.19%.

Considerando dicha tasa se podría afirmar que se trata de un país cuya economía es cada vez más dependiente de los sectores externos Solamente las inversiones directas externas representarán 41,78% de las inversiones totales en 1969.

Suponiendo que los financiamientos netos externos se dedican en mayor parte a actividades productivas, como lo indica el carácter de fuerte importador que tiene el sector industrial, y los datos correspondientes del cuadro 8, confirma ampliamente la situación de dependencia del país, esto se observa comparando cifras entre el promedio de inversiones ($98.34 millones) y el promedio del financiamiento externo ($66.74 millones). Este último valor representa el 67.84% de tales inversiones.

6. Ahorro e Inversión

Las inversiones tienen mucha importancia para el logro del desarrollo económico de un país, más aún cuando su origen se debe al ahorro interno. El proceso, de desarrollo del país en estudio puede ser identificado por su baja capitalización. Tal escasez de capital, se debe a la pequeña propensión marginal al ahorro (A) . La propensión al ahorro en este país, durante el período 66-70 fue diagnosticada en un promedio anual del 14.9%, conforme al cuadro 7, lo que representa un porcentaje relativamente bajo si la comparamos con las tasas de Japón y Yugoeslavia (aproximadamente 35%).

Además, el lento crecimiento del PGB 3.86% en promedio anual, afecta la posibilidad de lograr una mayor tasa de ahorro en esta Economía

7. Consumo

Este aspecto está muy relacionado con los anteriores. El Sacrificio que hace la población con respecto al consumo es la posibilidad real de inversión.

El análisis del Cuadro 9, donde se relaciona Consumo total (C), con Inversión Geográfica Bruta (IGB) a través de las fórmulas $\frac{C}{C+IGB}$ $\frac{IGB}{C+IGB}$, indica, un crecimiento relativo del consumo y un decrecimiento relativo de la Inversión lo que ratifica la situación de descapitalización de la Economía debido a una creciente propensión marginal a consumir en detrimento de la inversión.

Los incrementos en el consumo, Cuadro 9 sobrepasan los 121 millones de dólares. Gran parte de dicho consumo se debe a productos importador (fluctuaron en torno de 8.65% entre 1966, a 1967 y, en 8.1% entre 1969, a 1970) respecto a la pauta de las importaciones totales.

Gran parte de las divisas del país se destinaron a la importación de lubricantes y combustibles para el consumo interno. El valor porcentual de estas importaciones respecto al total de mercancías, alcanza un promedio anual de 21.67% a excepción del año 1968, cuyo valor fue de 20.4%.

El consumo del sector público según el Cuadro No. 9 fue siempre creciente. De 66,9 millones de dólares en 1966 pasó a 104.4 millones en 1970. Los mismo pasó con el sector privado de 468.3 millones pasó a 552.2 millones de dólares respectivamente en igual período.

Entretanto, la participación del sector público fue creciente mientras que la del sector privado decreciente, pues en 1966 el primero representaba 12.5% y el segundo 87.5% con respecto al consumo total. En 1970 esta relación cambió para 15.9% y 84.1% respectivamente.

El consumo total proyectado para 1975, en caso de permanecer la situación verificada en el quinquenio, será de 802.96 millones de dólares de los cuales 145.43 millones pertenecen al sector público y los restantes, 657.53 millones de dólares se refieren al sectro privado, de acuerdo con el Cuadro(9).

8. Situación de los precios

8.1 Relación de precios de intercambio

El Cuadro siguiente muestra que los precios de intercambio de los productos entre 1962 y 1966 se fortalecieron en un 3% y a partir de este último año hasta 1970 se deterioraron en un 12%, o sea 3% anual.

	1966	1967	1968	1969	1970
Relación de precios de intercambio	103	97	95	94	91
Incremento porcentual (-3.03%)	-5.83	-2.06	-1.05	- 3.19	

Las causas que determinaron el deterioro de los precios de intercambio están referidas con las "relaciones de intercambio" establecidas en la Balanza de Pagos. En el Cuadro No. (8) se encontraba un déficit promedio anual en la Balanza Comercial (X-M) de aproximadamente 37.10 millones de dólares. Esto se podría atribuír a una desvalorización de los productos exportados con respecto a los importados.

Conforme al Cuadro 8, haciendo el análisis en un sentido más amplio, se podría afirmar que el deterioro de los precios de intercambio está muy relacionado con el aumento creciente de los déficit de la Balanza de Pagos. Este déficit asciende a un promedio anual de 9.6% para cuya financiación se recurrió a los préstamos externos.

8.2 Indice de Precios al Consumidor

El análisis del Cuadro siguiente muestra la forma como ha evolucionado en cada año los IPC al consumidor: cuyo incremento promedio anual fue de 41.3%.

Incremento anual en el índice del precio del consumidor	Año Incremento				
	1966	1967	1968	1969	1970
	39.1	40.6	41.9	42.7	42.2

Tales índices tienen gran importancia en la determinación del poder de compra de la población consumidora en consecuencia va a afectar los ingresos reales.

8.3 Crédito

El análisis del cuadro permite afirmar: los préstamos concedidos por los inversionistas de este país, durante el período 1966-70, alcanzan un crecimiento total de 336.322.1 miles de dólares, a una tasa promedial anual de 31.2%.

La banca privada contribuye aproximadamente en éstos con el 84.86% y la oficial únicamente con el 15.14%.

La participación porcentual aumentaron los años para los bancos privados, mientras los oficiales disminuyen del 22.7% en 1966 a 10.7 en el 70.

Para residentes del país el monto porcentual de préstamos disminuye relativamente desde el año inicial del quinquenio al término del mismo en un 18%; aunque se observa una reacción en el año de 1968.

En forma absoluta, sinembargo, aumenta de 184.602.8 miles de dólares a 424.998.2, a una tasa aproximada anual de 19.15%.

Los subsectores que forman el primario disminuyen porcentualmente su empleo, lo mismo que los que forman el secundario.

El mayor porcentaje en este último se lo lleva al comercio y parece que se conserva mas o menos estable, pues su promedio de 52.9% de la estructura porcentual lo muestra así.

La construcción es el único subsector que aumenta año tras año la utilización de los préstamos en forma porcentual, con excepción del último año en el período mencionado.

Si las demás condiciones permanecieron constantes para 1975 se operaría una proyección para ésta época en la siguiente forma:

a) Préstamos totales 920.682.0 (miles dólares)

b) Banca oficial 836.670.0 " "

c) Banca privada 84.012.0 " "

d) Préstamos a residentes del país 694.866.1 (miles dólares)

e) Préstamos a residentes del exterior 225.815.9 (miles dólares)

En esta última fase se observa que los préstamos se aumentan tremendamente durante los cuatro primeros años del quinquenio pero sobre todo en el último donde pasa de 40.960.3 miles de dólares a 140.540.3.

Esto último demuestra la gran influencia del exterior aún en el uso de los recursos que puedieran prestarse a los residentes del país.

BALANZA DE PAGOS

La Balanza de pagos en este país, ha sido negativa durante cada uno de los años comprendidos en el quinquenio 66-70. Dicho saldo negativo fue creciente a excepción del año 69. El promedio anual de deterioro en la balanza fue de $66.74 millones, con una tasa promedia anual de 9.6%.

Básicamente el deterioro se ha debido:

1) A los pagos de renta del Capital Extranjero. Dichos pagos han sido creciente; siendo su promedio anual de $23.60 millones, lo que representa un 35.78% del promedio anual sobre el saldo de la balanza. Dichos capitales extranjeros se han utilizado en forma particular, para financiar la balanza desequilibrada, que como se expuso ha sido creciente durante el período.

2) A un deterioro constante y creciente en la Balanza Comercial. En este país durante todo el quinquenio 66-70, su balanza comercial le fue adversa, es decir las importaciones globales, fueron mayores que las exportaciones. Así tenemos que el promedio anual de las importaciones fue de $3498 millones, con una tasa de crecimiento anual promedia de 13.9%. Con respecto a las exportaciones, su promedio anual fue de $303.7 millones, mientras que su tasa de crecimiento anual promedia fue del 10.9%. Como se observa las importaciones crecen a un ritmo del 3% mayor que las exportaciones.

En lo que respecta a la balanza comercial por Sectores, sólo los Sectores uno y tres (Bienes agrícolas y servicios) tuvieron una balanza comercial favorable, mientras que el sector de bienes industriales o sector dos, la tuvo adversa en forma muy notoria todo el período.

El sector primario tuvo durante el período, un promedio anual en sus exportaciones de $88.9 millones; básicamente ello se debió al incremento de las exportaciones y las denominadas "otras ventas agrícolas". Las exportaciones de cacao, camarones, café ganado y carne fueron estables.

El promedio anual de crecimiento de este sector en lo que respecta a las explotaciones fue del 10.8%.

Con respecto a las importaciones de este sector, alcanzaron un promedio anual de $27.6 millones, y se localizaron exclusivamente en las importaciones de productos alimenticios. El crecimiento promedio de este Sector en lo que se refiere a las importaciones fue del 7.9%.

Con respecto al Sector Secundario presentó durante el período exportaciones por un promedio anual de $ 22.9 millones, consistente únicamente en la exportación de petróleo. El valor promedio de sus importaciones durante el período fue de $254.2 millones, del total de las importaciones de este sector, sobresale la importación de combustibles y lubricantes por valor de $60.3 millones, que representa el 21.4% del total. Es interesante notar que este país mientras exporta petróleo por valor promedio de $60.3 millones, lo que representa un desembolso en contra del país de $37.3 millones; y que a su vez representa el 55.8% del déficit promedio de la balanza de pagos durante el período.

Otros de los rubros de importación del Sector secundario corresponde al de artículos manufacturados diversos, por un valor promedio de $95.2 millones, y que represente el 33.8% del total de las importaciones de este Sector. Le sigue el referente a maquinaría y material de transporte cuyo valor promedio de importación es de $69.7 millones, lo que representa el 24.7% del total de este Sector.

Por los datos expuestos, el Sector secundario, es el que origina básicamente el déficit de la balanza de pagos; siendo necesario para aliviar a ésta última, fijar polí-

ticas que conlleven a una sustitución de los productos de importación, en gran escala.

En lo que respecta al sector terciario, éste tuvo durante el período 66-70, un saldo positivo en lo referente a la balanza comercial.

El valor promedio anual de sus exportaciones fue de $191.8 millones, con una tasa de crecimiento anual promedio anual de sus importaciones fue de $59.0 millones, con una tasa de crecimiento anual promedia del 22.2%.

9. Oferta y demanda global - Balance de la situación económica del país

La oferta y demanda global del país en estudio se presentaron siempre crecientes y a una tasa anual promedia de 4.1 durante el período de 1966-70, de acuerdo con el balance del cuadro No. 14.

Los diversos elementos que componen este balance, fueron analizados por separado, en los items anteriores. Pero es importante resaltar que la demanda por los bienes y servicios importados creció a un último mayor que los bienes y productos exportados, o sea a una tasa promedia anual de 1.05%.

La situación promedia de la Economía durante el período indicado se consigna en el cuadro antes mencionado. Estos datos proyectados al año de 1975, (Cuadro 15), indican cómo sería la oferta y demanda global del país, si se mantuviesen las condiciones del balance anterior. La oferta y demanda global ascenderían a 1.451,56 millones de dólares, teniendo en cuenta las proyecciones de sus respectivos renglones ya estudiados.

10. Análisis de la Situación Regional.

Del análisis del PGB total y per cápita por regiones (Cuadros suministrados (21) del país se deduce que las más desarrolladas son las provincias de San Pedro, Cebú (mayores aportantes al producto nacional) y los Tigres y Jaguar. La provincia Anaconda presenta un relativo alto ingreso percápita ($464.00) pero esto no indica que sea fuer-

te generador de ingresos (sólo $11,5 millones), sino que tiene baja población (24.800 personas).

También del Cuadro (21) se concluye que las provincias con mayor desarrollo industrial y mejor infraestructura son las de San Pedro y Cebú, y en menor escala los Tigres.
Luego se puede afirmar que en la primera se ha creado un polo de desarrollo que ha atraido la mayor actividad industrial a su alrededor y concentrado población que es estimulada por los mejores salarios e infraestructura y servicios más favorables.

El sector I se halla más concentrado en las provincias de los Tigres, Pantera y Jaguar, pero aparentemente no tienen los servicios ni las condiciones infraestructurales acordes para un crecimiento de estas actividades.

Las situaciones anteriores se acentúan y distancian por la distribución del Producto Nacional, (Cuadro 21), ya que éste se destina principalmente a impulsar el sector industrial de San Pedro y en menor proporción Cebú, y paralelamente los servicios y obras que requiere este sector. Del Sector I se estimula la explotación de minas y canteras, y en menor porcentaje la agricultura en las provincias Tigres, Panteras y Jaguar.

En conclusión el Ingreso Nacional se está distribuyendo en relación directa a las provincias más desarrolladas y fomentando principalmente el sector II (ylos servicios que requiere), pero éste no corresponde al esfuerzo nacional, ya que además de ser menos productivo es el más fuerte importador, y por tanto contribuye bastante al déficit en divisas.

Luego las políticas del gobierno son desacertadas puesto que contribuyen a acentuar los desequilibrios estructurales internos y llevando al país a una creciente y peligrosa dependencia externa.

PROGRAMACION

1.- CRECIMIENTO DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO

De acuerdo con el análisis presentado en el diagnóstico, el Ingreso Geográfico Bruto creció a una tasa promedia anual de 3,86, durante el período de 1966-1970.

Para el período de 1971-1975, se programó una tasa anual promedia de 4,5 para el crecimiento del P.G.B.

La tasa promedia anual de ahorro, fué calculada, conforme al diagnóstico, en 15% al año, durante el periodo de 1.66=1.90. La programación de dicha tasa para el período de 1971-1975 será de 15.75%.

La disponibilidad de capital para las inversiones en el período programado se calculó mediante el incremento del P.G.B. y las tasas de ahorro, utilizando la siguiente fórmula

(1) $\frac{\Delta y}{y} = \frac{s}{v}$, donde $\frac{\Delta y}{y}$ = tasa promedia anual de crecimiento del P.G.B. fijada en 4.5%.;

s= tasa de ahorro igual a 15,75 % del P.G.B.

v= relación capital producto a 3.5.
La tasa del ahorro (15,75% al año) proporcionará un incremento del P.G.B. igual a 174.81 millones de dólares en el período de 1971-75.

En el curso de igual período se deberá invertir 611.84 millones de dólares, para que se alcance el crecimiento programado de la economía (Cuadro No.16).

Restaría hacer una distribución del incremento del P.G.B. a través de los sectores, teniendo en cuenta dos aspectos

a.- La metas fijadas para el incremento per capita de los diversos sectores;

b.- La necesidad de dinamisar el desarrollo de la economía, me-

diante la mejor asignación y distribución de los recursos.

a.- CRECIMIENTO DEL INGRESO PER CAPITA

El ingreso per capita del sector I, de acuerdo con el cuadro No.4, fué muy bajo durante el período 1968-1970. Además se identificó tendencia decreciente para dicho ingreso.

Los promedios del Ingreso per capita durante el período 1968-70 para los tres sectores fueron

I.- 242.19 dólares al año.

II.- 644.76 " " "

III.- 677.28 " " "

Con la presente programación se pretende incrementar el ingreso del Sector I en un 25% para el período proyectado 1971-1975. Este incremento proporcionará un ingreso per capita igual a 302,74 dólares al año.

En términos comparativos, se puede decir que el ingreso per capita de los sectores II y III son relativamente buenos y los aceptamos como adecuados para las metas fijadas.

De este modo el ingreso per capita del sector I en el año de 1975, será igual a 44.7% del ingreso per capita del sector III y a 46.9% respecto al sector II.

Igualmente fué posible construír el Cuadro #17 que muestra la distribución del P.G.B. por sectores:

(2).- $$Y = Y_1 + Y_2 + Y_3$$

También el análisis del citado cuadro muestra la distribución del incremento del I.G.B. y la inversión G.B..

(3).- $$\Delta Y = D\,Y_1 + \Delta Y_2 + Y_3$$

A base de esto se tiene la siguiente distribución del incremento IGB por sectores".

$\Delta Y1 = 40.87$ millones de dólares.

$\Delta Y2 = 42.17$ " " "

$\Delta Y3 = 91.77$ " " "

En el cuadro 18 se observa QUE LAS TASAS DE CRECIMIENTO del PGB, aparentemente desciende de 4.5% en 1967 a 3.6% en 1970, mientras que la tasa de inversión crece durante los mismos años de 1.4 a 2.3. En el año de 1969, la tasa de inversión fué extraordinariamente mayor que los años anteriores y posterior.

En cuanto a esto, la tasa del PGB no respondió satisfactoriamente a las inversiones realizadas.

Para el sector I, la serie histórica de la inversión permite identificar para el año de 1969 lo mismo que los constado para la economía global; solamente que el grado de respuesta a las inversiones permitió un crecimiento del ingreso del - sector en 3.6% pasando en - 2.% a 0.

Aunque para la serie histórica solamente se euente con tres datos reales, ya que el año 1968 tiene poco significado estadístico, se observa que el sector I puede responder muy bien a un empleo nacional de capital.

De este modo, mediante una serie de políticas propuestas para el desarrollo de este sector, se fijó la meta para aumentar la productividad capital en un 25% (cuadro #19).

Así, siendo la relación capital/producto del sector fué calculada en 3.57 para el período 1971-1975.

La distribución ( ) de la Inversión para el sector I, de acuerdo con la fórmula (4) fué 23% y la relación capital-producto 3.57.

$$(4) \quad V_i = \frac{\lambda \cdot I}{\Delta Y_i}$$

También se utilizó el mismo criterio para el cálculo de Δ, I e V para los sectores secundario y terciario, conforme consta del cuadro #17 al #19.

El sector terciario es el más productivo y poseé la menor relación capital/ producto o sea un promedio de 3.93 para el período de 1966-1970.

Para el sector II este promedio fué de 5.65 en igual período Este sector fué el que menos respondió en términos de productividad respecto a las inversiones realizadas.

El análisis del cuadro 18 muestra una serie histórica para el crecimiento de INVERSIONES E INGRESO GEOGRAFICO EN AMBOS SECTORES (I y II).

El grado de respuesta del producto a dichas inversiones (período 1966 a 1970) sirvió de base para programar las metas de incentivos de la productividad - capital (15%) para el sector II y(10%) para el sector III (Cuadro #19).

La fijación de tales metas tiene por base además de las políticas referidas, el potencial productivo de cada sector respecto al empleo de capital.

Para 3.39% de incremento en las inversiones en el sector II se obtuvo un incremento del ingreso GB en 2.56%. Este valor es muy bajo al ser comparado con el sector II que presentó una proporción de 3,37% de incremento en las inversiones para 5.65 de crecimiento en el producto.

BALANCE DE LA ECONOMIA PROGRAMADA PARA 1970

1.- PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO:

Para dicho año, de acuerdo con el balance, el Producto geográfico estará dividido en la siguiente forma

PGB Sector I	U.S.	$ 174.07
PGB Sector II.....		186.97
PGB Sector III.....		523.87
TOTAL	U.S.	$ 884.91

INVERSION:

De acuerdo con el cuadro No.7, la inversión del Gobierno tendía

a aumentar en un 0.07% promedio anual en el período 66-70. De tal manera se tendrá una inversión pública de 28.38 millones en el 75.

La programación tendrá como meta aumentar la participación del Gobierno en el proceso productivo de la Economía. Por tanto se fijó en 56,76 millones de dólares tal participación sobre el total a invertir para el período 71-76, el cual representará el doble de las inversiones promedias en el quinquenio anterior y tiene como objetivo una mayor intervención gubernamental que - oriente una mejor política de asignación y distribución de recursos.

Las inversiones del sector privado mostraron una tendencia decreciente durante el período 66-70, de 0.125% en promedio anual. Se pretende tener la misma política anterior, o sea se invetirán - 82.61 millones de dólares. En consecuencia la inversión total de los sectores mencionados es de 139,37 millones (Cuadro #20).

El consumo del sector privado en 1975 será de 682,03 millones lo que significará un incremento en el período de 4,70% anual, en promedio. El consumo del gobierno será de 165.43 millones y se incrementará a una tasa promedia anual de 3.17%.

El consumo total se incrementará en 29.07% en el período 71-75 .

Este incremento es perfectamente compatible con el crecimiento del ingreso per capita en economía, principalmente si se tiene en cuenta que el ingreso del sector I será el que proporcionará ese incremento.

Además la elasticidad ingreso de este sector es bastante alta.

Sustitución de importaciones y políticas de importación y Exportación

El país en su línea de importaciones tiene 7.4% dedicados a - productos alimenticios y 32.7% a productos industriales y manufacturados, respecto al año de 1970. El total de las importaciones es 429.1 millones de dólares. En valores absolutos, el país importa 31,753400 dólares en alimentos y 140.315700 dólares en productos manufacturados.

La meta fijada para sustitución de alimentos será de 50% respecto al período de 1970, lo que representará en valores absolutos 15,876700 dólares. La fijada para sustituir productos manufacturados importadas será de un 20% de las importaciones, lo que representa 28.063.140 dólares, referente a 1970.

De conformidad con tal programación se podrá aliviar la Balanza de pagos en 43.939.840 dólares durante el período 71-75.

La adopción de esta política dará la oportunidad de incrementar la importación de maquinaria en 40% del valor de las importaciones corrrespondientes a 1970 en este renglón.

En términos absolutos el incremento de estas importaciones representa 435.965.60 dólares. El total de dichas importaciones en 1975 será programado en 152.347.900 dólares.

La importación de maquinaria se destinará básicamente a actividades de la rama industrial y manufacturera. También será destinada al sector primario, en actividades capaces de absorver su mano de obra.

Para los demás productos se mantendrá la misma política de importación.

Con respecto a las exportaciones, mediante el incremento de la productividad del sector primario, se incentivarán los productos exportables de banano y cacao. También café para los países no tradicionales (ver anexo B).

Las metas de exportación para estos productos será de

		Dólares
Banano.....	77.5%	105.787.500
Camarones y harina de pescado.....	7.25%	9.896.250
Café.....	5.0%	6.825.000

Se presume que los demás renglones permanecerán al nivel de las exportaciones anteriores.

Entonces se podría resumir la política de importaciones y exportaciones en los siguientes puntos:

a) Incentivo a la producción en el Sector primario y secundario de los productos exportados y sustitutivos a las importaciones de alimentos y manufacturados.

b) Elevación de la producción de esos productos, basada en el incremento de la productividad mediante el empleo acional de capital compatible con la relación capital/producto.

c) Restricciones a los financiamienos a las actividades de empresas foráneas cuyo índice de productividad no sea compatible con las metas fijadas para reinversión de capital.

Resumen de la Balanza Comercial

Importaciones		Exportaciones	
Bienes y servicios (Metas- en miles de dólares)		Bienes Metas (en miles de dólares)	
Producto alimenticio	15'876.7	Banano	105'787.5
Bebidas y tabaco	3'861.9	Cacao	4'000.0
Combustibles y lubricantes.	93'543.8	Petróleo	24'800.0
Productos químicos	41'622.7	Azúcar	4'700.0
Maquinaria y material transp.	163'487.1	Camarones y harina de pescado	9'896.3
Artículos manufacturados.	196'442.0	Café	6'825.0
		Ganado y carne	1'800.0
Total	514'834.2	Otras ventas agrícolas.	18'400.0
		Viajes	68.600.0
		Transporte	31.500.0
		Sueldos y salarios.	78.300.0
		Otros servicios y ajustes	61.900.0
		Sub-total	240.300.0
			412.908.8

Saldo negativo de la Balanza Comercial 101.925.4

El análisis demuestra que el saldo negativo de la Balanza de pagos se incrementó aproximadamente en casi un 95%, o sea que de 52.53 pasó a 101.925.4 millones de dólares.

Desarrollo Regional del País

En el diagnóstico se identificaron los siguientes puntos respecto al desarrollo regional del país en el año de 1970.

a) Análisis comparativo de Ingreso Geográfico Bruto por regiones y por sectores.

b) Distribución provincial porcentual del PGB por regiones y sectores.

c) Resumen PGB y percápita a nivel provincial.

d) Identificación sectorial del desarrollo a nivel provincial.

En el cuadro No.21 se tiene el resumen de los cuadros XIX, XX, XXI, XXII y XXIII de la información suministrada.

Teniendo como base la política de desarrollo sectorial del país de acuerdo con los coeficientes de productividad, propuestos para el sector de la economía se adaptaron las siguientes programas regionales.

1. Región San Pedro.- Identificada como región solo tiene como espacio geográfico las provincias de Caimanes, Cebú y San Pedro. De acuerdo con el diagnóstico genera un alto % de PGB en las ramas de manufactura y construcción. De este modo se recomienda el mantenimiento de las industrias motrices ya implantadas. Las inversiones en esta área serán destinadas a la industria manufacturera, para sustitución de importaciones de esta línea de productos, que en relación al total representa un 30% aproximadamente.

2. Región de Anaconda.- Su espacio geográfico está constituído por la provincia del mismo nombre y Piratas, Tiburones y San Juan de los Leones.

   Se recomienda para esta región el incentivar las actividades de silvicultura, caza y pesca. Tal política podría ser orientada a través de incentivos fiscales. De este modo sería posible lograr una implantación expontánea de industrias dedicadas a las actividades mencionadas, para poder aprovechar los correspondientes recursos.

El planteamiento expuesto es compatible con la política propuesta de exportación de camarones y harina de pescado. En base a que la mano de obra de la región tiene un bajo índice de ingreso percápita se podría aprovechar en actididades primarias de explotación forestal.

Se recomienda además la creación de un Organismo Administrativo para descentralizar el poder de decisión del centro metropolitano ubicado en San Pedro.

3. Región de Jaguar.- Definida geográficamente por las provincias; de Jaguar, los Tigres, Pantera y los Lunas. Es una región básicamente agrícola; por esta razón se recomienda explotarla con los cultivos de café y banano. Estos cultivos fueron los programados para incentivar las exportaciones.

Es susceptible incentivar las incipiente explotación de minas y canteras (0.1% del PGB).

Esta política permitirá el logro de una mayor ocupación de mano de obra, una vez que las actividades propuestas son altamente absorventes de fuerza de trabajo.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

ELABORACION Y EVALUACION DE PROYECTOS

ALGUNAS CONSIDERACIONES NECESARIAS QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA PARA LA INICIACION DEL NEGOCIO DEL HUEVO

Por:
Mario Rendón y Orlando Rendón
(Programa de Avicultura de Tibaitatá)

CURSO DE POSGRADO EN PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGRICOLA
Bogotá, Diciembre de 1971

CONSIDERACIONES PARA 1.000 AVES

1. AREA NECESARIA: Durante el período de iniciación se considera conveniente el empleo de 10 pollitas por metro cuadrado, ya, para las fases de levante y postura el número de aves se reduce a la mitad.

2. COMEDEROS: En las primeras ocho semanas se recomienda el empleo de 1.5 cmts. lineales por ave; de las ocho semanas en adelante, se requiere 5 cmts.lineales de comedero por ave. 0.20 comederos de tolva para 12 kgs. de 40 cmts. de diámetro.

3. BEBEDEROS: Es recomendable el empleo de un galón de agua por 100 pollitas ó 2 cmts. lineales de bebederos por cada ave adulta.

4. NIDOS : Se debe tener en cuenta que para aves de línea pesada es recomendable el empleo de un huevo por cada cinco aves; los nidos pueden ser de dos tipos: individuales o nidos comunales, el primero tendrá 0.30x0.30x0.40 mts. los comunales son dimensiones de 1 x 3 mts. tendrán una capacidad de 150 aves.

5. PERIODO DE PRODUCCION: El período de vida de las gallinas se estima de 18 a 20 meses.

5 - 6 meses cría y levante

12-14 meses producción: con base en estos datos el avicultor deberá planear su explotación a fin de tener las aves de reemplazo en el momento preciso y así no encontrar ningún tropiezo en la continuidad de la explotación.

6. INVERSION NECESARIA PARA 1.000 GALLINAS:

Teniendo en cuenta una densidad de población de cinco aves por metro cuadrado:

a) Un galpón de 200 Mts.^{2} a $ 60.oo Mts.^{2} empleando como materiales: madera, eternit, guadua, piso en tierra 12.000.oo

b) Equipo

1.	Criadora de gas de campana con capacidad para 1.000 aves	1.000.oo
1	Cilindro de gas con regulador.....	700.oo
10	Bebederos de galón utilizados las primeras cuatro semanas.....	360.oo
20	Metros de canal a $15.oo cada uno....	300.oo
25	Comederos pequeños utilizados ocho semanas a $20.oo cada uno.....	500.oo
50	Comederos de 12 kgs. de 40 cmts. de diámetro a $50.oo cada uno.....	2.500.oo
10	Unidades de 20 nidos	3.125.oo
	Sub-total	20.485.oo

c) Costos variables para 1.000 ponedoras

1.	Valor 1.000 aves Sex-Link de un día de edad a $7.oo cada una.....	7.000.oo
2.	Valor 2.000 kgs.de alimento para cría a $ 2.70 kilo	5.400.oo
3.	Valor 6.000 kgs. de alimento para recría a $2.50 kilo	15.000.oo

4.	Vacuna New-Castle 5.000 dosis a 0.05 cada una	250.oo
5.	2.5 kgs. de sulfas (coccidiestato) a $ 320.oo kilogramo	800.oo
6.	Terramicina $500.oo cada tarro	1.000.oo
7.	Viruta un viaje a $250.oo	250.oo
8.	Gas dos cilindros a $45.oo cada uno.	90.oo
9.	Malathión un litro a $ 9.oo	9.oo
10.	Creolina un litro a $ 8.oo	8.oo
	Sub-Total	29.807.oo
	T O T A L	$ 50.292.00

COSTO DE PRODUCCION DE UNA LIBRA DE POLLO EN LA SABANA DE BOGOTA

FACTORES CONSIDERADOS :

1. La explotación es de 20.000 aves.
2. Se asume un valor de $ 30.000 la fanegada.
3. La construcción del plantel se hace para 10.000 aves porque se considera éste el número que puede manejar perfectamente una persona y sólo una persona debe ingresar al galpón.
4. Son necesarios dos galpones para la explotación.
5. Técnicamente se recomienda que el galón no tenga más de 12, ni menos de 10 mts. de ancho y que la distancia entre galpones no sea inferior a 30 mts. en cualquier sentido. En estas condi= ciones se requiere una hectárea para el tipo de explotación a analizar.
6. Las casas incubadoras enciman el 2% de animales sin costo.
7. La explotación completa del lote se considera de tres meses de duración.
8. Se tienen 12 aves por M^2 y sobre este valor se hace el cálculo para la construcción de los galpones.
9. Cada galpón tiene 840 M^2 incluyendo espacio suficiente para habitación del galponero y bodega de almacenamiento.
10. Los bebederos lineales graduables y los comederos de tolva se utilizan en la cría y el engorde
11. Se requiere mano de obra adicional y extraña a la explotación para las labores de vacunación

12. Un pollo de engorde consume 1.4 kilogramos durante las cinco primeras semanas y 2.8 kilogramos de alimento, en las cuatro semanas restantes.

13. Los antibióticos (Tylan) se suministran después de cada práctica de manejo, las sulfas según análisis de laboratorio.

14. Un bulto de viruta cubre 2 M^2 de terreno.

15. Cada galpón requiere 16 litros de Malathión y 16 de creolina para la desinfección inicial.

16. Se considera una mortalidad del 4%.

17. La explotación se realiza en piso.

18. Las construcciones se deprecian a 20 años y el equipo a 5 años.

19. Se considera un 10% como valor de salvamento para las construcciones y equipo.

20. Es necesario blanquear el galpón antes de iniciar la explotación.

21. Las aves alcanzan un peso de 1.600 gramos a las nueve semanas con una eficiencia de 2.62

22. Para efectos del costo de la mortalidad se procedió así:

$$\frac{\text{Costo final del pollo - valor inicial}}{\text{9 semanas}}$$

23. El interés sobre el capital no se consideró como parte del costo de producción ya que es posible considerar el cos to de oportunidad debido a la implantación de una empresa avícola de este tipo, sin embargo, tal monto de interés ascendió a $33.765.oo($964.726.oo colocados al 14% anual y proporcional a tres meses).

24. Las utilidades con respecto al ingreso bruto son del orden del 20% y respecto a la inversión del orden del 9.3%.

25. Producir una libra de pollo en las condiciones expuestas en el proyecto, según datos técnicos del Programa de Avicultura del ICA y estudio económico por parte del Programa de Administración Rural (ICA),es del orden de $ 5.69.

26. Es posible obtener producciones de carne mayores a las consideradas.

27. Es posible adquirir a costo de arrendamiento de la tierra, menor que el considerado en el proyecto.

28. Es posible adquirir eficiencias alimenticias superiores a la considerada.

29. Según el estudio, el concentrado forma el 58% de los costos de producción,de una libra de carne de pollo.

COSTO DE PRODUCCION DE UN POLLO EN LA SABANA DE BOGOTA

INVERSIONES

Se toma como tal el inventario inicial de bienes y equipo disponible para el uso exclusivo de la explotación.

Descripción de los Items.	Cantidad	Unidad Medida	Costo Unitario	V a l o r
Tierra	10.000	Mts^2	4.69	46.900.oo
Sub-total				46.900.oo
Construcciones				
Galpones	4 (840)	Mts^2	238.15	400.092.oo
Sub-total				400.092.oo
Equipo				
Criadoras de gas	25	#	1.000.oo	25.000.oo
Cilindros para gas	25	#	500.oo	12.500.oo
Lámina para criadora	95	#	50.oo	4.750.oo
Termómetros mercurio	25	#	50.oo	1.250.oo
Cortinales	500	Mts.	8.oo	4.000.oo
Bebederos	200	Gln.	30.oo	6.000.oo
Canales graduables	250	2 Mts.	330.oo	82.500.oo
Comederos lineales	600	0.9 Mts.	20.oo	12.000.oo
Comederos tolva	1.000	15 kgs.	45.oo	45.000.oo
Sub-total				$ 193.000.00
Herramientas:				
Carretillas	2	#	222.oo	444.oo
Palas	2	#	80.oo	160.oo
Cucharas	4	#	50.oo	200.oo
Bomba Tequendama	1	#(19 lts)	748.oo	748.oo
Sub-total				$ 1.552.oo
GRAN TOTAL				$ 641.544.00
Provisiones				
Cría	28.500	Kgs.	2.50	71.250.oo
Engorde	56.000	Kgs.	2.40	134.400.oo
Vacunas				
New-Castle	50.000	#	0.05	2.500.oo
Viruela	20.000	#	0.15	3.000.oo

Drogas				
Sulfas	22.0	Kgs.	320.oo	7.040.oo
Antibiótico	55.2	Kgs.	386.70	21.345.80
Materiales suministrados				
Viruta	840	Blts.	2.oo	1.680.oo
Gas	25	#	45.oo	1.125.oo
Malathíon	16	Lts.	28.oo	448.oo
Creolina	16	Lts.	24.oo	384.oo
Carburo	4	Kgs.	2.50	10.oo
Sub-total				243.182.80
Aves	20.000	#	4.oo	80.000.oo
Sub-total				80.000.oo
GRAN TOTAL				$ 964.726.80

ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS

Ingresos:

Venta de 31.329.6 kgs. de carne a $ 14.oo c/u.		438.614.oo
Venta de abono		9.000.oo
Menos: Costos de producción así:		
Mano de obra salario de dos jornales, más prestaciones sociales (10% trimestral)	4.[illegible]50.oo	
Mano de obra adicional 96 horas-hombre a $ 3.oo hora	288.oo	
Concentrados:		
Cría	71.250.oo	
Engorde	134.400.oo	
Materiales	3.647.oo	
Drogas	28.385.oo	
Vacunas	5.500.oo	
Mortalidad	9.746.oo	
Administración más prestaciones sociales (10% trimestral)	11.700.oo	
Compra de 20.000 pollos a $4.oo c/u.	80.000.oo	
Sub-total	349.866.00	
Más depreciación de la inversión	6.690.oo	356.556.00
Ganancia neta		91.058.00
Más incremento en el valor de las aves		
Inventario inicial	80.000.oo	
Inventario final	78.324.oo	1.676.oo
Ganancia líquida en el ejercicio		$ 89.382.00

Costo de producción por libra $ 5.69.

COSTO DE PRODUCCION DE UN HUEVO BLANCO EN LA SABANA DE BOGOTA

FASE I. Costos de producción de una polla tipo Leghorn.

OBSERVACIONES:

1. La explotación es de 20.000 aves
2. El costo de la tierra es muy variable, puede ir de 20 a 60 ó 70.000 pesos la fanegada. Asumimos un valor de $ 30.000
3. Para la construcción, el plantel se toma para 5.000 aves porque se considera éste el número que puede manejar perfectamente una persona y sanitariamente sólo una persona debe ingresar al galpón.
4. Son necesarios cuatro galpones para la explotación.
5. Técnicamente se recomienda que el galpón no tenga más de 12 ni menos de 10 metros de ancho y que la distancia entre galpones no sea inferior a 30 metros en cualquier sentido. En estas condiciones, se requieren 2 hectáreas para el tipo de explotación a analizar.
6. Que las casas incubadoras enciman el 2% de animales sin costo.
7. La explotación se considera all in - all out.
8. Se tienen 7 aves por metro cuadrado y sobre este valor se hace el cálculo para la construcción de los galpones.
9. Cada galpón tiene 780 m^2 incluyendo espacio suficiente para habitación del galponero y bodega de almacenamiento
10. Los bebederos lineales graduables y los comederos de tolva se utilizan en la cría,recría y postura.
11. Los nidales se compran al iniciar el negocio.
12. El despique se ejecuta a la par con la primera vacuna del New-Castl. y con despicadora de precisión.

13. Se requiere mano de obra adicional y extraña a la explotación para las lab ores de vacunación y despique.

14. Un ave consume 2 kilogramos durante las primeras 8 semanas y 6.5 kilogramos, desde las 8 a las 22 semanas.

15. Los antibióticos se suministran después de cada práctica de manejo, las sulfas y antihelmínticos según análisis de laboratorio.

16. Un bulto de viruta cubre 2 m^2 de terreno.

17. Cada galpón requiere un galón de creolina y uno de malathión para la desinfección inicial.

18. Durante la cría (0-8 semanas) mueren el 4% de las aves, y durante el levante (8-22 semanas) muere el 16%.

19. Cada ave se valoriza $ 2.oo semanales.

20. La explotación se realiza en piso.

21. Las construcciones se deprecian a 20 años y el equipo a 5 años.

22. Se considera un valor de salvamento de 10% para el equipo y construcciones.

23. Que es necesario blanquear el galpon antes de iniciar la explotación.

24. La explotación no tiene doble reposición en el año.

INVERSIONES

Se toma como tal el inventario inicial de bienes y equipo disponible para el uso exclusivo de la explotación.

Descripción Items.	Cantidad	Unidad medida	Costo Unitario	Valor
Tierra	20.000	Mts.^{2}	4,69	93.750.oo
Sub-total				93.750.oo
Construcciones				
Galpones	4(3120m^2)	Mts.^{2}	238.15	742.928.oo
Sub-total				742.928.oo
E Q U I P O:				
Criadoras-gas	20	#	1.000.oo	20.000.oo
Cilindros para gas	20	#	500.oo	10.000.oo
Lámina para criadoras	75	#	50.oo	3.750.oo
Termómetro de mercurio	20	#	50.oo	1.000.oo
Cortinales	1.000.	Mts.	8.oo	8.000.oo
Despicadora	1	#	1.200.oo	1.200.oo
Bebederos	200	Galón	30.oo	6.000.oo
Canales graduables	250.	2 Mts.	330.oo	82.500.oo
Comederos lineales	600	0.9 mts.	20.oo	12.000.oo
Comederos tolva	1.000	15 Kgs.	45.oo	45.000.oo
Nidales	200	#	500.oo	100.000.oo
Sub-total				$ 289.450.00
HERRAMIENTAS:				
Carretillas	4	#	222.oo	888.oo
Palas	4	#	80.oo	320.oo
Cucharas	4	#	50.oo	200.oo
Bomba Tequendama	1	#(19 lts)	748.oo	748.oo
Sub-total				$ 2.156.oo
GRAN TOTAL				1.128.284.oo
PROVISIONES:				
Concentrados				
Cría	39.168	Kgs.	2.25	88.128.oo
Recría	106.932	Kgs.	1.90	203.171.oo
VACUNAS :				
New-Castle	60.000	#	0.05	3.000.oo
Viruela	20.000	#	0.15	3.000.oo
DROGAS :				
Sulfas	50	Kgs.	320.oo	16.000.oo
Antibiótico	19	Kfs.	320.oo	6.080.oo

MATERIALES SUMINISTRADOS

Viruta	40	#	250.oo	10.000.oo
Gas	23	#	45.oo	1.035.oo
Malathión	16	Lts.	28.oo	448.oo
Creolina	16	Lts.	24.oo	384.oo
Carburo	4	Kgs.	2.50	10.oo
Sub-total				$ 331.256.oo
AVES	20.000	#	7.oo	140.000.oo
Sub-total				140.000.oo
GRAN TOTAL				$ 1'599.540.oo

ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS

Enero 1o. - Junio 30

INGRESOS:

Venta de 16.451 pollas a $ 51.oo c/u.		839.001.oo
Menos costos de producción así:		
Mano de obra, salario de 4 jornales más prestaciones sociales (20% semestral)	19.800.oo	
Mano de obra adicional 144 horas-hombre a $ 3.oo hora	432.oo	
Concentrados		
Cría	88.128.oo	
Recría	203.171.oo	
Vacunas	6.000.oo	
Drogas	22.000.oo	
Materiales	11.877.oo	
Mortalidad(816x13 c/u + 2.133x27 c/u)	95.199.oo	
Administración más prestación social (20% semestral)	14.400.oo	
Compra de 20.000 aves a $7.oo c/u	140.000.oo	
Asistencia técnica (6 meses)	9.000.oo	
Sub-total	610.007.oo	
Más depreciación de la inversión	42.961.oo	652.968.oo
Ganancia neta		186.033.oo
Más: incremento en el valor de las aves		
Inventario inicial	140.000.oo	
Menos inventario final	115.157.oo	24.843.oo
Ganancia líquida en el ejercicio		161.190.oo

Costo de producción por polla $ 39.70

14. Las utilidades con respecto al ingreso bruto son del orden de 23% y respecto de la inversión del orden del 22%.
15. Producir un huevo en las condiciones expuestas en el proyecto, según datos técnicos del Programa de Avicultura del ICA y estudio económico por parte del Programa de Administración Rural (ICA) es del orden de $0.69.
16. Es posible considerar una tasa de mortalidad más baja del 20% durante la cría y recría.
17. Es posible obtener producciones mayores a las consideradas.
18. Es posible adquirir a costo de arrendamiento de la tierra, menor que el considerado en el proyecto.
19. Las posibles dietas para estos resultados aparecen en el anexo.
20. El concentrado según el estudio I, es el 67.2% del total de los costos de producción de un huevo.

COSTO DE PRODUCCION DE UN HUEVO BLANCO

EN LA SABANA DE BOGOTA

FASE II. Costo de producción de un huevo.

1. Las aves utilizadas son las mismas que terminaron la Fase I.
2. Las construcciones, equipo y localización son las mismas de la Fase I.
3. La mano de obra, asistencia técnica, etc., son las de la Fase I.
4. El valor de las aves utilizadas para el estudio, es el costo de producción de las pollas de la Fase I.
5. Se consideró una mortalidad del 2% mensual.
6. Las gallinas-mes, la producción de huevos por mes y el consumo de alimento, aparecen en el anexo.
7. Los huevos rotos se consideraron como buenos para efectos de costos de producción.
8. Drogas, etc. se consideró $ 0.01 por huevo producido.
9. Se hicieron los cálculos en base a 2'912.795 huevos producidos
10. La eficiencia por docena de huevos fué de 2.19 kilos.
11.. Una gallina por año produce 60 kilogramos entre estiércol y cama.
12. La depreciación de un ave por mes se obtuvo para efectos del valor de la mortalidad así: Costo de producción de la polla - Valor de venta al terminar la postura. 12 meses.
13. El interés sobre el capital no se consideró como de producción, ya que es posible considerar el costo de oportunidad debido a la implantación de una empresa avícola de este tipo. Sin embargo, tal monto de interés ascendió a $403.745.oo ($2'883.898 colocados al 14% año).

INVERSIONES

Se toma como tal el inventario inicial de bienes y equipos disponibles para el uso exclusivo de la explotación.

Descripción de los Items.	Cantidad	Unidad medida	Costo Unitario	Valor
Tierra	20.000	Mts.	4.60	93.750.oo
Sub-total				93.750.oo
Construcciones				
Galpones	4 (31201)	Mts.^{2}	238.18	742.928.oo
Sub-total				742.928.oo
EQUIPO:				
Criadoras-gas	20	#	1.000.oo	20.000.oo
Cilindros para criadoras	20	#	500.oo	10.000.oo
Lámina para criadoras	75	#	50.oo	3.750.oo
Termómetros de mercurio	20	#	50.oo	1.000.oo
Cortinales	1.000	Mts.	8.oo	8.000.oo
Despicadora	1	#	1.200.oo	1.200.oo
Bebederos	200	Galón	30.oo	6.000.oo
Canales graduables	250	2 Mts.	330.oo	82.500.oo
Comederos lineales	600	0.9 mts.	20.oo	12.000.oo
Comederos tolva	1.000	15 kgs.	45.oo	45.000.oo
Nidales	200	#	500.oo	100.000.oo
Sub-total				289.450.00
HERRAMIENTAS:				
Carretillas	4	#	222.oo	888.oo
Palas	4	#	80.oo	320.oo
Cucharas	4	#	50.oo	200.oo
Bomba Tequendama	1	# (lts)	748.oo	748.oo
Sub-total				2.156.00
	TOTAL			1'128.284.00
PROVISIONES ;				
Concentrados	532.759	Kgs.	2.oo	1'065.518.oo
Drogas				29.128.oo
Materiales				8.000.oo
Sub-total				1'102.646.oo
AVES				652.968.oo
Sub-total				652.968.oo
	GRAN TOTAL			$ 2'883.898.00

ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS

PERIODO DE 12 MESES

INGRESOS:

Venta de 12.911 aves a $ 12.oo c/u.		154.932.oo
Venta de 2'912.795 a $0.90 cada huevo		2'621.516.oo
Venta de Abono		22.500.oo
Menos: costos de producción así:		
mano de obra, salario de 4 jornales más prestaciones sociales 40% año	39.600.oo	
Concentrados	1'065.518.oo	
Drogas	29.128.oo	
Materiales	8.000.oo	
Mortalidad	89.575.oo	
Administración, más prestaciones sociales 40% anual más asistencia técnica (12 meses)	46.800.oo	
Compra de 16.451 pollas a $ 39.69 c/u	652.968.oo	
Sub-total	1'931.589.oo	
Más depreciación de la inversión	85.922.oo	2'017.511.oo
Ganancia neta		781.437.oo
Más incremento en el valor de las aves		
Inventario inicial	652.968.oo	
Menos inventario final	512.567.oo	140.401.oo
Ganancia líquida en el ejercicio		641.036.oo

Costo de producción por huevo: $ 0.69

SITUACION DE LAS AVES DURANTE 12 MESES DE PRODUCCION

	MUERTAS	SALDO	GALLINAS/MES	PROMEDIO AVES/MES
1	329	16.122	504.708	16.281
2	322	15.800	446.752	15.955
3	316	15.484	484.741	15.637
4	310	15.174	459.702	14.323
5	303	14.871	465.527	15.017
6	297	14.574	441.345	14.712
7	291	14.283	447.150	14.424
8	286	13.997	438.186	14.135
9	280	13.717	415.584	13.853
10	274	13.443	420.562	13.567
11	269	13.174	399.135	13.305
12	263	12.911	404.190	13.038

	CONSUMO ALIMENTO	HUEVOS PRODUCIDOS
1	50.741	85.312
2	44.675	311.282
3	48.474	303.514
4	45.970	303.089
5	46.553	265.350
6	44.135	264.522
7	44.715	251.266
8	43.819	218.527
9	41.558	235.224
10	42.056	235.116
11	39.914	238.026
12	40.419	201.567
T O T A L	532.759	2'912.795

Eficiencia por docena de huevos: 2.19 kgs.

PROGRAMA DE PONEDORAS

Ingredientes	Cría	Recría	Postura
Maíz amarillo	50.0	-	54.5
Sorgo	13.7	75.2	15.0
Torta de Soya	18.0	13.0	10.0
Torta de ajonjolí	6.0	2.0	6.0
Harina de alfalfa	-	3.0	-
Harina de arroz	-	3.0	-
Harina de huesos	3.0	2.5	2.5
Harina de pescado	5.0	-	3.0
Carbonato de calcio	0.5	0.5	8.0
Salvado de trigo	3.0	-	-
Sal	0.3	0.5	0.5
Premezcla	0.5	0.5	0.5
T O T A L	100.0	100.0	100.0

NOTA: La premezcla de vitaminas y minerales es la utilizada por el Programa Nacional de Avicultura.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Marcos Kaplan

Tomado de: APORTES No. 20 Abril de 1.971 - Una revista de estudios latinoamericanos.

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA
Abril - Junio 1971

ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Por Marcos Kaplán*

El análisis de los aspectos y problemas políticos de la planificación en América Latina, para una oportunidad especial y dentro de posibilidades restringidas de espacio, impone una ineludible simplificación del tratamiento, en cuanto a las especificidades de los países componentes de una región que es considerada como un conjunto uniforme, y en cuanto a las cuestiones centrales. Requiere además un encuadre conceptual, cuya necesidad no surge de una mera preocupación académica. Introduce por el contrario en un primer tema de importancia primordial: ? ha existido, existe hoy, planificación stricto sensu de los países de la región?

1.- EL ENCUADRE CONCEPTUAL

Toda política que expresa una estrategia de conservatismo, de mero crecimiento o desarrollo, se manifiesta a través de granos y etapas de acción del Estado, que van desde el mero intervencionismo, pasando por el dirigismo, hasta las variantes posibles de planificación.

El simple intervencionismo se caracteriza por una ingerencia del Estado no sistemática ni orientadora. No actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso socioeconómico: proteccionismo aduanero, regulación cambiaria, control de precios y salarios, subsidios.

El dirigismo es más sistemático y orientador. Se funda y opera a través de ideas y procedimientos generales, y puede articularse en una política económica unificada. Constituye un reglamentarismo más intenso, que no quiere ni busca de todos modos modificaciones estructurales: New Deal roosveltiano, sistemas nazi-fascistas.

La planificación propiamente dicha constituye una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes y caracterizable por los rasgos y elementos siguientes:

1. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta.

---

* Argentino, sociólogo y economista, profesor en la FLACSO, Santiago de Chile.

2. Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y reemplazar. Define el proyecto fundamental de esa sociedad, fija sus caminos e implementaciones.

3. Busca beneficiar subconjuntos -clases, grupos, sectores, ramas, regiones- en el seno del conjunto, de modo desigual en relación a otros que resultan postergados o perjudicados.

4. Da prioridad a ciertos progresos, elige polos o focos de formación e incremento de los productos, selecciona itinerarios de propagación y formas de concreción de esos progresos y productos en el seno del conjunto. Resuelve tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.

5. Asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución, que se juzga deseables, y para cuya concreción se ha constatado la insuficiencia de las acciones espontáneas de los subconjuntos, sujetos y agentes que existen y operan en el conjunto dado.

6. Requiere una autoridad capaz de arbitrar los intereses y las demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los subconjuntos, sujetos y agentes, cuyas decisiones se vuelven normas para quéllos.

7. Implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales, resultante de un programa suficientemente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios -conjunto nacional, subconjuntos, clases, grupos, sectores, regiones-. Las decisiones son tomadas deliberadamente, con referencia de unas hacias las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.

8. Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.

9. Puede ser básicamente de tipo parcial y flexible (Francia, India?) o total e imperativa (U.R.S.S., Europa Oriental, China, Cuba).

En cualquiera de sus variantes, la planificación es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente.

Esta esquemática conceptualización puede ayudar a responder las preguntas básicas que el tema bajo examen exige: ?ha existido o existe planificación en América Latina? y, en caso afirmativo, ?en qué grado?, ?quien planifica y con qué objetivos?, ?para quiénes y contra quiénes?, ?cómo?, ?con qué resultados?.

1.- INTERVENCIONISMO ESTATAL EN AMERICA LATINA

Génesis, naturaleza, comportamiento

La planificación, en la medida en que haya podido emerger y comenzar a existir a través de manifestaciones larvadas o primarias, en los principales países latinoamericanos, habría sido o sería el resultado y la forma de un intervencionismo estatal intensificado. El análisis de éste permite encuadrar y cumplir el de las formas existentes de planificación.

Si bien las raíces del intervencionismo estatal aparecen ya en el período colonial y durante más de un siglo de vida nacional independiente, el fenómeno emerge y se afirma en plenitud sobre todo a partir de 1930 y hasta el presente por el impacto convergente de factores externos e internos.

Factores externos

La crisis de 1929, la Segunda Guerra Mundial, las vicisitudes del período postbélico, sus proyecciones y secuelas, producen efectos y desencadenan procesos que influirán decisivamente en la génesis, la naturaleza y el comportamiento del Estado. En general, se debilitan los factores tradicionales de un crecimiento en superficie, por estímulos externos y acción puramente privada. Ocurren cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas vigentes en la economía y la política mundiales especialmente con la decadencia relativa de Gran Bretaña y Europa Occidental, el ascenso de los Estados Unidos a la hegemonía dentro del sistema capitalista y sobre una parte del Tercer Mundo, la emergencia de éste y de un bloque de experiencias nacionales socializantes.

Para América Latina se perfila un nuevo tipo de relación de dependencia, caracterizado por la incorporación de aquélla a la esfera de dominación integral de los Estados Unidos, y por el predominio de corporaciones internacionales con base en la potencia hegemónica y que penetran en todos los niveles y aspectos de la economía y la sociedad nacionales, y se ensamblan con sectores nativos identificados con el agro, el comercio, las finanzas, la industria y los servicios. Las clases dominantes nacionales ven reducido su margen de autonomía de decisiones y de poder en lo externo y en lo interno. Este proceso implica la necesidad de un reajuste en el tipo de inserción dentro del sistema internacional, así como roces, tensiones y conflictos entre las grandes potencia y los grupos inversos extranjeros, entre unas y otros con las clases dominantes nativas, entre fracciones de éstas, y entre todas ellas y las clases medias y populares.

Factores internos

Simultáneamente, y en estrecha relación con los factores externos, tiene lugar una nueva fase de urbanización e industrialización, de crecimiento y diversificación de la estructura socioeconómica, de modernización en algunas de las principales áreas sociales. Emergen y se consolidan nuevos grupos sociales con variable impulso ascensional: clases medias, empresariado industrial, intelectuales, profesionales, técnico, proletariado de manufacturas y servicios, masas marginales. Estos grupos ejercen una creciente presión por un mayor grado de reconocimiento y de participación en el ingreso, en las decisiones y en el poder. Las expectativas generales y sectoriales, las necesidades no satisfechas por las estructuras y fuerzas tradicionales, se multiplican e intensifican. Se afirman una mentalidad y un clima colectivo de tipo nacionalista y desarrollista. A la pérdida de confianza en los mecanismos "naturales" y exteriores de crecimiento, se agrega una conciencia difusa sobre los inconvenientes de una economía de monocultura, subordinada y sin defensas ante las fluctuaciones internacionales; sobre la necesidad y la posibilidad de una estructura más diversificada y autónoma; y sobre la revalorización del papel positivo de los factores internos -ahorro e inversión nacional, de tipo público y privado, mercado interno, Estado-. La estructura del poder comienza a modificarse, y es replanteado el esquema básico del sistema político.

El proceso de cambio, la transición de una a otra fase, no son consecuencia de la acción deliberada de una clase, grupo o élite que presione sobre el Estado, lo controle y lo utilice para imponer cierto tipo de modificaciones. Ningún sector social en particular promueve deliberadamente los cambios, aprovecha de modo sistemático su aparición, o tiene incluso clara conciencia de los que ocurren y de sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a la Argentina y a sus centros de decisión, o bien como subproductos de medidas tomadas en favor de los grupos de intereses tradicionales.

La oligarquía ve debilitada considerablemente su posición hegemónica, cuestionada desde diversos ángulos por la emergencia, las aspiraciones y las presiones de nuevos grupos. Pierde parte de su poder político, pero no sus poderes socioeconómicos e ideológicos. Ello es resultado sobre todo de la conservación de sus bases materiales; del ensamblamiento con nuevos grupos y de la extensión de la coparticipación en favor de los mismos, del uso de una parte de la clase media como agentes -profesionales, técnicos, militares-; y de la inmadurez de los grupos total o parcialmente marginados. La influencia socioeconómica, política e ideológica de la oligarquía sigue haciéndose sentir en la sociedad, y se manfiesta en la capacidad de influír sobre clases, grupos y partidos y sobre el Estado. La oligarquía y la sociedad tradicional se muestran flexibles y permeables para absorber ciertos elementos de cambio y de modernización, privando lo esencial del sistema global y de sus intereses propios. A ello se agregan las consecuencias del apaciguamiento, de la debilidad y de la falta de estrategia deliberada y autónoma por parte de los grupos que, en teoría o en la realidad, estarían interesados en el desarrollo, la democratización y la autonomía externa: empresariado industrial; clases medias, profesionales, trabajadores urbanos y rurales.

La fase histórica considerada se caracteriza en definitiva por la combinación de un relativo crecimiento económico -configurado por limitaciones, irregularidades y desniveles de todo tipo-, con la situación de nueva dependencia, la tendencia al estancamiento, el aumento de las tensiones y conflictos sociales y de la fermentación ideológica, la imposibilidad de mantener el juego normal de la institucionalidad política democrático-liberal, las explosiones recurrentes de autoritarismo y violencia en sus más diversas formas.

La naturaleza espontánea y sorpresiva de los procesos de crecimiento y cambio, su carácter desigual y combinado, se reflejan en las modalidades de la vida política, de los partidos y del Estado, e inciden en los intentos mismos de intervencionismo, dirigismo y planificación.

El tipo particular de proceso que ha tenido lugar en la América Latina contemporánea se ha traducido en una superposición de fuerzas y formas correspondientes a etapas históricas diferentes y, por consiguiente, en estructuras sociales diversificadas, heterogénas y altamente contradictorias. Ello contribuye a que, en lo político, se vean trabadas y perturbadas la formulación de objetivos y el despliegue de formas de acción racionales. Se dificulta el logro de un consenso amplio para la determinación clara y la implementación efectiva de grandes fines y tareas nacionales. El número y la diversidad de fuerzas correspondientes a fases, estructuras socioeconómicas y bases regionales tan diferentes y conflictivas, multiplican las divergencias y los antagonismos, las opciones irreductibles y las alianzas incongruentes; llevan a situaciones de incoherencia, empate y parálisis; impiden la clara formulación de los problemas y el logro de decisiones realmente resolutorias, en todas las cuestiones básicas del desarrollo y del cambio.

Los partidos políticos parecen incapaces de aglutinar y expresar congruentemente en términos de acción a las clases, fracciones y grupos y menos aún han resultado aptos para la agregación y la articulación en estrategias de gran envergadura. Pocos partidos han exhibido una preocupación efectiva y operante para el desarrollo económico y el cambio sociopolítico, ni han constituido a éstos en su principal motivación intelectual, emocional y militante. En muchos casos, el apoyo de algunos partidos a una perspectiva de transformación radical suele tener un carácter retórico; no llega a ser un compromiso prioritario y agresivo con aquélla, traducido en actividades políticas sistemáticas y como parte de un modelo general de restructuración social. El déficit de las clases y de los partidos ha incidido en la naturaleza, la estructura y el funcionamiento del Estado, en la índole y los resultados de sus intervenciones y de su planificación.

Naturaleza del Intervencionismo estatal

Dentro del marco general diseñado, el Estado ha ido emergiendo y afirmándose como el único grupo organizado e institucionalizado con aptitud para el cumplimiento de las tareas y el logro de los fines siguientes.

1. Preservación de las bases del sistema, y obtención de estabilidad, crecimiento mínimo y modernización relativa para un capitalismo dependiente, de desarrollo desigual y combinado que parece haber pasado directamente, desde una frágil infancia, saltando las fases de juventud y madurez, a una senilidad apenas encubierta.

2. Ejercicio de una función supletoria, para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satifacción de viejas necesidades incrementales y de otras nuevas, que no encuentran solución ni satisfacción adecuadas a través del comportamiento espontáneo del mercado, de los grupos dominantes y de las empresas nacionales y extranjeras. La intervención estatal tiende a promover, regular y complementar los desfallecimientos, las insuficiencias o las ausencias de la iniciativa privada, nunca a reemplazarla.

3. Despliegue de políticas compensatorias, anticíclicas y de mero crecimiento.

4. Defensa de las clases dominantes tradicionales y nuevas, refuerzo y consolidación de su acumulación y poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción socioeconómicas. Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

5. Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al establecimiento, de la competencia y conflicto entre grupos extranjeros y nacionales, y entre estos últimos. Exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre la distribución del ingreso y del poder.

6. Reajuste a las nuevas condiciones internaciones, y regulación de las nuevas relaciones de armonía y conflicto de intereses dominantes nacionales y extranjeros.

La asunción de estas tareas ha exigido y estimulado: la formación de nuevos elencos político-administrativos; el surgimiento de una nueva técnica gubernativa, dotada de una sofisticación, una flexibilidad y una eficiencia mayores que en la etapa precedente; la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de control, regulación y promoción. La maquinaria estatal se hipertrofia en tamaño, complejidad y envergadura de acción. El Estado y la burocracia gubernamental tienden a convertirse en un conglomerado social relativamente diferenciado, con ciertos intereses propios y un grado apreciable de independencia respecto de las clases, las fracciones y los grupos en presencia. Uno y otra despliegan una conducta dual y ambigua, Por una parte, operan como expresión del sistema social vigente, y como instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, y su actuación corresponde en última instancia a sus intereses, por constituirse y funcionar a partir y dentro de un conjunto objetivo y unificado: la sociedad nacional.

El cuerpo de dirigentes políticos y de altos funcionarios administrativos del Estado se ligan con las clases dominantes por el origen social, las actividades mediadoras y reguladoras, la elección de aquéllas como modelo o grupo de referencia, la ideología y las aspiraciones, la interpenetración y fusión personal crecientes, la corrupción, el temor compartido frente a las presiones y amenazas de las mayorías postergadas y marginadas en la distribución del ingreso y del poder. Clases y fracciones hegemónicas y dominantes tienden a plantear sus reivindicaciones y a satisfacer muchas de sus necesidades básicas, a reducir riesgos y a mantener y expandir beneficios, dentro y a través del Estado.

Por otra parte, no llega a existir, salvo en etapas excepcionales, una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y su burocracia, y una clase determinada, ni subordinación mecánica e instrumental de lo primero hacia la segunda. El sistema político y el Estado conservan siempre un grado de realidad propia, un márgen relativo de autonomía, capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre otros niveles y estructuras. Para que el Estado pueda obtener un mínimo de consenso hacia un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte funcione como instancia relativamente autonomizada respecto a las clases y grupos. El arbitraje se impone sobre todo cuando los conflictos amenazan la estabilidad y la existencia misma del sistema. Por añadidura, la burocracia tiende a constituirse en ente diferenciado y en centro autónomo de decisiones, con intereses no coincidentes o divergentes de los intereses de los grupos, de la sociedad y, en ocasiones, del equipo político stricto sensu que ocupa los niveles superiores del Estado. Los experimentos bonapartistas y las distintas variedades de dictadura militar proporcionan significativos ejemplos sobre la latitud posible de acción autónoma del Estado y de la burocracia pública.

A través de las causas, procesos y elementos que se indicó, el Estado aumenta el número, el ámbito y la envergadura de sus intervenciones, agencias e instrumentos, y el grado de ingerencia, regulación, promoción y participación directa en formas y actividades que se reputan de interés público. Ha contribuído así a la emergencia de un tipo de economía mixta, caracterizada por la extensión del control público y la pluralidad de los centros de decisión. El impacto del intervencionismo estatal se manifiesta en los aspectos siguientes:

1. Aumento del gasto del Estado y del sector público, en términos absolutos y como parte del producto bruto.

2. Participación en la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios, para el consumo y la inversión.

3. Contribución directa a la inversión global, y estímulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas, para suplir sus insuficiencias y ausencias, complementarlas y reforzarlas, sin sustituirlas.

4. Tipo de actividades: infraestructura económica y social, - industrias básicas.

5. Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos convergentes, de la capacidad adquisitiva del mercado.

6. Multiplicaciión y entrelazamiento de resortes y mecanismos de tipo monetario, cambiario, crediticio, fiscal, arancelario; de regulación de precios y salarios; de contratación pública; así como de las empresas estatales autónomas.

7. Como resultante de los niveles y aspectos indicados (1. a 6.): posibilidades múltiples de uso del aparato estatal, del sector - público y de la política económica, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la economía y de la sociedad globales, para asignar recursos y distribuir ingresos; para promover la integración de determinadas clases, grupos de interés y presión y factores de poder en un compromiso político relativamente estable y operativo que refuerce el orden vigente; y para postergar, excluir y someter a las clases y grupos marginales respecto a las constelaciones existentes de dominación, - riqueza y prestigio.

El control del Estado se convierte así en una variable casi independiente, y en todo caso decisiva, para fijar de modo determinado la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, y las pautas de generación, distribución y uso de riqueza y el poder.

Comportamiento del Estado

El análisis precedente debe ser completado por otras consideraciones que ayudan quizá a captar la índole estructural del Estado y - las modalidades de su comportamiento y de sus intentos planificadores.

Las acciones del Estado y las consecuencias previstas de las mismas se refractan en una estructura y en un ambiente desfavorables u hostiles al desarrollo, al cambio social, a la modernización y a la - racionalidad; y por penetración e influencia de grupos privados restringidos. En virtud de la crisis de hegemonía, ninguna clase o fracción domina total y exclusivamente al Estado, ni puede usarlo de modo irrestricto en función de una estrategia definida y coherente. Todas las clases, las capas y los sectores pujan sobre y dentro del Estado, en mayor o menor grado y con variable fuerza, para lograr satisfacción a sus intereses sectoriales. La acción estatal parece convertirse a - menudo en mera resultante inestable del juego de presiones múltiples, que contribuyen a desgarrarla,, irracionalizarla y paralizarla.

Se ve así limitada la capacidad del Estado para operar como agente eficaz del desarrrollo. Las acciones valerosas, impactantes y a largo plazo, requeridas para esa tarea, suelen ser rechazadas o postergadas por gobiernos poco representativos, no sustentados por una sólida trama de fuerzas activamente comprometidas con el desarrollo ni -en muchos casos- por una plena integración nacional; presionados y controlados por grupos minoritarios interesados en el statu quo o en su modificación restringida; absorbidos por dificultades inmediatas y por la preocupación de la supervivencia que impiden la visión clara y la decisión certera y rápida. La adhesión de los gobiernos al sistema imperante y a los dogmas del liberalismo económico, su tendencia a intervenir para mantenerlos y reforzarlos, se traducen en una autoabdicación de sus posibilidades, poderes e instrumentos de control, regulación y transformación, y en la consiguiente incapacidad para proporcionar la ideología, los valores, las opciones definidas, los planes y programas que harían posible y viable una estratega para el desarrollo. Todo ello queda librado a la dinámina del mercado y de los intereses privados más organizados y dominantes, que se desinteresan en aquéllas tareas, o bien les imprimen un signo particularista y limitativo.

Las agencias, intervenciones y controles del Estado no operan como expresión y resultado de una deliberada voluntad transformadora y planificadora. Surgen y se mantinene en y por la improvisación, la presión y el apremio de sucesos y situaciones coyunturales y de emergencia, que luego resultan más duraderos de lo pensado. El Estado no usa, o usa mal, los instrumentos y entes que de todos modos ha.. ido cayendo en sus manos. La política económica oscila entre un relativo énfasis nacionalizador y estatizante, y un énfasis privatista y colonizante; y más frecuentemente combina elementos de ambas tendencias. Las Intervenciones no se integran; resultan inorgánicas y sin coordinación, contradictorias y desorganizadoras; chocan entre sí y con otros actos y objetivos del Estado; alimentan la irracionalidad y la anarquía. El Estado tiene una posición ambigua y limitativa respecto a su propio papel. Tiende a reducirse a funciones de regulación mínima y de cobertura de las brechas que las grandes empresas privadas dejan abiertas o abren en la economía y en la sociedad, a las que privilegia y refuerza. El sector público dura por inercia resultante de la herencia histórica y del empate de fuerzas sociales; por la dinámina de autoexpansión acumulativa del Gobierno, de la burocracia y de los partidos en el Poder; y por las posibilidades de ingreso e influencia que abre para aquéllos y para los grupos que representan y defienden. La coexistencia ambigua entre el sector público y privado se resuelve en un fortalecimiento del segundo a expensas del primero, en detrimento de su peso y eficacia.

Un balance efectuado con la perspectiva de las últimas décadas comprueba que el tipo de Estado vigente en la mayoría de los países latinoamericanos ha carecido de aptitud para contribuir al mantenimiento e intensificación del mero crecimiento, y en mayor medida aún, para promover un desarrollo auténtico. El crecimiento de tipo subordinado, desigual y combinado, exhibe síntomas de irregularidad y regresión. El agro no modifica sus características limitativas.

La industrialización sustitutiva de importaciones no logra transitar a una fase superior. La dependencia externa se acentúa en el cuadro de una rígida estratificación internacional. El estancamiento se produce en condiciones de presencia de masas con predisposición al cambio y mayor capacidad de presión, tanto en las ciudades como, con cierto retraso, en el campo. Las soluciones populistas, bonapartistas, desarrollistas, exhiben su insuficiencia y precariedad, y revelan así el fracaso de los intentos de una integración -social y de un consenso político que se buscó sin el correlato de modificaciones sustanciales al sistema. Este tiende cada vez más al estancamiento, a la rigidez, a la redistribución regresiva del ingreso, a la concentración del poder, a la frustación de aspiraciones en las clases medias y populares, al aumento de tensiones y conflictos, a la inestabilidad política. La década de 1960 se cierra y la de 1970 se abre bajo el signo de un absolutismo político generalizado: ilegalización de las fuerzas, movimientos y luchas de cambio social; intensificación de métodos y aparatos represivos -estatales, paraestatales, privados-; militarización presentada como paradigma; degradación y supresión del sistema político-jurídico liberal.

El análisis efectuado adelantó presumiblemente algunos de los problemas centrales que han operado como trasfondo de los intentos de planificación en América Latina, e incidido decisivamente en su génesis y desenvolvimiento, y que pueden ahora ser retomados y desarrollados en un nivel de mayor especificidad.

3. PLANIFICACION: INTENTOS Y OBSTACULOS

Mucho o casi todo lo que ha sido presentado como planificación en América Latina no alcanza a ser tal, llega sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos dan lugar a ciertas tímidas manifestaciones de planificación parcial. En las décadas de 1950 y 1960 emergen los primeros intentos limitados de planificación, reflejo de gran diversidad de motivaciones, actitudes y concepciones. Los mismos se han referido a programas y proyectos vinculados a la inversión pública y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados o combinados como los siguientes:

1. Extensión de la infraestructura económica -transportes, comunicaciones, energía- o social -educación, sanidad, vivienda-; proyectos industriales en ramas estratégicas.

2. Reducción y compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, el sistema monetario, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, la ocupación.

3. Dotación de base de racionalidad y de justificación formales al pedido y al logro de cooperación externa y de recursos financieros internacionales; especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la emergencia de la Alianza para el Progreso, y de las mayores exigencias de organismos internacionales de asesoramiento y financiamiento.

4. Regulación de la urbanización acelerada, y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de los llamados planes reguladores, los reglamentos de zonificación, la parcelación de tierras y edificación, el uso de ciertos estímulos y disuasivos.

5. Reducción de desequilibrios regionales, e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.

6. Esfuerzos de mera racionalización administrativa para superar el caos creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente en relación al comportamiento del sector y del gasto públicos.

7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, en menor medida, de equipos técnicos nacionales, para el relevantamiento de información primordialmente económica, sobre las estructuras, problemas y procesos del subdesarrollo en América Latina; análisis de esa información, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y la evaluación de alternativas a nivel regional y nacional. (Estas tareas constituyen sobre todo prerrequisitos de un planeamiento posible, pero por sí mismas no llegan a configurarlo).

8. Formulación de primeros planes de variada índole, envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

El balance de las tentativas de planificación no puede resultar ya una sorpresa para todos los que han tenido algo que ver con ellas, ya sea como responsables políticos y administrativos, ya como técnicos, críticos o víctimas. Tras los más importantes esfuerzos, y luégo de un período de cierto optimismo y hasta la cautelosa euforia, los intentos de planificación han comenzado a revelar síntomas de estancamiento, fracaso y retroceso, que han configurado un clima de desilusión y apatía. Un breve análisis de las causas de esta frustación se liga necesariamente con la evaluación de los resultados y contribuye a explicarlos.

El sujeto de la planificación

La naturaleza del Estado que pretende planificar, problema al que ya se hizo referencia en la Sección 2, constituye la primera causa relevante de la frustación. Ese Estado expresa en los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba, un compromiso para el statu quo. Grupos socioeconómicos de interés, de presión y de poder, camarillas y máquinas partidarias de signo particularista, constituyen el gobierno oficial y formal, o son más fuertes que el y sobredeterminan sus orientaciones y los límites y resultados de su funcionamiento; eligen, manipulan y corrompen a gobernantes y funcionarios; afectan decisivamente -a través de sus bases propias, decisiones y comportamientos-, la forma, la estructura y la dinámica de la sociedad que el Estado pretendería planificar.

En esta situación, los factores exógenos adquieren una relevancia decisva, a partir de la estructura del poder mundial, especialmente la hegemonía de los Estados Unidos y la acción de las corporaciones internacionales con base en aquel país. Los unos y las otras se constituyen cada vez más en centros de poder externos a la región. Toman decisiones básicas para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto, que los Estados deben acatar y tomar muy en cuenta en la formulación y ejecución de sus políticas. Estas decisiones se refieren a las corrientes del comercio exterior; las inversiones; las localizaciones; la tecnología; la producción; la ocupación; la creación y distribución del ingreso; los tipos de especialización; los esquemas de equilibrio y desequilibrio entre países, áreas, ramas y grupos sociales; el grado de integración interna y regional. Los movimientos y resultados del comercio externior y de los términos del intercambio, el drenaje de capitales, la caída de las reservas monetarias, y de la capacidad de importar, el endeudamiento externo, fijan límites a la capitalización y al uso de los recursos actuales y potenciales de los países latinoamericanos, reduciendo drásticamente las posibilidades de planeamiento efectivo. Se convierten así en circunstancias que escapan en lo esencial a la esfera de acción del país y del Estado; modifican las circunstancias previstas en la formulación de los planes y que condicionarán su ejecución y sus resultados.

El peso aplastante de quienes son el Estado real, o influyen efectivamente en su organización y funcionamiento, para resistir todo cambio que pueda afectarlos o para imponer los que les resulten beneficiosos, no llega a verse contrarrestado por los grupos constitutivos de las mayorías nacionales. Si estos inciden y deben ser considerados por su peso específico, sus presiones, la amenaza potencialmente disruptiva que representan; si tienen aptitud para crear y alimentar situaciones críticas y para perturbar la vigencia y operación del compromiso básico; su fragmentación en grupos y categorías, su falta de agregación y articulación en organizaciones dotadas de estrategia concreta y de tácticas operacionales, los vuelven impotentes para soldar a sus componentes en un cuerpo político capaz de influir decisivamente en el surgimiento, el contenido y los resultados de la planificación.

Su capacidad de influencia y participación se ve adicionalmente reducida por la restricción múltiple y el escamoteo legal de los derechos políticos, y por la represión abierta.

Los grupos mayoritarios, el hombre común, no se sienten así responsables del funcionamiento y del futuro de la sociedad ni del propio destino. Se produce una situación de impotencia y frustación, manifestadas o transferidas hacia las actitudes de solicitación y dependencia pasiva respecto a los que tienen poder para otorgar beneficios particulares o grupales, de irresponsabilidad, y/o de agresividad desplazada hacia falsos responsables o enemigos míticos. La resultante es un bajo nivel de la conciencia colectiva y del debate y consenso públicos sobre los problemas del desarrollo y sobre la posibilidad y necesidad de la planificación. La brecha entre gobernantes y gobernados se ahonda, y ello contribuye a reforzar el autoritarismo vertical de los que mandan, y la indiferencia e irresponsabilidad de los mandados, reduciéndose aún más el respaldo político posible para la planificación.

Aún en situaciones relativamente favorables y progresistas, el Estado resulta incapaz de controlar los comportamientos y las decisiones de los sujetos y agentes privados, cuyos estímulos y efectos se generan y difunden a todos los niveles, viéndose inhabilitado por lo tanto para procesar una política coherente y enérgica que enfrente y resuelva la problemática del desarrollo.

El modelo subyacente

Los intentos de planificación que han aparecido en América Latina, con la excepción de Cuba, suponen un modelo único subyacente. Ello implica, desde el comienzo, la exclusión apriorística de opciones fundamentales ante la gama de alternativas, y una postura ideológica que se encubre bajo la apariencia de una neutralidad tecnocrática. Este modelo surge y opera generalmente como respuesta al peligro de una transformación revolucionaria, bajo el signo de un reformismo conservador. Es presentado como panacea que, por sí misma, de modo automático, promueve el desarrollo, la modernización y la autonomía de América Latina: solamente se quiere cambios restringidos y prefijados; permite el mantenimiento de la estabilidad social, de las actuales estructuras clasistas, de la constelación de poder vigente, y de la ubicación tradicional de la región dentro del bloque hegemonizado por los Estados Unidos. El modelo presupone y subsume una visión peculiar del subdesarrollo y del desarrollo que merece cierta atención.

El enfoque básico de que se parte peca de superficialidad y mecanicismo. En primer lugar, asume la posibilidad de imitar pari passu el modelo clásico de desarrollo capitalista occidental.

Se olvidan las profundas diferencias de situación histórica entre el proceso capitalista de Europa Occidental y de los Estados Unidos, y el que eventualmente se busca para América Latina. Se olvidan además las radicales diferencias de contexto internacional, especialmente el papel decisivo de la relación de dependencia a que está sometida la región y, por lo tanto, los obstáculos externos que se oponen al desarrollo, al cambio social y a la autonomía y democratización políticas.

En segundo lugar, se propone una concepción parcializada y trivial del subdesarrollo y del desarrollo, en términos economicistas. El subdesarrollo parece limitarse a ciertos factores y rasgos: estrangulamiento externo, predominio de la producción primaria, atraso industrial. La perspectiva y el proyecto del desarrollo privilegian lo puramente económico; escamotean los aspectos y niveles sociales, ideológicos, psicológicos, sus correlaciones e interacciones, el carácter complejo y global del proceso. Se trataría de desencadenar la innovación tecnológica, el aumento de la productividad y el mero crecimiento que, actuando a su vez como agentes autónomos y exógenos, operarían sobre el resto de la totalidad social, la transformarían, modernizarían y racionalizarían, le aportarían la democratización y la autonomía.

En tercer lugar, se ignoran otras fórmulas posibles de desarrollo. No se define precisamente el significado y contenido de aquél, del sistema de valores que se adopta, de las alternativas que se enfrentan y de las opciones que se realizan, de los objetivos y de los medios, de los requisitos internos y externos, de los sujetos y agentes, de las resistencias, los instrumentos y las consecuencias.

El escamoteo es perceptible en lo que se refiere a los aspectos y niveles sociales, ideológicos y políticos, que parecen no existir o desempeñar un papel secundario en el proceso. Los enemigos del desarrollo no son ubicados y caracterizados de mono inequívoco, ni se precisa que se propone para vencer su resistencia. La responsabilidad de los grupos hegemónicos y de las clases dominantes en la situación latinoamericana a superar resulta oscurecida, o bien se alude de modo oblicuo, o se la considera como mero subproducto del atraso que desaparecerá con éste. Es ignorada la necesidad de romper el vínculo de dependencia externa, y de modificar la ubicación subordinada de América Latina dentro del bloque sometido a los Estados Unidos. Las relaciones con esta última potencia son planteadas bajo el supuesto de una armonía preestablecida de intereses, o de una posibilidad de reajuste a través de diversos tipos de negociación contractual.

Correlativamente, poco o nada se hace para precisar qué clases y grupos fundamentales pueden -actual o potencialmente- promover y asegurar un proceso global e ininterrumpido de desarrollo; cuáles serían sus modos de estructuración y acción; el reclutamiento de sus liderazgos; la formulación y articulación de sus motiva-

-ciones, actitudes e ideologías; su contribución a la dinámica de cambio y al logro de un consenso masivo y operante para los objetivos propuestos. No se determina qué grupos pueden y deben asumir la hegemonía en el proceso, ni de qué modo se repartirán los costos, sacrificios y beneficios. Entre el desarrollo y los cambios sociales aparece una disociación. No se promueven y parecen temerse, los cambios profundos en la estructura social y en la constelación de poder que sustentan a las clases dominantes. Una y otra no son discutibles; se las considera normales e inocuas; o bien se espera su modificación progresiva de sentido democratizante por el mero avance del crecimiento económico. No se elabora una verdadera estrategia política para el desarrollo, con determinación de alternativas, ideologías movilizadoras, formas y fases sucesivas. Las implicaciones y consecuencias de un proceso ininterrumpido de desarrollo, la imagen de la sociedad que emergería de aquél y que se busca como proyecto histórico, no aparecen por ninguna parte. La ideología subyacente o explícita que se esboza no basta para proporcionar la movilización intelectual, emocional y práctica de los posibles protagonistas. Las disrupciones y violencias, previsibles según la experiencia histórica en procesos de este tipo, son ignorados o relegadas a la categoría de lo patológico e indeseable que debe excluirse a priori y a cualquier precio. Los esquemas institucionales que se sugieren y resultan abstractos y formales, desvinculados del contexto global y carentes de base y de operatividad.

El modelo propuesto no demuestra sus ventajas, ni persuade sobre los peligros de su frustación. No se enraiza en las élites dirigentes ni en las masas, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones transformadoras.

Indole de la planificación

En los casos en que han existido proyectos o manifestaciones concretas de planificación en los países latinoamericanos, la aceptación formal ha sido acompañada de una falta de efectiva determinación de estrategias que la sustenten, orienten e impulsen, con la excepción del tipo de planificación total e imperativa vigente en Cuba. Se ha tratado además de una planificación predominantemente estática y limitativa, tendiente al restablecimiento y conservación de situaciones de mero equilibrio y al logro de cierto grado de crecimiento económico. La planificación opera e incide sólo en relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales y no respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía y de la sociedad. Constituye esencialmente una respuesta a posteriori frente a cambios producidos sin que el Estado haya jugado un papel decisivo en éllos y sin que la sociedad se haya colocado en situación de inducirlos y controlarlos, para canalizarlos en forma rígidamente predeterminada, previniendo algunos de sus efectos, preservando determinados sectores. Se actúa a través de un trabajo de dique, menos para emprender e innovar que para impedir y represar, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conocen y dominan de modo imperfecto y tardío.

A falta de voluntad y capacidad para desencadenar innovaciones, se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenados a la permanente desactualización. La planificación resulta así no positiva ni creadora, inadecuada para prever, anticipar, orientar, ejercer un control dinámico para la generación deliberada del futuro. No suscita, moviliza ni concentra el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad según un proyecto colectivo.

El marco jurídico-institucional

El marco jurídico-institucional, elaborado para una sociedad estructuralmente más sencilla, y para la operación del modelo primario-exportador de crecimiento, resulta inadecuado para las exigencias y políticas de un desarrollo planificado. Este carece de normas constitucionales y de legislación específica que den bases y perspectivas ciertas a la planificación como función legitimada del Estado. Los intentos de planificación quedan sometidos a las vicisitudes e incertidumbres emergentes de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, correspondientes a los niveles nacionales, provinciales y municipales, y emanadas de los poderes legislativos y ejecutivos y de las decisiones jurisprudenciales. La situación se ve agravada además por la existencia de regímenes federales y de entes públicos descentralizados. Se carece además de un núcleo suficiente de juristas, dotados de mentalidad innovadora, imaginación, independencia de criterio, valor político y solidez técnica, capaces de desafiar a los enemigos y obstáculos del desarrollo, y de contribuir al mejor uso, a la adaptación o a la modificación de las normas e instituciones existentes para la solución de los problemas planteados por la planificación. Los juristas -ya sea en función de abogados, de magistrados, de legisladores o de funcionarios-, se desempeñan en su mayoría como agentes de justificación y defensa del sistema y de los regímenes vigentes, disfrazados a menudo a través de la identificación con un profesionalismo en apariencia neutral.

El aparato administrativo

El aparato administrativo, herencia también de una etapa anterior y más estática, resulta inadecuado para las exigencias de un desarrollo dinámico. La burocracia tradicional resiste un proyecto de planificación que pueda significar una exigencia de reforma administrativa, y transtrocar así las constelaciones de poderes e intereses creados, generando desafíos y penosos reajustes de mentalidad y hábitos.

La organización administrativa no responde a un esquema general informado por una clara concepción del desarrollo y de una política integrada en aquélla. No existen reglas precisas sobre división, asignación y coordinación de poderes, funciones y tareas. Mientras la necesidad de enfrentar la problemática del subdesarrollo multiplica y complica las tareas a cargo del Estado, éste no dispone de las posibilidades y pautas de eficacia que sólo un grado -inexistente por definición- de desarrollo material, político y cultural podría porporcionarle. Las deficiencias se manifiestan en todos los aspectos y niveles del aparato administrativo, y entre éllas es relevante destacar las siguientes:

El nivel superior de dirección

En el más alto nivel de la dirección estatal coexiten y se entrelazan la supercentralización y la dispersión, igualmente exageradas y nocivas.

Los factores de una tradición secular, la concentración de poder socioeconómico y político, los desniveles regionales, la absorción de tareas por el Estado, contribuyen a la supercentralización y verticalidad, tanto geográfica como orgánico-funcional, de la administración pública. En el Poder ejecutivo, y en el equipo inmediato del presidente, se concentra una gama amplísima de facultades y posibilidades de acción, en desmedro de la eficiencia de aquéllos, y en desmendro de los órganos y funcionarios intermedios e inferiores y de los entes provinciales y locales. Por otra parte, el ejercicio real de estas facultades concentradas se ve limitado o frustrado por la imprecisa definición de objetivos y de condiciones para su cumplimiento; por la debilidad y las limitaciones técnicas de los equipos directivos superiores y de los órganos operativos; por la inexistencia de sistemas adecuados de división y coordinación de tareas, de comunicación y de participación de todos los niveles y entes de la administración.

El Poder ejecutivo carece casi siempre, del todo o en grado suficiente, de una plana mayor asesora y de órganos especializados que complementen y refuercen su actividad -oficinas centrales de coordinación, planificación, presupuesto, personal, organización y métodos-. Cuando ellos existen, suelen carecer de recursos y de personal adeacuado, de autoridad, prestigio y experiencia suficientes para ejercer funciones de asesoramiento, alta gerencia y supervisión general. Sus actividades están generalmente divorciadas del resto de la administración, lo que las priva de fuerza ejecutiva. No llegan a formar una verdadera plana mayor integrada. Cada una tiende a ser una administración paralela y a entrar en conflicto con los ministerios y departamentos tradicionales.

Estos, por su parte, ven deteriorados su papel y su capacidad de decisión por los excesos de un presidencialismo personalista y por falta de criterios adecuados de descentralización y coordinación. Resulta entonces un desajuste normal entre los distintos aspectos de los planes, programas y proyectos, a cargo de los diversos ministerios y agencias, con secuelas de fragmentación y duplicación de funciones, desperdicio de esfuerzos, incumplimiento total o parcial de los objetivos perseguidos.

En lo que a la dispersión respecta, a medida que el Estado asume nuevas tareas, y que la supercentralización limita la flexibilidad y la eficiencia, se tiende, no a ampliar y mejorar los órganos ya existentes sino a crear otros nuevos dotados de una cierta autonomía que ellos mismos buscan naturalmente acrecentar. Este proceso se cumple de modo inorgánico, en la búsqueda de soluciones ocasionales y de reformas aisladas, mediante una continua y asistemática agregación, de entes, mecanismos y responsabilidades al aparato tradicional. Proliferan los organismos públicos autónomos -nacionales, regionales, provinciales, municipales-, en número excesivo en relación a las funciones a cumplir, sin reglas precisas que aseguren la cohesión y el ajuste a los principios de una buena administración. Ello afecta la unidad y la capacidad ejecutiva del Gobierno, la organicidad y continuidad de su acción, sus funciones de supervisión y evaluación. La administración pública termina por presentarse como un agregado de grandes y pequeñas ruedas que funcionan separadamente en el vacío.

El personal

Los Estados latinoamericanos sufren de una disponibilidad inadecuada de personal, en lo que respecta al número, la calidad y la eficiencia. La insuficiencia del número y de la calidad del personal superior y de la capa intermedia de cuadros tecnificados, va acompañada por el exceso de personal en los niveles inferiores. No existe, o no tiene aplicación efectiva, un sistema de servicio civil. No se crean condiciones para la aparición, el mantenimiento y el despliegue en la acción de una élite gerencial pública.

La administración financiera

Las deficiencias de la política y de la administración financiera se manifiestan sobre todo en los niveles del presupuesto, del control fiscal y de la tributación. Tampoco existe una adecuada coordinación entre las oficinas y actividades presupuestarias, controladoras e impositivas, ni entre aquéllas y las vinculadas a los aspectos fundamentales de la política económico-fianciera y de la planificación.

Información y participación

Los servicios estadísticos y las investigaciones sobre la realidad del país a planificar son insuficientes, y con frecuencia de hecho no existen. La actividad del Estado, la formulación, ejecución y evaluación de planes, se efectúan en gran medida sobre la base de intuiciones, conjeturas y conocimiento defectuoso.

Los órganos y mecanismos de formulación y ejecución de planes, a los niveles políticos, administrativos y técnicos están distanciados o disociados de los representantes y componentes de los principales sectores interesados en las decisiones. Ello determina el desaprovechamiento del apoyo potencial a la planificación; el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza o la resistencia de las mayorías nacionales, destinatarias de hecho y protagonistas posibles de la planificación. Se contribuye a facilitar el autoritarismo burocrático y/o el aprovechamiento de los planes y programas por grupos minoritarios de interés, de presión y de poder.

El burocratismo

El recargo de tareas sobre una administración inadecuada; su divorcio de la realidad; la tendencia general al incumplimiento y y a la evasión de las normas, a la ineficiencia y a la corrupción, llevan como reacción del Estado al aumento de los reglamentos y controles, al papeleo y al formulismo, al incremento del autoritarismo y arbitrariedad de los funcionarios; en síntesis, al agravamiento de la burocratización. Ello incrementa las demoras y los gastos; absorbe más tiempo y energía del personal y del público; refuerza la corrupción, la desconfianza y la evasión de la ley por el pueblo; ensancha otra vez la distancia entre gobernantes y gobernados.

La problemática que para el esfuerzo de planificación surge de la naturaleza y comportamiento del Estado y del aparato administrativo, incide y se replantea de manera más específica al nivel del órgano planificador, de los planes mismos, y de los técnicos participantes, aspectos que requieren una consideración particular.

4.- ORGANO DE PLANIFICACION, PLANES Y TECNICOS

Las decisiones básicas tendientes a la formulación y ejecución de un plan, las políticas que éste presupone e incluye, deben concretarse en un conjunto de normas, directivas y controles, de impulsos, incentivos y disuasivos, que requieren elaboración, aplicación, vigilancia y reajuste. Ello impone opciones especiales de tipo político y administrativo: a qué organismos se confía la elaboración y ejecución del plan? , qué facultades se le otorgarán?, qué relaciones tendrán con las autoridades políticas, los departamentos administrativos, los grupos socioeconómicos y políticos?, qué procedimientos administrativos se emplearán en la preparación y aprobación del plan?, quién supervisará su implementación y evaluará sus resultados?.

En América Latina ha existido una considerable diversidad de soluciones tanto en lo referente al tipo de órgano, como al plan mismo.

El órgano planificador

El órgano especial de planificación presenta diferentes variedades en los distintos países de la región, y en las distintas fases que se suceden en cada uno de éllos, variedades que surgen de las funciones específicas, la ubicación, el tamaño y la estructura.

El órgano planificador puede abarcar algunas, varias o casi todas las funciones de reunión, análisis y evaluación de información previa preparación del plan, programas y proyectos -exámente y selección de necesidades, recursos, objetivos y prioridades algún grado de participación en las decisiones políticas formulación de directivas y cumplimiento de tareas para la ejecución, evaluación de la marcha y de los resultados proposición de modificaciones y reajustes

La ubicación puede darse en el nivel superior, presidencial de la administración pública, con amplia autonomía respecto al resto del aparato burocrático por integración en la maquinaria administrativa al nivel ministerial o como órgano formalmente autónomo del ejecutivo y de los ministerios.

El tamaño varía de acuerdo a la amplitud de la planificación - restringida o total, indicativa o imperativa y de las funciones -mero planeamiento o facultades de ejecución-; grado de desarrollo de las oficinas ministeriales, sectoriales y regionales: disponibilidad de personal capacitado.

La estructura parece relacionarse con las funciones, la ubicación y el tamaño, y con las tradiciones y vicisitudes político-institucionales del país en cuestión.

Por encima y más allá de esta diversidad, es posible obervar algunas fallas y debilidades comunes del órgano planificador que parecen surgir alternativa o combinadamente en los distintos tipos y experiencias.

1. El órgano de planificación existe y funciona como ente disociado de los ministerios y departamentos administrativos regulares, y de las fuerzas socioeconómicas y políticas, de sus intereses, motivaciones y comportamientos. La comunicación sólo se produce eventualmente y de modo mediatizado a través del presidente, o de consejos o juntas de desarrollo que no siempre cumplen sus fines. Carece de apoyo y de estabilidad, de recursos y poderes adecuados, de personal calificado suficiente, de responsabilidad política y administrativa, de significación en el Estado y en el sistema de poder, de rango institucional. La orientación que recibe de las autoridades ejecutivas es con frecuencia escasa y errática, y pueden producirse discrepancias y rozamientos entre unos y otras.

Las vicisitudes políticas y cambios de Gobierno producen la discontinuidad del personal planificador, la perturbación o la liquidación de los planes en marcha y la resurección de otros anteriores en hibernación o extinción. El órgano planificador suele estar desarticulado respecto de los ministerios; de los órganos financieros y presupuestarios; de los departamentos gubernamentales y entes descentralizados; de los órganos sectoriales, regionales, provinciales y municipales. Ellos no suelen participar de modo sistemático en la discusión del plan; niegan información, multiplican las críticas; resisten la formulación; obstaculizan la coordinación, la ejecución, la supervisión y los reajustes. La situación incierta y el papel errático del órgano planificador pueden crear de todos modos situaciones de desventaja para los ministerios y otros entes gubernamentales, y fricciones internas en el gabinete presidencial. Las presiones particularistas de sectores, grupos y partidos suelen ir acompañadas de actitudes de desconfianza y hostilidad de aquéllos hacia el órgano. Este tiende a convertirse en agente técnico neutral, sin responsabilidad, con función simbólica y comportamiento ritual: dedicado a formulación de planes en papel, sin presentación de opciones fundamentales, de bases sólidas y de criterios de evaluación de consecuencias, referido a cuestiones secundarias, con escasas posibilidades de realismo y de vigencia operativa.

Una situación simétricamente inversa aunque menos frecuente puede producirse en el caso de un órgano planificador constituído como ente autónomo con facultades combinadas de planeamiento y ejecución. El mismo puede llevar a una concentración exagerada de poderes, recuros y tareas y del personal más apto y especialidado: a la cristalización de una organización demasiado compleja, absorbente e inmanejable; al goce de una autonomía y una expansión excesivas y hasta peligrosas: a la adquisición de intereses creados en sus propias actividades y resultados; a la burocratización y a la pérdida de objetividad y flexibilidad. Este proceso se produce en detrimento de las funciones y responsabilidades de los ministerios, departamentos gubernamentales y entes descentralizados, reduciendo a muchos de éllos a una situación de cáscara vacía. El órgano planificador puede convertirse en definitiva en un Estado dentro del Estado, refractario a la ingerencia del gobierno central y en conflicto con sus facultades y actividades específicas, y volverse así fuente de desajustes, desdoblamientos y conflictos político-administrativos. A estas fallas y debilidades de tipo general se agregan otras más específicas, como veremos luego.

2. Los organismos de planificación sectorial presentan problemas de organización y funcionamiento, relacionados con sus situación incierta; su debilidad; su falta de apopyo político: su desconexión con la oficina central de planificación el poder ejecutivo, los ministerios, los departamentos gubernamentales y los entes descentralizados operantes en el sector; el relegamiento a tareas de información y estudio o meramente rutinarias.

3. El carácter desigual y combinado del desarrollo interno, los desniveles estructurales entre las áreas componentes del país, la centralización de poderes en la sociedad y en el Estado, contribuyen a la inexistencia o a la debilidad de los intentos y de los órganos de planificación a nivel provincial, municipal y regional, y a la falta de coordinación de ellos con la planificación nacional.

El Gobierno nacional supercentralizado planifica de modo unilateral y vertical, por competencia propia, por la concentración y redistribución de recursos, y a través de una multiplicidad de órganos con atribuciones e influencia respecto a los niveles provinciales, locales y regionales.

El centralismo refuerza el debilitamiento de las provincias ya generado por el crecimiento nacional desequilibrado, y priva a sus gobiernos de poderes, recursos y mecanismos para la elaboración y ejecución de planes y programas autónomos. Por otra parte, el Gobierno Central debe confiar a los gobiernos provinciales la implementación de las políticas y planes generales y el ejercicio de controles. En la práctica o bien los gobiernos provinciales y locales no están en condiciones de asumir estas tareas, o bien tienden a usas sus facultades legislativas y administrativas propias, haciendo caso omiso de las directivas del Gobierno Central, o actuando incluso en contradicción con las mismas.

Los gobiernos municipales exhiben cada vez más rasgos de incapacidad y regresión. A las limitaciones y fallas tradicionales se han agregado las emergentes del incremento en el número y en la complejidad de las necesidades urbanas; de los fenómenos fuera de control (áreas metropolitanas); de la insuficiencia de recursos financieros, técnicos y humanos; de la absorción de funciones por el Gobierno central. Los gobiernos municipales no tienen participación efectiva en las decisiones de los organismos centrales que afectan irrreversiblemente, en el presente y para un largo futuro, a los espacios y estructuras locales. Los municipios intentan crear y mantener entes planificadores y planes y programas locales que resultan insuficientes e inadecuados, pero a través de los cuales ejercen una resistencia pasiva a la planificación nacional y contribuyen a que la matriz global de crecimiento se presente como un mosaico irracional.

Las regiones, surgidas por la acción de factores recientes y de nuevas estructuras socioeconómicas, no coinciden con las divisiones político-administrativas heredadas de fases anteriores. Este orden de hechos rara vez obtiene reconocimiento expreso e institucionalizado del Gobierno Central y, en los casos en que ello ocurre, se mantine la dinámica de la centralización, y se crean nuevos ámbitos jurisdiccionales por "fiat" vertical y sin participación de los destinatarios en las decisiones constitutivas y de planificación.

Todo ello contribuye a generar problemas adicionales de dirección, coparticipación y coordinación y a dificultar aún más la planificación global.

4. En la medida en que se formula y se intenta ejecutar planes nacionales, los mismos no tienen en cuenta que se están desarrollando experiencias de integración latinoamericana, que tienden a desembocar necesariamente en una planeación supranacional, perspectiva posible respecto de la cual deberían desde ya ser adaptados los planes de cada país.

La índole general de la planificación a que ya se hizo referencia (especialmente en Sección 2, apartado Naturaleza del intervencionismo estatal) se manifiesta en las insuficiencias de los planes mismos que contribuyen a restarles viabilidad, sobre todo las siguientes:

1. Oscilación entre planes globales de orientación macro-económica, a largo plazo y planes que aparecen como agregación de iniciativas parciales y proyectos específicos, de corto plazo, no interconectados: sin puente ni combinación integrada de ambos enfoques.

2. Indefinición de las metas de crecimiento incorporadas en los planes a largo plazo, en términos de ocupación, productividad, calificación de recursos humanos, distribución del ingreso y del poder.

3. Disociación entre política económica concreta y planes.

4. Falta de especificación de medidas conducentes a los resultados deseados, y de instrumentación de los planes en políticas específicas; monetarias, cambiarias, fiscales, etc.

5. Inexistencia e insuficiencia de mecanismos de corto y mediano plazo: planes de inversión pública, con ajuste preciso entre metas y previsiones de financiamiento; presupuestos-programa; planes operativos y presupuestos económicos anuales; proyectos específicos de inversión.

La situación del técnico planificador

El técnico planificador requiere una consideración especial. Aunque este tipo comprende numerosas situaciones y papeles diversos, se comprende bajo esa denominación a los especialistas en métodos y técnicas de planificación que, en los organismos gubernamentales creados al efecto, o en colaboración con los mismos, en tiempo completo o como consultores, participan en la preparación de planes, programas y proyectos, y los someten a la decisión de los poderes políticos. La situación, el papel y el comportamiento de los técnicos planificadores se hallan determinados por los factores y circunstancias que se -

analizaron, especialmente: la naturaleza, la estructura y la distribución del poder que ejercen y de las acciones colectivas que despliegan las principales fuerzas, agentes e instituciones de la sociedad global· sus relaciones e interacciones· las formas, modalidades y efectos de esas acciones.

La génesis y expansión de este tipo social de especialista en las dos últimas décadas aproximadamente parecen responder a tres órdenes interconectados de factores y circunstancias.

1. Nuevas demandas del Estado, las universidades nacionales, los organismos internacionales, las instituciones extranjeras· y, en menor medida, las grandes empresas privadas y algunos sindicatos obreros. En ello tienen un papel especial los experimentos de conservatismo modernizante y los regímenes populistas, bonapartistas, desarrollistas, que requieren nuevas categorías de especialistas para funciones a la vez técnicas, administrativas, ideológicas y políticas. La emergencia y participación de los especialistas influye a su vez en ciertos rasgos y requerimientos de los propios regímenes. El tercer Mundo y la problemáticas del desarrollo se universalizan, se convierten en moda, motivo de interés, fuente de ocupación, ingreso y prestigio.

2. Presión de las clases medias, expandidas, diversificadas y tecnificadas en grado superior al aumento de la capacidad de absorción por el Estado y las principales organizaciones e instituciones sociales. Esta presión, que aparece a la vez como resultado y factor de un proceso desequilibrado, se traduce en la búsqueda de un lugar en el sistema, de fuentes de empleo e influencia y en la génesis de ilusiones sobre las posibilidades de ejercer poder. Los nuevos grupos tienden a ampliar la base y la fuerza propias y a partir de las zonas e instituciones en que comienzas a insertarse y a operar.

3. La gama de problemas planteados suscitan una reflexión más intensa, que exige mejores teorías, metodologías y técnicas, para la racionalización a posteriori de lo ya ocurrido, para la comprensión de lo que ocurre, para la previsión del futuro, y para el diseño de estrategias y formas posibles de acción.

La situación del técnico planificador se caracteriza, objetiva y subjetivamente, por una ambivalencia manifestada en el pensamiento, los valores, las actitudes, los comportamientos, las soluciones y los resultados.

Por una parte, los miembros de este grupo pueden incorporar y asumir pautas de rigor técnico-científico y de idealismos político-ideológico, derivadas del entrenamiento profesional -dotación de conocimientos, métodos, técnicas-; de la adquisición de convicciones sobre lo que sería inteligente y justo de hacer y de valores de racionalidad e innovación; de la tendencia a la visión de mediano y largo plazo.

Estas circunstancias le confieren una disponibilidad potencial como agente de cambio.

Por otra parte, considerados como grupo, los planificadores suelen carecer de integración y de homogeneidad en los enfoques y en los modos de operar. Ello parece estar determinado, entre otras cosas, por las diferencias de origen, formación, especialización, orientación teórica y político-ideológica, trayectoria e inserción institucional -Estado, universidades, organismos académicos y empresariales privados, equipos consultores-; por las limitadas posibilidades ocupacionales; por la inseguridad social y la inestabilidad política y por los conflictos de todo tipo que, a raíz de aquellos factores, emergen entre individuos y equipos implicados de algún modo en las funciones de planificación.

Los planificadores no llegan a ser -ni en su respectivo país ni en el ámbito regional- un núcleo articulado, constituído en gran cuerpo o reunido en torno de alguna institución prestigiosa, ni menos aún se constituyen en grupo eficaz de interés, de presión o de poder. Tampoco han obtenido un grado considerable de reconocimiento y valoración por parte de las clases y grupos fundamentales ni de los gobiernos. La necesidad de su existencia y funcionalidad no resultan evidentes para el gran público ni para ningún sector significativo e influyente. Por el contrario, su imagen y su actividad aparecen en muchos casos revestidas de una aureola inquietante y hasta subversiva. En las situaciones más favorables, llegan a constituir enclaves tolerados en algún nivel del Gobierno, carentes de base sólida de poder efectivo y de status reconocido, en posición precaria y siempre amenazada. Se genera así en los planificadores un sentimiento difuso, compuesto de inseguridad, discontinuidad, desarraigo, aislamiento e inoperancia. Ello, a su vez, reactúa como factor disgregante del grupo general, que refuerza la competencia por los recursos escasos y las oportunidades insuficientes, y el entrechocar de estrategias y tácticas.

La actividad de los planificadores se encuentra condicionada por las realidades sociopolíticas que se analizaron, y que defienden las tareas, imponen el marco y las demandas, los fuerzan a trabajar dentro de límites rígidamente predeterminados. Presiones múltiples de las distintas clases y grupos nacionales y extranjeros -propietarios y empresarios, sindicatos, regiones, Fuerzas Armadas, Iglesia, electorado, partidos, gobierno político, administración pública- se ejercen de modo permanente y cotidiano, en el sentido predominantemente particularista y statuquoista. El entrechocar de presiones refleja siempre en última instancia la supremacía de los grupos minoritarios y más conservadores. Ella no se ve suficientemente compensada por los sectores mayoritarios de la población, poco o nada participantes y carentes de estructuras y mecanismos de comunicación e influencia directas respecto al Gobierno general y a los entes de planificación, y víctimas también aquí de la falta o debilidad de la tradición democrática de responsabilidad y sentido de servicio de los funcionarios

y técnicos respecto al pueblo soberano y al interés público. A ello debe agregarse la existencia generalizada de un doble conflicto que enfrenta a los planificadores con la administración pública común, por una parte, y con los políticos, por la otra.

Los planificadores sufren las consecuencias de las actitudes de desconfianza y celo de los burócratas de viejo cuño, impregnados de conservadurismo y trivialidad, carentes de tradición científico técnica y de pautas de racionalidad modernizante, que perciben a los primeros como anomalía, cuerpo extraño que amenaza su status y sus rutinas.

La dialéctica planificadores vs. políticos adquiere una índole más sutil y compleja, reflejo de peculiares diferencias de situación y de óptica. Por políticos se entiende aquí a los individuos y grupos que participan de modo profesional y activo en la lucha por el Poder y en los procesos de gobierno de un país determinado, ya como parte del Estado, ya en la oposición. Para llos, la planificación puede ser aceptable como medio de dar, a sus intereses y objetivos propios y a los de los sectores que pretenden representar, una forma más generalizada y sistemática y, por lo tanto, más susceptible de obtener la aceptación y la movilización populares. Los políticos suelen acusar a los planificadores de tecnocratismo autosuficiente y antidemocrático; de desdén por los intereses inmediatos de la población y por los factores extraeconómicos e imponderables de subestimación por los problemas de estrategia y táctica políticas: de falta de atractivo emocional e ideológico de imposición de preferencias, prejuicios y ambiciones de tipo subjetivo o particularista bajo el mando de las proposiciones formales y de la neutralidad técnica. En sentido inverso, los planificadores suelen imputar a los políticos: menosprecio hacia las técnicas científicas y los objetivos racionales de la planificación demagogia, empirismo y diletantismo excesiva preocupación por los intereses parciales, faccionales o locales y subestimación de los intereses de la economía global decisiones erráticas fijación de metas sin consideración hacia los problemas y recursos reales. Tras los roces, las tensiones y los conflictos entre planificadores y políticos es posible descubrir, a niveles más profundos, la existencia de divergencias y antagonismos de clases, grupos y sectores significativos; la inadaptación de las instituciones políticas y administrativas respecto a las exigencias de la planificación: el atraso de la teoría económica, social y política y de los métodos y técnicas de la planificación, respecto a las demandas de una acción política que expresa y tiende a satisfacer intereses sociales.

La situación general de los planificadores que se ha intentado analizar refuerza algunas actitudes y tendencias originarias de aquellos que pueden resurmirse bajo el rótulo de tecnocratismo y que presentan en esencia los siguientes componentes, rasgos y efectos.

1. Creencia más o menos consciente sobre la tenencia de una capacidad superior para incorporar los elementos avanzados de la ciencia y la técnica a la economía, para su planificación y racionalización, e incluso para obtener algún grado de influjo o liderazgo políticos.

2. Tendencia a la abstracción, a la formalización determinista y a las fórmulas totalizadoras. Vigorosa afirmación de la neutralidad y valorativa, identificada con el rigor científico y presentada como entidad metafísica, desligada de valores, orientaciones y compromisos sociales y políticos. Despliegue de mayor aptitud para las formulaciones en el papel que para la comprensión la modificación de las condiciones reales.

3. Productividad a la mera constatación de las formas vigentes de poder, explotación y opresión como algo dado, inherente a toda sociedad humana. Despreocupación por las posibilidades efectivas o virtudes de resistencia, contradominación y transformación radical. Subvaloración o descarte, en la teoría y en la práctica, de toda fuerza, alternativa o proyecto histórico que pueda implicar efectos descongelantes y destructurantes, promoción de lo nuevo e imprevisto, y que por lo tanto sea inaceptable para los actuales grupos hegemónicos y clases dominantes.

4. Acatamiento e idolatría, más o menos conscientes, del poder y de sus sujeteos y agentes, especialmente el Estado; subestimación de sus deformaciones, aceptación de sus coacciones.

5. Ilusiones sobre las posibilidades de inflir sobre los grupos de poder, mediante la inserción en posiciones institucionales que permitan ofrecer y hacer aceptar soluciones técnicas, y operar como influencia detrás del trono y consejero del príncipe.

6. Despliegue de actitudes de arrogancia, autoritarismo, amor al mando y a la coacción. Pretensión de monopolio de la representación del interés colectivo y de mayor autonomía para planificar. Desconfianza hacia el pueblo, tendencia a decidir en su nombre lo que se considera bueno para él y para la sociedad nacional, sin buscar el diálogo ni persuadirlo o indicarlo a la participación activa y a la decisión autodeterminada.

Los límites de esta actitud y comportamiento de tipo tecnocrático parecen haber resultado restringidos. Los planificadores no han logrado estructurarse como grupo ni como aparato, y carecen de mando real. Las élites de poder -socioeconómico, político, militar-, siguen disponiendo de los resortes fundamentales y de las variables estratégicas, reconocen y formulan oficialmente los problemas, imponen las opciones, eligen entre las soluciones propuestas por los técnicos.

Suspendidos entre los dominadores y gobernantes y el pueblo, entre las presiones conservadoras e innovadoras, entre las expresiones de un tecnicismo abstracto y los determinantes sociopolíticos, la actividad de los planificadores parece condenada a la ambigüedad y la frustación. La falta cas total de poder, de instrumentos, de mecanismos y recursos, restringe la gama de posibilidades que los planificadores disponen para enfrentar y resolver los problemas planteados, y los incapa-

cita para influir significativamente en las tendencias fundamentales de la sociedad. Su lucha con las fuerzas y agentes que quieren mantener las cosas como son o modificarlas en un sentido restringido o negativo, se traduce en un despilfarro agotador de tiempo y energía, y en la impotencia para controlar y regir las consecuencias de acciones previas o concomitantes no planeadas. La dificultad o la imposibilidad de trazar y ejecutar un plan a largo plazo que encare y solucione los problemas fundamentales en sus raíces mismas se ven feforzadas, además, por otras circunstancias. Las demandas de las clases y de los grupos de interés, de presión y de poder crean para los planificadores la necesidad política de mostrar resultados inmediatos y tangibles, por lo menos para las manifestaciones más chocantes y explosivas de los problemas básicos. Estos no son autocontenidos, aparecen como expresión de la convergencia y choque de fuerzas y tendencias contradictorias, y refuerzan así la necesidad de ofrecer soluciones en varios niveles y aspectos simultáneamente. Las fuerzas y tendencias se despliegan y operan con frecuencia de modo no visible, hasta que su presencia y su impacto se evidencian impositiva e irreversiblemente. La rapidez de los cambios acumula nuevos problemas a los viejos no resueltos. La planificación se reduce a un repertorio de intentos tendientes a mitigar de manera superficial y temporal algunos de los efectos o síntomas superficiales de la crisis; intentos que a menudo se anulan mutuamente, empeoran los problemas que se quieren resolver o exacerban otras áreas problemáticas.

5.- DE LA EVALUACION CRITICA A LA AFIRMACION ESTRATEGICA

El análisis que antecede contribuye quizá a explicar el trasfondo, el contenido y los límites políticos de los intentos de planificación en América Latina, y la situación de crisis en que han desembocado. La crisis se manifiesta ya, no sólo en los procesos mismos de la planificación, sino también en el clima de inquietud, pesimismo y apatía en que parecen sumergirse los técnicos implicados de algún modo en aquéllos. Las reacciones personales de estos últimos tienden a repartirse entre la voluntad desesperada de cumplir el papel más positivo posible en las peores condiciones, el repliegue hacia una actitud de tecnocratismo neutral reforzado, la concentración en la carrera por el status y el ingreso, y la evasión hacia esferas y actividades menos inciertas y frustantes. Si se descarta estas soluciones, si no se admite que el planificador está condenado fatalmente a ser una especie en extinción, o bien un mero instrumento al servicio de grupos conservadores y regímenes retrógrados, es indispensable realizar un esfuerzo a la vez realista e imaginativo para replantear y revitalizar el proceso de planificación, y proporcionar un futuro digno de ese nombre a quienes quieren verse implicados en él como práctica científico-técnica y política.

Los prerrequisitos y elementos para una nueva estrategia de tal signo sólo pueden ser aquí objeto de un esbozo problemático, propuesto como base de discusión. Lo que sigue de ningún modo constituye una formulación acabada y excluyente, que requiere el esfuerzo combinado del mayor número posible de científicos, técnicos y planificadores y de los auténticos representantes de los grupos dinámicos y transformadores de las sociedades latinoamericanas. El análisis será referido primordialmente a los cambios en las orientaciones, actitudes y comportamiento de los planificadores, y a la articulación posible de éstos con las fuerzas y grupos más significativos.

La reorientación de los planificadores

Divididos entre sí, aislados de las fuerzas sociales y políticas potencial o efectivamente positivas y sometidos a las de signo reaccionario, privados de acceso y de influencia respecto a los resortes y mecanismos de poder y de decisión, insertados en estructuras que obstaculizan y distorsionan, los planificadores están condenados a la impotencia y a la frustación, y sus mejores intenciones se ven mistificadas y desvirtuadas. El problema reside entonces en cómo crear condiciones que les aseguren la estabilidad y la seguridad de un trabajo libre y creador, la reorientación y el enriquecimiento del contenido y de los resultados de su actividad, la participación movilizadora en un proceso de desarrollo, cambio, democratización y logro de la autonomía de sus respectivos países y de la región en su conjunto. Para que ello ocurra, algunas premisas básicas deben ser establecidas en la intención y en la práctica.

En primer lugar, es indispensable buscar un grado creciente de integración entre todos aquéllos implicados, dentro y fuera del Estado, en los procesos de planificación, tendiendo a su constitución en grupo orgánico y operativo. Esta proposión no supone una estructuración rígida y monolítica, sobre la base de una ortodoxia aceptada en todos sus detalles, ni un compromiso rígidamente organizado y apriorístico para algún tipo específico de acción. Plantea sí la necesidad de iniciar e intensificar las formas de diálogo, confrontación y colaboración, sin pretensiones dogmáticas y sectarias, en condiciones de tolerancia y de reconocimiento de la imprescindible convergencia de enfoques diferentes y de iluminaciones opuestas, como prerrequisito y fase de una tendencia a la participación coordinada en formas de acción a la vez cidntifico-técnica y sociopolítica.

En segundo lugar, se requiere la crítica de los intentos de planificación cumplidos hasta el presente y la superación de las tendencias, actitudes y conductas tecnoburocráticas que se hicieron constar en páginas anteriores.

La pretensión de neutralidad valorativa y de asepsia técnica debe de ser confundida a través de su identificación con el rigor científico y el realismo pragmático que, una vez depurados de aquel componente mistificatorio, necesitan ser reivindicados y reafirmados como valores de relevancia decisiva.

En tercer lugar, es imprescindible la inserción en la realidad en las situaciones y en los procesos, para el conocimiento y para la acción: la toma de posición en favor de alguna de las posibilidades determinables para contribuir a realizarla; la afirmación en lo existente y en lo realizado para criticarlo y superarlo. Esto implica, como exigencia complementaria, el rechazo del falso realismo, que consagra lo hoy existente y dominante como lo dado, y concibe el futuro como mera extrapolación de lo actual. Por el contrario, el presente no se comprende sólo por sí mismo y por el pasado, sino también por el futuro. Para captar y realizar lo real y posible, debe incluirse un componente de lo aparentemente utópico, que es lo posible de mañana.

En cuarto lugar, los planificadores no pueden prescindir de una actitud permanente de crítica y de contestación del sistema vigente y de sus estructuras, de las fuerzas y situaciones alineantes y opresivas, de las formas de autoritarismo y represión. Deben buscar los modos de contribuir a la movilización de los sujetos y de los agentes sociales -clases, grupos, individuos- que, a la vez que víctimas del sistema, contienen-actual o potencialmente- virtualidades para el despliegue de una acción descongelante, destructurante y restructurante, y pueden eventualmente articularse y desplegarse en estrategias y tácticas transformadoras. Deben ubicar, evaluar y utilizar las lagunas, los hiatos y los puntos débiles del sistema, como posibilidades de emergencia y afirmación de las fuerzas y de las tendencias, de las iniciativas e instituciones renovadoras. Se trata de movilizar los recursos de la ciencia, la técnica, la imaginación y la acción política, para su aplicación a todos los niveles y aspectos de la realidad, tendiendo al logro de rigor científico, de contenidos concretos, de operacionalidad y de eficacia impactante sobre la sociedad.

En quinto lugar, se impone cumplir, con espíritu crítico e inventivo, el análisis y el diagnóstico de los problemas que afectan a los países de la región, la formulación y la ejecución de soluciones ajustadas a las realidades y condiciones específicas del ámbito en que se quiere operar, con pautas originales, sin imitación ni aplicación mecánica de esquemas importados. Ello debe desembocar en la elaboración y el cumplimiento de una estrategia que exprese y sirva un modelo concreto, basado a su vez en una concepción global y unificada del desarrollo nacional y de la integración regional. Para tales efectos, es imprescindible determinar con precisión y realismo.

1. Qué sistema de valores se adopta, como base y criterio para la toma de decisiones frente al espectro de alternativas, para

la fijación de prioridades y metas, para el rechazo de los modelos propuestos y para la adopción de otro modelo alternativo.

2. Qúe ideología a elaborar y difundir puede proporcionar el esquema intelectual, los criterios orientadores, el estímulo a la movilización sociopolítica de los grupos dinámicos y transformadores y a las mayorías nacionales, el sacudimiento y la transformación de partidos políticos e instituciones?.

3. Cuáles son los intereses y las fuerzas, los beneficiarios y los agentes, actuales y potenciales, del desarrollo y de la integración que se busca; su gravitación relativa, sus posibilidades y modos de articulación, alianza y liderazgo?. Cuáles son los enemigos y cómo neutralizarlos o anularlos?.

4. Cuáles son los objetivos, las condiciones, los métodos y los instrumentos del desarrollo y de la integración?. Cuáles sus etapas, exigencias, requisitos y consecuencias, los cambios sociales concomitantes y resultantes?.

5. Qué tipos de economía, de sociedad, de régmimen político, de estructura institucional, de cultura, de ubicación en el sistema internacional, se busca y se prevé como resultante del proceso?.

Sin ignorar la amplia gama de posibilidades abiertas, en procesos históricos que carecen de racionalidad inmanente, de sentido intrínseco y de finalidades predeterminadas, es posible suponer que los países latinoamericanos necesitan políticas que aseguren: un gran y rápido impulso de desarrollo; la promoción simultánea de la transformación estructural y del aumento de la productividad del agro, de la minería y de una industria que supere la mera sustitución de importaciones; la creación de ciencia y tecnología: la redistribución progresiva del ingreso: la independencia económica nacional que no excluya sino posibilite la integración regional, la prioridad de la acumulación interna y el papel subsidiario y estrictamente controlado de capitales y apoyos externos. Los requisitos y rasgos de un desarrollo económico auténtico no pueden surgir ni operar como variables autónomas. Deben ir acompañados por: cambios sustanciales en la estructura social· un mayor grado de igualdad y justicia socioeconómicas ; la distribución pareja de esfuerzos, sacrificios y beneficios; modificaciones profundas en la actual correlación de poder y status entre las clases y los grupos; el sacudimiento de la apatía y del sostenimiento de las masas y el estímulo a su participación activa y directa; la democratización integral -real y no formal- de la sociedad, del sistema de poder, del Estado y de la cultura; la asunción y el despliegue de una plena autonomía nacional y regional en relación con los bloques y con el sistema internacional.

Los aliados posibles

La estructuración de los planificadores como grupo orgánico y operativo y su formulación de una estrategia jamás podrían darse en el vacío, como resultado de un movimiento de los espíritus o de una decisión puramente voluntarista. Requiere el contacto, el estímulo, la convergencia de los representantes y componentes de aquéllas clases, grupos e instituciones que no sólo estén dotados -actual o potencialmente- de aptitud para el cambio y de algún grado de poder, sino que también puedan ser destinatarios interesados de las proposiciones que efectúen los planificadores, y sean por lo tanto capaces de constituírse en público, en fuente de demandas y de apoyos y, más aún, en aliados articulables en estrategias y tácticas comunes. A esta problemática se dedica atención en esta parte final del trabajo.

El planteo sugerido implica que los planificadores eligen un camino -eventualmente el esbozado en las páginas precedentes- y se dedican luego a concomimitantemente a la búsqueda, a la agregación y a la articulación de aliados. Esta dinámica plantea dos alternativas.

Una primera alternativa significa el logro de acuerdos en la cumbre con representantes de las clases y grupos que hoy ejercen la hegemonía y la dominación. Esta perspectiva está limitada ab initio por el hecho que aquéllos no están interesados en el desarrollo, el cambio, la democratización y la liberación de los países latinoamericanos. Son responsables y los beneficiarios directos de la situación que se pretendería modificar a través de la planificación, y los enemigos jurados de todo intento de transformación profunda. En la mejor de las hipótesis, pueden aceptar a los planificadores y a ciertas formas de planificación como modo de instrumentar a unos y otras a fin de lograr un grado mínimo de racionalización, reajuste y legitimidad para el sistema que contribuya a conservar sus estructuras y componentes esenciales. Una estrategia de desarrollo planificado debe así descartar como posibles aliados a los grupos superiores, más concentrados y poderosos de propietarios, empresarios y consorcios monopolistas de tipo agropecuario, minero, comercial, industrial y financiero, estrechamente ligados con el capital extranjero, y a sus apéndices socioeconómicos, políticos e ideológicos.

Una segunda alternativa tendería al logro de una acumulación de poder en las bases más amplias de la sociedad, es decir, en las clases medias y populares. La búsqueda de una coalición entre éstas y los intelectuales, científicos y técnicos interesados en la planificación, presenta dificultades derivadas sobre todo de la naturaleza de los distintos componente, de la debilidad o inexistencia de tradición y mecanismos de agregación y articulación, y de las peculiares condiciones políticas que rigen en la mayoría o en todos los países de la región.

Es pertinente comenzar por una referencia a las características de las clases y grupos fundamentales a considerar: clases medias, masas populares urbanas y campesinas; movimientos más o menos organizados que movilizan individuos y grupos, ideas y actos, con grados variables de intensidad, profundidad y alcance: religiosos, juveniles, etc.

Las clases medias

Las clases medias se presentan como un conglomerado heterogéneo. Abarcan por una parte sectores ligados e identificados con la sociedad y clases tradicionales -burocracia, profesiones liberales, comerciantes, artesanos- y por la otra sectores más recientes, generados o reforzados por la urbanización, la industrialización y el intervencionismo estatal- funcionarios y técnicos de empresas privadas y públicas, nuevos profesionales, pequeños y medianos empresarios industriales, tipos nuevos de miembros de las Fuerzas Armadas y de los cleros-. Carecen de fisonomía propia, coherencia, lucidez y decisión necesarias para plantearse y ejecutar un papel utónomo y una participación enérgica y decidida en un proceso de desarrollo. Ningún sector de las clases medias logra un pleno control del Estado. Han utilizado su propia presión y las de las masas urbanas y rurales para imponer a las viejas clases dominantes, sin desplazarlas totalmente, un mayor grado de coparticipación en el ingreso y en el poder. No usan su poder político relativamente acrecentado para ejecutar transformaciones profundas del sistema, al que respetan y contribuyen a consolidar.

Las principales características de las clases medias latinoamericanas llegan a ser: la dependencia de las clases superiores, nacionales y extranjeras, y del intervencionismo y favoritismo estatales; la falta de ambición política, de creación económica y de renovación social y cultural; la búsqueda de privilegios individuales y de pequeños grupos; el conservadurismo en opiniones, actitudes y comportamientos; la defensa del statu quo, la actuación como masa de apoyo -activo o pasivo- para los regímenes autoritarios.

Por otra parte, la tendencia al estancamiento, a la polarización y a la crisis de las sociedades latinoamericanas, el impacto de las movilizaciones populares, la emergencia de alternativas ideológico-políticas en el mundo y en la región, han contribuído a crear en ciertos sectores de las clases medias una situación de frustración y de malestar difuso y actitudes críticas y de cuestionamiento, que en determinadas circunstancias, pueden transformarse en propensión reformista o revolucionaria.

Las masas populares urbanas

Las masas populares urbanas, tal como hoy existen, se han ido constituyendo a partir del rápido proceso de crisis agraria, urbanización, industrialización e intervencionismo estatal de las últimas décadas, y en las condiciones de sociedades nacionales que presentan la ambivalencia de un cierto crecimiento económico combinado con una crisis socio-política crónica. Su examen detecta ante todo tres características: la formación reciente, el carácter aluvional, la heterogeneidad. Constituyen un conglomerado que engloba capas diferenciadas y a menudo divergentes en cuanto a estructuras, situación, actitudes y tendencias. Estas capas son discernibles según ramas de producción y tipo de actividad o de empresa, niveles de calificación técnica y cultural, de ingreso y de consumo, grados de participación sindical y política. A la división en una amplia gama de sectores y estratos se agrega la carencia de tradiciones sindicales y políticas: la falta de unidad, de conciencia clásista orgánica y madura, de identidad social, de comunidad de intereses y fines, de organización y acción autónoma. En la mayoría de sus componentes, es débil el interés por los problemas colectivos, por la organización y funcionamiento de la economía, de la sociedad y del sistema político. Predomina la búsqueda de ventajas socioeconómicas inmediatas, a través de la acción individual, del grupo sectorial, del sindicato y del Estado.

La irrupción de estas masas heterogéneas en la sociedad latinoamericana presiona sobre la estructura tradicional en cambio, amenaza su cohesión y su estabilidad, y comienza a sar canalizada por el Estado, sobre todo a través de experiencias populistas, bonapartistas, desarrollistas, y de un aparato sindical burocratizado. El Estado responde a cierto número de demandas de asistencia, protección e integración de las masas urbanas, y articula un sistema que combina el logro parcial de aquellos fines con la manipulación y la canalización para fines políticos y con la represión parcial o total de grupos recalcitrantes y movimientos de desborde.

Parte esencial de este sistema es el nuevo sindicalismo de masas, surgido por la promoción y autorización y bajo el control del Estado. En su estructura y en su dinámica, un aparato burocratizado, vertebrado por un núcleo reducido de dirigentes y cuadros profesionalizados, depositarios de múltiples fundiones y poderes, se erige sobre una masa trabajadora relativamente pasiva, que combina la afiliación formal con una adhesión militante reducida al mínimo y para ocasiones excepcionales. El aparato sindical es utilizado fundamentalmente como instrumento mediatizador de expresión y logro de reivindicaciones mínimas, de distribución de servicios, de solución de problemas individuales y colectivos de los asalariados; como encauce y regulación de las tendencias y presiones populares: y como forma de manipulación política en función de la legitimación de poderes

establecidos por vía electoral o autoritaria, para beneficio de los propios dirigentes gremiales y de partidos y gobiernos determinados.

Este tipo de sindicalismo en parte expresa y en parte refuerza, en los trabajadores y en los dirigentes, una actitud restrictiva y autodefensiva, de mero conservadurismo sectorial y legalizado, sin pretensión efectiva de operar como liderazgo dinámico y renovador en función de los intereses de la clase, de las masas y de la nación. Carece de independencia, de ideología clasista y revolucionaria, de cultura propia, de combatividad, de democracia interna, de capacidad para influir y modificar la estructura y la orientación de la economía, la sociedad y la política, desde el mercado de trabajo hasta la redistribución del poder y del ingreso. Su máximo logro ha sido, en las coyunturas más favorables y para algunos países, una forma de participación burocrática y mediatizada de los trabajadores en el gobierno formal, sin capacidad de orientación y de decisión, y en situación subordinada dentro de la estructura de poder real. La tendencia más reciente parece ser para el sindicalismo la pérdida del grado limitado de participación en el Estado, así como de autonomía, de capacidad de maniobra y de negociación, de aptitud para influir en las decisiones fundamentales. No ha podido impedir la aplicación de medidas represivas y regresivas, que se han traducido en la ilegalización creciente de las luchas y de las aspiraciones de cambio profundo, y en una redistribución creciente del ingreso y del poder a favor de las clases dominantes nacionales y extranjeras. Se ha debido limitar a luchas puramente defensivas y de retirada.

Por otra parte, esta constatación situacional no basta para extraer conclusiones apresuradas que generalicen para un largo futuro las comprobaciones extraídas de una fase particular, negando así a los trabajadores y masas de la ciudad toda aptitud para el cumplimiento de un papel como agente histórico. El número y concentración socioeconómica y geográfica de las masas urbanas, su capacidad potencial de presión y rebeldía, en las condiciones de estancamiento de la economía y de la sociedad y de agotamiento de las concepciones y organizaciones tradicionales, impiden la plena o relativa integración de aquéllas en el sitema, operan como factor permanente de fractura y crisis en la vida nacional y en los propios aparatos partidarios y sindicales que las expresan o pretenden expresarlas. Su mera presencia, su errático comportamiento actual y su posible evolución futura, les confieren un papel central en el desarrollo sociopolítico de los países latinoamericanos.

Las masas campesinas

La existencia y el papel potencial o actual de las masas campesinas parecen haber sido por largo tiempo objeto de ignorancia, de subestimación o de mero reconocimiento retórico por parte de los grupos y movimientos urbanos. En el mejor de los casos, aquéllas fueron visualizadas como una especie de reserva pasiva, incapaz en si misma de autoconciencia y autodeterminación, eventualmente movilizable e incorporable a la dinámica nacional por decisión y bajo control de sectores urbanos. La experiencia histórica no ha sido benigna con esta visión prejuiciada. En tres experiencias fundamentales de cambio -México, Bolivia, Cuba-, el papel de las masas campesinas ha distado de ser secundario. En muchos de los restantes países latinoamericanos el gigante dormido ha comenzado a despertar y a flexionar sus miembros. Por la incidencia de cambios o más o menos simultáneos e interrelacionados en las esferas urbanas y rurales, ha ido diferenciándose como sector específico, identificando sus intereses propios y los de los grupos aliados y enemigos, y dando lugar a la emergencia de movimientos sociopolíticos más o menos dependientes o independientes, reformistas o revolucionarios, algunos con un grado considerable de desarrollo propio y de influencia sobre la sociedad nacional.

Otros grupos y movimientos

A la consideración de grandes clases s grupos debe agregarse la de algunos sectores y movimientos más o menos organizados, que han comenzado a movilizar gran número de individuos, ideas y actos, a menudo sin consideraci o en contra de las voluntades y decisiones de las instituciones, los partidos y los Estados y con aptitud para ejercer influencia cultural, ideológica y política. Dos ejemplos notables están dados por los procesos actualmente en marcha en la juventud y en las iglesias de América Latina, que no pueden ser ignorados en la perspectiva de una estrategia de cambio.

La explosión demográfica que va convirtiendo a casi todos los países de la región en poblaciones de baja edad promedio, el impacto de las crisis internas y del efecto de demostración internacional, la esclerosis de las estructuras y valores tradicionales, han contribuído a generar en las juventudes latinoamericanas un estado difuso pero generalizado y efectivo de inquietud, fermentación y rechazo crítico hacia el sistema. Las formas confusas y erráticas de conciencia y comportamiento que los sectores juveniles despliegan a veces no justifica que, por un espíritu de pedantería y escepticismo mal ubicado, se subestime el valor de este fenómeno como un componente esencial de cualquier proyecto de transformación racional planificada.

Consideraciones similares pueden hacerse respecto a la aparición, dentro de la Iglesia Católica y de las sectas protestantes, y de un número considerable de sacerdotes y fieles, de actitudes de insatisfacción, crítica y contestación activa respecto a sus propias jerarquías y al sistema en su conjunto, y de comportamientos participatorios en movimientos más amplios de protesta y rebeldía. Su valor reside especialmente en su frescura, en su paradójica independencia respecto a posiciones dogmáticas tradicionales, en su voluntad de testimonio, en su aptitud para operar como puente legitimador entre las formas y contenidos tradicionales y los factores renovadores de la conciencia y de la actividad de las masas.

El campo de los aliados posibles presenta así una situación contradictoria. Por una parte, las condiciones alineantes y opresivas de trabajo, de vida cotidiana, de clima cultural-ideológico y de sistema político, absorben y desgastan a los hombres y mujeres de las clases populares y medias. Los aísian en las vidas individuales y en los pequeños grupos, en las categorías y en los sectores, sin conexión entre sí. Producen un fraccionamiento y una gradación en las víctimas. Estimulan el individualismo, el egoísmo la irresponsabilidad social, la competencia y el conflicto entre quienes deberían naturalmente sentirse y comportarse como aliados. Privan a los componentes de las mayorías nacionales de tiempo, energía, posibilidades y estímulos para ampliar y enriquecer sus experiencias, sus informaciones, sus relaciones sociales; para interpretar el mundo complejo en que viven y para ubicar las causas de las situaciones que sufren. Limitan su comprensión, sus aspiraciones, sus iniciativas, su capacidad y su confianza en las propias fuerzas y en las de la clase o el grupo, para el manejo de las cosas y de los mecanismos sociales y para la imposición de cambios decisivos en un orden que parece derrotarlos permanentemente. Por otra parte, el impacto de las crisis internas, de los procesos internacionales y de la rica experiencia acumulada en un lapso histórico breve tiende a estimular el surgimiento y la movilización de grupos e individuos que se agitan dentro y fuera de las viejas y nuevas organizaciones, constituyentes de una reserva sociopolítica que hace el balance de lo vivido y actuado, toma conciencia de la necesidad de nuevas y mejores formas de pensamiento, organización y acción.

Elementos para una estrategia

A partir del cuadro global que se ha esbozado en el curso del análisis precedente, el problema de los planificadores sería describir los modos y los mecanismos operativos que permitieran a la vez:

1. El cumplimiento de las tareas y la satisfacción de las exigencias del papel que profesionalmente asumen o intentan asumir dentro y fuera del Estado, es decir, la contribución efectiva a un planeamiento deliberado y racional para el desarrollo y el cambio.

2. El logro de comunicación, de coincidencias reales y de acuerdos concretos con los representantes y componentes de las clases y grupos arriba indicados.

3. La contribución efectiva a las posibilidades de elevación y de enriquecimiento de la conciencia, de movilización y de organización autónomas, y de participación activa y directa de las mayorías nacionales en los procesos y las decisiones.

Esta problemática no puede ser discutida aquí en detalle, por los límites de este trabajo y por la necesidad de una elaboración colectiva al respecto. Es posible en cambio adelantar dos órdenes de sugestiones para el debate y para la búsqueda de soluciones.

En primer lugar, parecería indispensable un grado creciente de participación de los planificadores en las iniciativas y organizaciones populares de distinto tipo, ya existentes o en emergencia, más o menos espontáneas o deliberadas, que constituyen intentos de respuestas propias y creadoras para nuevas situaciones y problemas. Esta participación debería tender a promover, a multiplicar y a extender tales iniciativas, para llevarlas a trascender sobre la marcha sus fines y límites iniciales, y a integrarse en agregados y articulaciones de envergadura y ambición crecientes. Se trata, en suma, de acumular fuerza propia e iniciativa democrática desde abajo, para contrarrestar las estructuras y dinámicas negativas que hoy predominan, modificar las actuales constelaciones de poder e imponer soluciones cada vez más avanzadas y profundas a los problemas de las sociedades latinoamericanas.

En segundo lugar, es fácil imaginar que todo intento de participación en este sentido significa para los planificadores que así actúen serios riesgos en lo referente a las posibilidades ocupacionales, de status y de ingreso, e incluso a la libertad y a la vida. La violencia legitimada e ilegítima parece volverse cada vez más la respuesta de un viejo orden en lucha por la supervivencia contra todos los que en diversos grados lo cuestionan o amenazan. La solución de este dilema está lógicamente referido a la conciencia de cada planificador, y no es materia de debate en esta oportunidad. Lo es sí, en cambio, una cuestión que parece adquirir creciente relevancia en la fase actual para la problemática en discusión: la relación de los planificadores, y de los intelectuales en general, con los regímenes militares.

Una correcta aproximación del problema debe eludir dos enfoques simétricamente erróneos, que frecuentemente se reiteran. Por una parte, los gobiernos militares son presentados como una desviación patológica de la normalidad político-institucional de tipo liberal; y las Fuerzas Armadas, como algo monolítico y totalmente negativo; que debe ser relegado de manera global e irreversible al campo de la reacción.

Por otra parte, se acepta la hegemonía militar como un hecho consumado; se exalta a las Fuerzas Armadas también en bloque, como factor inevitablemente positivo, agente y líder necesario de todo proceso transformador que, de hecho, sólo parecería ser viable bajo el signo de un paternalismo autoritario y de una violencia verticalmente ejercida.

Un mínimo de realismo requiere ante todo constatar que el creciente intervencionismo político de las Fuerzas Armadas y la generalización de los regímenes militares constituyen la expresión extrema de un proceso de transición entre dos fases históricas a cuyos rasgos esenciales se hizo ya referencia, caracterizado por situaciones de desintegración social, empate de fuerzas, crisis de hegemonía, vacío institucional e inestabilidad política. Estas situaciones posibilitan la imposición del arbitraje militar como recurso aparentemente único de salvación nacional. En segundo lugar es posible constatar en América Latina la coexistencia de dos tendencias dentro de las Fuerzas Armadas, y de dos variantes de regímenes militares. Unas y otras corresponden a formas extremas de defensa a cualquier precio del sistema tal como se ha dado hasta el presente -e incluso de pretensión de retroceso a alguno de sus niveles anteriores-, o bien a la autovisualización de la institución militar como agente y líder del reajuste a nuevas condiciones internas y mundiales, de la independencia y del desarrollo nacionales, y de un mayor grado de justicia social y de modernazación político-institucional. La primera tendencia y variante parecen haber exhibido hasta el momento una afirmación más vigorosa y un perfil más definido que la segunda, pero el proceso está abierto, y su dilucidación en detalle excedería los marcos de este trabajo. Parecería sin embargo pertinente establecer una premisa general referida a este problema.

Tanto para combatir las tendencias y variantes retrógradas de las Fuerzas Armadas, como para reforzar y encauzar eventualmente las que parecen presentarse como progresistas, los intelectuales y planificadores no pueden lícitimamente reducirse al sometimiento seguidista, a la adulación, a los planteos discursivos, a la oferta de soluciones tecnocráticas y al escamoteo de los problemas y conflictos reales, con la ilusión de ejercer una influencia subrepticia que, por algún mecanismo mágico, permitiría incidir en el signo y la dirección de las experiencias reales en marcha. Se quiere en cambio una concentrada agregación interna de los intelectuales y planificadores, y su articulación en una alianza de clases y grupos cuestionadores y transformadores del statu quo. Ello,y solo éllo, puede conferirles autonomía, fuerza, libertad de maniobra y operatividad reales para una estrategia alternativa y, por consiguiente, aptitud para dialogar de igual a igual con quienes detentan la fuerza y para hacerles perceptibles los peligros de la rigidez, del autocratismo y del antagonismo frontal. El problema del poder efectivo aparece así como el punto de partida y el punto de llegada del análisis.

Para concluír, la estrategia esbozada presupone y exige la convergencia de tres órdenes de elementos.

En primer lugar, debe llegar a producirse una alianza operativa de las clases y grupos de tipo más o menos dinámico y transformador: proletariado industrial, masas trabajadoras de la ciudad y del campo, intelectuales, profesionales, técnicos, pequeña y mediana empresa nacional, militares que no se resignen a ser meros represores del cambio y gendarmes de ocupación de sus propios pueblos: y el logro gradual de una hegemonía dentro de esta constelación por parte de los sectores más predispuestos a la continuidad y profundización del proceso.

En segundo lugar, son indispensables la aparición y la afirmación de una vanguardia de cuadros políticos y administrativos, dotados de clara visión sobre los fines, las prioridades y los medios: de lucidez ideológico-política y de eficiencia técnica; con devoción por el interés de la sociedad nacional y de la región, y voluntad inquebrantable de llevar a cabo las tareas requeridas, desde el llano y en el poder. Estos cuadros deben estar al mismo tiempo prevenidos ante el peligro de convertirse en una élite privilegiada y alienada de sus propios pueblos, de sustituirse a su voluntad y a su participación y de promover alguna variante de capitalismo burocrático de Estado que desvirtúe los objetivos buscados y frustre su logro.

En tercer lugar, es imprescindible un alto grado de conciencia, interés y participación directa y activa de las mayorías nacionales en la búsqueda e imposición de los cambios, y en la restructuración y manejo del Estado. De esta manera, el Estado podrá convertirse en agente eficaz del desarrollo planeado, sin favorecerse sus tendencias limitativas y opresivas de la vida social, y permitiendo así recuperar la libertad a través de lo social y no de lo meramente político, y promover la expansión deliberada y racional de todas las potencialidades humanas.

El análisis crítico de lo existente siempre resulta más fácil y parece más realista que la proposición de alternativas y soluciones proyectadas hacia el futuro. Se ha hecho referencia ya, sin embargo, a la necesidad del componente utópico para la elaboración y ejecución de estrategias realistas. A este respecto, no es ocioso recordar que tres de las concepciones del mundo más importantes de la historia humana, que todavía hoy se disputan la conciencia y la práctica de los hombres: el cristianismo, el liberalismo, el marxismo, comenzaron como proyecto utópico y desdeñable de pequeñas minorías sin poder ni prestigio, lo que no impidió que en definitiva se volvieran potentes fuerzas conformadoras de la sociedad y de la Historia. En los tres casos, las concepciones inicialmente

utópicas de intelectuales y técnicos se encarnaron en la inteligencia, la pasión y la voluntad de millones de hombres, y cumplieron en definitiva una tarea histórica que, en las circunstancias iniciales, parecía inimaginable o realizable. La lucidez y el realismo no son por consiguiente excusas para la pasividad, sino prerrequisitos para una acción eficaz. Sólo merecen la vida, la libertad, la justicia y la racionalidad los que son capaces de luchar cotidiana y obstinadamente por ellas.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

EJERCICIO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO

ELABORADO POR
Alejo Lerzundi
Ernani M. Costa Fiori
Iván Da C.P. Gramacho
Luis Tenorio
Ubaldo Walle

CURSO DE POSGRADO

Bogotá, Diciembre de 1971

DISTRIBUCION DE LA MATERIA

A. Diagnóstico - Interpretación de la Situación

B. Un Proyecto de Regionalización - Una Síntesis

C. Programación

Cuadros

Gráficos

A. DIAGNOSTICO

Interpretación de la Situación

DIAGNOSTICO

(Análisis de la situación)

I LA ECONOMIA (aspectos económicos)

Conforme se puede deducir con facilidad de los Cuadros I, II y Gráfico I y 2-A, la economía en análisis viene sufriendo un muy lento crecimiento dentro de una gran inestabilidad. En los próximos capítulos se verificará más claramente la inestabilidad en los distintos y más importantes renglones de esta economía.

El Ingreso Geográfico Bruto (IGB) está creciendo a una tasa promedio de 3,9% al año en el período 1966-70. Este crecimiento a pesar de superar el crecimiento poblacional que es de 3,3% al año, en el mismo período, es muy bajo.

También se puede analizar esta tasa frente a la de otros países, igualmente subdesarrollados y constatar que también así es una tasa muy baja.

Tasa de Crecimiento del IGB de Algunas Regiones y Países *

Regiones y Países	Tasas Promedias 60-67
Europa	4,5
EE. UU.	5,1
Japón	9,7
Africa	4,0
América Latina	4,8
Mundo	5,4
Regiones Desarrolladas	5,1
Regiones Subdesarrolladas	4,6
"Nuestro País"	3,9

* FUENTE: NACIONES UNIDAS-CEPAL

En el período analizado, la tasa más alta fue de 4,5% en el período 1966-67. El mismo así fue bajo.

Las posibles causas de este bajo incremento anual del IGB será analizado con más detalles en los capítulos siguientes.

Cabe analizar también el IGB por sectores y que ya viene a arrojar las primeras luces definitorias de esta "paradojal" economía. A través del Cuadro I se puede constatar que el IGB de los sectores terciario y secundario vienen creciendo a una tasa promedia de 5,6% y 2,5% respectivamente. A su vez, el IGB del sector primario es oscilante con tendencia hacia la estagnación. (En 1966 el "ingreso geográfico primario" fue de 132,1 millones pasando a 133,2 millones en 1970). Más de cerca y separando la agricultura de las explotaciones de minas y canteras, este cuadro será más marcante en cuanto a baja de la producción agrícola. Si llevamos en cuenta que este es un país que depende en buena parte de la agricultura, podremos mejor inferir la crisis que debe estar encubriendo esta economía en el período 1966-70 por baja de esta producción.

Tal tendencia se percibe más al analizar el cuadro de "Estructura Porcentual del Ingreso Geográfico" (en el mismo Cuadro I): en este cuadro se constata que el sector agrícola viene disminuyendo su participación en el IGB total, lo que a un principio sería muy buena señal, pero que comparado con

con la decreciente, también participación del IGB del sector secundario en el IGB total se viene a caracterizar el descalabro de esta economía y su situación de retroceso.

Es interesante subrayar la situación del sector terciario en cuanto a Ingreso Geográfico. Es este el sector que más aporta al producto y que presenta las mayores tasas de incremento.

Asimismo se verifica un decrecimiento en sus tasas de crecimiento (crecimiento a tasas decrecientes).

Hasta cierto punto esta alta participación del sector terciario se debe a la industria turística, bancos, servicios administrativos y comercio que todavía mantienen una elevada productividad; entretanto a largo plazo esta es insostenible tanto absoluta como relativamente.

II LA POBLACION

Los Cuadros II-A y III presentan muy claramente la situación de la población de este país. Está creciendo a una tasa anual promedio de 3,3%.

Analizando ahora la población por sectores en los tres últimos años se puede verificar una reducción de la participación de la población del sector primario en la composición porcentual de la población total. Asímismo en números absolutos se verifica que esta población queda estacionada en los dos últimos años.

El restante de la población tiene crecido en este mismo período a una tasa de 4,1 % entre 1968-69 y 5,4% entre 1969-70.

Otra cifra importante y que está relacionada al dato ya analizado en el capítulo anterior es el decrecimiento de la población vinculada al sector secundario lo que refuerza el análisis anterior, referente a este sector, mostrando el retroceso que se viene verificando a este nivel de la economía y que debería ser de los más dinámicos para que fuera posible su crecimiento. (Cuadro IIA).

Cabe subrayar también respecto a la población un dato que sería responsable por su crecimiento futuro y que es el crecimiento de la población jóven, superior a la tasa de la población total - un promedio anual de 3,5% entre 1966 y 1970.

III ASPECTOS SOCIO ECONOMICOS

En este item buscamos relacionar variables económicas con poblacionales de manera a ser posible algunas inferencias en el campo social.

III-I Situación ocupacional.

Como se puede ver eb el Cuadro II-B, III y IV-B y los Gráficos 3-A y 3-B la situación coupacional es crítica. El empleo está creciendo a una tasa del 2,62% mientras que el desempleo crece a un 9,77% al año en el período 1966-70.

En esta economía se debería estar creando anualmente un promedio de 20.000 nuevos empleos cuando en realidad se están creando apenas 10.000 aproximadamente. Por lo tanto al proyectar políticas de empleo sería necesario proyectar una creación de 20.000 nuevos empleos anualmente y más lo necesario para cubrir lo acumulado en los años pasados.

Además habría que considerar que la población jóven está creciendo a una tasa de 3,5% al año lo que vendría a presionar más el problema empleo y desempleo a largo plazo.

III-1a Sector primario (situación ocupacional)

La ocupación en este sector es bastante oscilante con una muy baja tasa de incremento del empleo: 0,2 % al año como promedio del período 1968-70.

Se verifica también en el cuadro II-B que la población agrícola (parte de la del sector primario) viene disminuyendo su participación porcentual en la población total ocupada.

III-1b Sector Secundario

En el sector secundario a pesar de encontrarnos una tasa promedia de incremento de la población ocupada (empleo) de 5,7% al año en el período 68-70 es bastante oscilante y no nos permiten interferencias

muy dignas de confianza. (además son pocos años que tenemos para estos cálculos).

El crecimiento promedio al año de empleos es superior al crecimiento de la población en este sector en el período 68-70 lo que sería un punto positivo.

III-1c Sector Terciario

Tiene su población creciendo a un 4,6% al año como promedio y su tasa incremento de ocupación es de 3,9% lo que significa que buena parte de la población económicamente activa está quedando desempleada y creando una situación de presión sobre este sector que presenta la mayor productividad hombre, el mayor ingreso por sector y la mejor relación capital producto.

Se concluye pues, que este sector, que es el que tiene una mayor tasa de crecimiento de Ingreso Geográfico y tiene la mayor productividad de capital es el que presenta la mayor diferencia entre crecimiento de población y crecimiento de ocupación.

Estos datos cada vez más están a caracterizar la paradoja que es esta economía. Así tenemos un sector terciario más productivo que los demás y empleando menos gente (tasa incremental); a la vez tenemos un sector secundario con los más bajos índices de productividad y con la

más elevada tasa de incremento anual del empleo. Tales hechos serán más caracterizados al analizar los índices de productividad de esta economía.

III-2 La Distribución del Ingreso

Conforme el Cuadro IV, V y los Gráficos 4 y 5 el crecimiento del ingreso por capita de toda la economía es de 0,4% al año en el período 1968-70. En estos cuadros lo que más llama la atención es el sector secundario nuevamente paradojal: presenta la tasa media más elevada de crecimiento del ingreso (1,4% al año) entretanto de ser el sector con más baja tasa de incremento de productividad hombre ocupado (-1,45% y más elevada tasa de incremento del empleo 5,7%).

El ingreso más bajo es el del sector primario que en 1970 alcanza los $243,5 frente al ingreso medio del país de $501,1 y de $646,7 del sector secundario y de $668,6 del sector terciario.

Esta visión por sector entretanto no aclara suficientemente a la situación de la distribución del ingreso. Para ésto separamos tentativamente la población en asalariados, 90% de la población, y no asalariados 10% de la población. (esta separación se basa en la distribución de estos dos estractos en América Latina que varía de 90:10 a 80:20).

Los cuadros IV-C y IV-D presentan claramente la mala distribución del ingreso por asalariados y no asalariados. La Gráfica 5 también presenta muy claramente esta situación a través del índice de Gini (G=0,64).

Es necesario subrayar también que el crecimiento del ingreso de los asalariados es de 0,62% mientras que el crecimiento del ingreso del resto de la población es de 1,5% al año, como promedios.

Como consecuencia de esta mala situación de ingresos el standard de vida viene disminuyendo frecuentemente para los asalariados y mejorando para el resto de la población.

Estos aspectos nos llevan a pensar en una política de ingresos en donde se controle básicamente estas tasas de crecimiento de los ingresos además obviamente de su distribución. En esta política deberá jugar papel importante el sistema tributario.

IV LA PRODUCTIVIDAD

En un primer término sería posible apreciar esta economía en cuanto a la productividad a través de los índices de precios al consumidor y la relación de precios de intercambio; en el primer caso se verifica una inflación promedia al año de 41,3% en el período 1966-70.

Es un índice que está a mostrar la ineficiencia de esta economía y que así está necesitando autofinanciarse con la inflación además de las grandes entradas de capital foráneo.

En el segundo caso se puede percibir la ineficiencia y baja productividad de esta economía a nivel internacional. Una relación de precios de intercambio en deterioro de 12 puntos en 5 años es bien significativa.

Estos datos son reafirmados y mejor percibidos al analizar la productividad hombre y la productividad del capital en general y por sectores de esta economía.

IV-1 Productividad hombre ocupado

Analizando los cuadros VI y VII y Gráfico 2-B nos damos cuenta de la baja productividad hombre ocupado en la economía en general. Viene creciendo a una tasa de 1,22% al año como promedio que es bastante bajo en comparación con el promedio de Latinoamérica que en este período fue de 2 a 2,5%.

Entretanto se percibe una mejora en esta productividad a partir de 1967 a pesar de la fuerte baja verificada entre los períodos 66-67 y 67-68.

Esto estaría a indicar una mejor perspectiva para este país en los próximos años. Asimismo es fundamental una política de incremento

fuerte de esta productividad a través de reorientación de inversiones y de tecnificación.

Si es alentador el cuadro de la productividad hombre en general de esta economía no es lo mismo el cuadro que presenta la productividad hombre por sectores (Cuadro VI-B).

Además de oscilantes encontramos incrementos medios muy bajos.

Se podría inferir del período 1969-70 que las productividades estarían siendo reajustadas, el sector primario creciendo a un 2,2%, el sector secundario a un 9,2% y el terciario reduciendo en un 3,8%. Pero si analizamos el Cuadro de población ocupada verificaremos que en este mismo período los sectores primario y secundario desemplearon gente mientras que en el sector terciario se empleó gente, lo que viene a destruir la inferencia de reajuste en las productividades por sector.

A este nivel lo que debe interesar es un incremento de productividad con incremento de empleo y no a costo del desempleo creciente como se viene verificando en esta economía.

IV-1a Sector primario (productividad hombre)

Crece a un 0,85 % en el período 1968-70. Es el sector que presentó menores oscilaciones anuales. (También su población ocupada no se alteró mayormente).

Para ser un sector que viene sustentando las exportaciones del país se considera muy baja la tasa de 0,85 % de incremento en la productividad hombre al año, principalmente teniendo en cuenta que por naturaleza es un sector que presenta baja rentabilidad o productividad de capital.

OBS: Este sector con la tasa incremento de ocupación media a 0,2% al año y con la productividad hombre creciendo a 0.85% podría crecer a 1,05% el producto agrícola lo que ya superaría la tasa media actual que es de 0,25%. De este análisis se deduce que el factor limitante es la productividad de capital.

Para este sector se debería establecer políticas de incremento de producción y productividad a través de una revisión en la estructura de la tierra que es uno de los factores importantes responsables por estos bajos índices.

IV-1b Sector Secundario (productividad hombre)

Conforme al Cuadro VI se verifica que el poco número de años no nos permite un análisis más profundo de su tendencia; en promedio presenta una tasa decreciente de -1,45%; entretanto entre 1968-69 sufrió una baja del orden de -12,1% mientras en 69-70 tuvo un aumento de 9,2% lo que hace bastante difícil un juicio más cabal al respecto.

Se podría inferir tentativamente que las oscilaciones en estas productividades se están produciendo por una tasa relativamente constante del crecimiento del ingreso por sector frente a fuertes variaciones en el empleo.

De todos modos está caracterizando una economía de muy baja productividad y de tipo estacionaria.

IV-1c Sector Terciario (productividad hombre)

Es este el sector que paradojamente tiene más incrementada la productividad hombre. Además de 1970 presentan una productividad de $2.442 (la más alta de los 3 sectores) presenta también un incremento de 1,25% al año como promedio en el período 1968-70.

El decrecimiento de la productividad en el período 69-70 se debe a una contracción en el crecimiento del ingreso del sector y a un incremento en la ocupación.

IV-2 Productividad del Capital (= de las inversiones) o relación capital producto marginal

En el Cuadro VII y la Gráfica 2-B se puede ver las relaciones anuales y promedias del capital- productos marginales.

La economía en general presenta una relación promedia de 3,8 que representa bastante bien los índices anuales en vista de la estabilidad

de esta relación en cada año en el período 1966-70. De las relaciones anuales se podría inferir que hay una tendencia a la baja de la productividad del capital.

Tal hecho es bastante evidente si examinamos el Cuadro de "Préstamos concedidos por las entidades bancarias de la República" y verificamos que los sectores y renglones más financiados son los de más baja productividad; asimismo por el presupuesto nacional se llega a lo mismo: una economía con mala orientación de inversiones.

El sector primario tiende a una mejora de la productividad de las inversiones a pesar de perder para el sector terciario en el promedio del período 1966-70.

El sector secundario además de presentar la peor situación promedia de productividad del capital (4,6) presenta las más fuertes oscilaciones en el período llegando a 9,6 en 1968 después de una relación de 3,4 en 1967.

El sector terciario es el que presenta la mejor situación promedia (3,5) pero asimismo su situación empeora en el período.

Con el fin de mejorar esta situación se podrían elaborar políticas de reorientación de inversiones tanto a nivel de sectores como a nivel de renglones más productivos. Así se deberá pensar en mejorar la

productividad de las inversiones para el sector secundario y primario y equilibrar las inversiones para el sector terciario en la medida exacta de sus necesidades más productivas como es el caso del turismo, transporte y comercio.

CUADROS DE POSIBILIDADES ALTERNATIVAS PARA EL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO O DE LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA ($\Delta Y/Y$)

1. Con base en la Relación Capital-Producto y la Tasa de Inversión

Tasa de inversión \ Relación capital/producto ($\Delta Y/Y$)	3,8	3,5	3	2,5
15,0%	3,9	4,3	5	6
17,5%	4,3	5	5,8	7
20,0%	5,0	5,7	6,6	8

2. Con base en la Productividad de la mano de obra y el Aumento de la población activa

Aumento Población activa \ Aumento Productividad Mano de Obra ($\Delta Y/Y$)	1,22	2,0	2,5	3,0
3,2%	4,47	5,3	5,8	6,3
3,5%	4,77	5,6	6,15	6,6

V. INVERSION Y CONSUMO

Es fundamental la atención a las inversiones y consumo de la economía: cantidades y orientación.

Se invirtió un 15% del ingreso como promedio anual en el período 1966-70 (Cuadro XIII). Esta cifra que nos parecería muy baja frente a otras economías, principalmente desarrolladas, en las cuales se alcanzan índices de 30 a 35% y mismo frente a promedio de algunos países de América Latina que lograron 19,20 y 21%, deja de ser así en el momento que nos damos cuenta de la baja productividad de esta economía y del fuerte proceso de inflación por que viene pasando. O sea, una tasa de 15% se puede incluso considerar bastante satisfactoria para esta economía. Incluso antes de pensar elevarla se debería establecer políticas muy precisas de reorientación de las inversiones.

También llama la atención la distribución porcentual de las inversiones: 5% al sector primario, 20% al sector secundario y 75% al sector terciario. Al analizar la estructura del ingreso geográfico se puede percibir que el sector primario está financiando el sector terciario al producir 20% aproximadamente del Ingreso y el terciario producir un promedio de 59,00%.

El crecimiento de las inversiones se hace a un ritmo de 3,4% al año en el período 1966-70 en general y en cada sector a su vez el consumo general crece a una tasa de 3,9% al año.

El sector público es el que está creciendo más fuertemente en inversión (10,5%) frente al sector privado (2,8%). En el último año incluso el sector público tuvo aumentada su inversión mientras que el sector privado las reducía. El sector privado a pesar de invertir una suma superior al sector público lo viene haciendo de manera muy oscilante. Tal hecho se puede explicar como consecuencia de la gran inflación que sufre esta economía: un promedio de 41,3% en el período 1966-70, desestimulando inversiones (Cuadro XII).

El sector público invierte 19% de su ingreso y el sector privado invierte 15% como promedio del período 1966-70 (Cuadro X).

En términos de sectores productivos el primario invierte 3,7% de su ingreso y consume 96,3%; el secundario invierte 14,4% de su ingreso y consume 85,6%; el terciario invierte 18,6 de su ingreso y consume 81,4% como promedio del período 1966-70.

Como se puede ver hay una gran diferencia entre el sector primario y los demás en cuanto a inversiones. Este es uno de los factores responsables por el bajo crecimiento del Ingreso del sector primario.

En general la economía consume 85% del ingreso geográfico.

Los bajos ingresos y su mala distribución son los mayores responsables por tal estructura de consumo.

VI EL COMERCIO EXTERIOR

El análisis del Cuadro XVIII-A y Gráfico 6 muestra una tasa de crecimiento promedio de 10,8% para las exportaciones de bienes y servicios que se manifiesta con una tendencia ascendente a través del quinquenio, a más de la ligera depresión sufrida en el período 1968-69.

El sector secundario muestra la tasa de crecimiento promedio más alta que los otros sectores (18,4%), sin embargo un análisis pormenorizado de su evolución por años muestra una fuerte caída a partir de 1967-68 de 66,7%, baja a -11,2% en 1969-70. El volumen de exportaciones de este sector está constituído exclusivamente por azúcar y por harina de pescado que solo representan US$5,0 millones de un total de US$376,8 millones en 1970.

El sector primario (Cuadro XVIII-A) crece a una tasa promedio de 9.8% durante el quinquenio, manifestando claramente tendencia dinámica. Después de susfrir una caída significativa en 1967-68(3,9%) respecto al año anterior (10 2%), se recupera rápidamente hasta alcanzar en 1969-70 una tasa de 18,5% que constituye la tasa más alta respecto a otros sectores en el mismo período.

Respecto a la exportación de bienes (Cuadro XVIII-B) vemos que es el rubro de bienes agrícolas, el que creciendo a una tasa de 11,8% promedio constituye en 1970 el 81,8% de las exportaciones. Para el mismo año el rubro "otros bienes" creciendo a una tasa promedio de 3,3%, conformado en su totalidad por petróleo significa el 18,2% restantes.

En la exportación de bienes agrícolas (Cuadro XIV) las ventas de bananosconstituyen más del 50% del total que muestra la importancia capital de este producto para la economía nacional. Otro producto que merece especial atención dentro de este rubro es la exportación de camarones con un 8,0% del total.

El sector terciario o de servicios (Cuadro XVIII) crece a una tasa promedio de 11,5% que es superior a la tasa de crecimiento del sector primario pero inferior a la del secundario. A través del período se notan grandes fluctuaciones que denotan la inestabilidad de su evolución. Este sector es el que mayor gravitación tiene sobre el connunto de las exportaciones,constituye en valores absolutos para 1970 US$240, 3 millones de un total de US$376,8 millones que en valores relativos representa más del 63% del total. Los rubros más significativos de la exportación de servicios están formados por Ingreso de sueldos y salarios, viajes y transportes, en orden de importancia.

De lo expuesto podemos inferir que las exportaciones de bienes y servicios de este país están formadas principalmente por bienes primarios y, dentro de éstos fundamentalmente bienes agrícolas, cuyo mayor representante es el banano y en segundo lugar las materias primas formadas casi exclusivamente por petróleo.

Los bienes primarios son artículos de baja rentabilidad y de condiciones desventajosas para competir en el mercado mundial frente a los productos ma-

nufacturados de los países desarrollados; ésta es una de las causas del deterioro de las relaciones de intercambio. Sobre el particular volveremos a ocuparnos más adelante.

El sector de servicios que es el que mayor significado tiene en las exportaciones, el que más eficientemente está utilizando las inversiones de capital y el que absorbe el mayor volumen de la población ocupada, sin embargo no está creciendo en la medida deseada, aun más su producción está creciendo pero a tasas decrecientes.

Finalmente el sector secundario, que sería por excelencia el dinamizado de la economía, en vez de ser desarrollado prioritariamente, muestra un deterioro radical en su evolución con una mala utilización de las inversiones, que nos permite prever un futuro incierto de esta economía de persistir la tendencia.

Respecto a las importaciones (Cuadro XVI) la tasa de crecimiento en el quinquenio es de 12,6%. Las mayores tasas promedio corresponden a productos químicos (14,6%) maquinaria y material de transporte (12,9%) artículos manufacturados (12,0%) combustibles y lubricantes (12,8%) y productos alimenticios (8,5%); el grueso del volumen de importaciones (Cuadro XVII) descansa sobre los artículos manufacturados diversos que significan el 32,7% del total, máquinas y material de transporte el 25,4% y combustibles y lubricantes el 21,8%, en un segundo lugar ubicamos a los productos químicos y productos alimenticios con 9,7% y 7,4% respectivamente.

De lo anterior deducimos que los bienes esenciales para el desarrollo (combustibles y lubricantes, productos químicos, maquinaria y material de transporte) representan el 56,9% del total de importaciones de los cuales la maquinaria y material de transporte, vale decir los bienes de capital alcanzan solamente un poco menos de la mitad.

Vista la estructura de las exportaciones y de las importaciones ahora pasamos a analizar los términos de intercambio. Según Cuadro No. XIX la relación de precios de intercambio se mantuvieron favorables en 1966 (103) a partir del cual se deterioran paulatinamente hasta perder 12 puntos en 1970 (91). Esto significa que debemos exportar en 1970 12% más de bienes y servicios que en 1966, para poder seguir importando el mismo volumen que en aquél año. Lamentablemente no tenemos datos estadísticos sobre la fluctuación de los precios unitarios de las exportaciones, así como de las importaciones que nos hubiera permitido deducir el origen de este deterioro, sin embargo podemos admitir que los precios de productos de importación suelen mantenerse estables en períodos mas o menos relativamente largos, lo que no ocurre con los precios de exportación, ebido a que éstos, en el caso de países subdesarrollados tienen muchas fluctuaciones en el mercado mundial debido a las características de su producción y su comportamiento en la oferta.

El escaso dinamismo de la demanda externa por productos tradicionales unida a la tendencia adversa de los precios de estos productos, significaron una

evolución de la capacidad para exportar, que resulta insuficiente para atender la creciente demanda de importaciones.

Por otro lado, el aumento del endeudamiento externo, las inversiones extranjeras orientadas a sectores no básicos de la economía que al mismo tiempo aseguran la mayor parte de las exportaciones, hacen del comercio externo de este País un fuerte nudo de estrangulamiento y por tanto un poder de restricción de la tasa de crecimiento global.

VII BALANZA DE PAGOS (según Cuadro XX)

En 1970 el país en estudio cerró su Balanza de Pagos con un saldo deficitario de US$88,3 millones. La evolución de estas transacciones comerciales en el período analizado siempre arrojó un saldo negativo; en 1966 este saldo fue de US$42,5 millones que significa poco más de la mitad a la correspondiente en 1970.

El saldo negativo en cuenta corriente fue debido al exceso de las importaciones sobre las exportaciones a las que se añadieron los pagos de renta del capital extranjero y las donaciones privadas netas.

Respecto a la cuenta capital puede advertirse que el déficit de cuenta corriente fue financiada con los fondos extranjeros, no compensatorios (US$63,4 millones) y los fondos o activos nacionales no compensatorios (US$20,5 millones).

Los compromisos derivados de ese financiamiento constituyen generalmente un rubro de importaciones creciente en el cuadro de transacciones externas motivando un creciente endeudamiento y gran inestabilidad en la balanza de pagos al hacer extraordinariamente dependiente la capacidad de importar capitales.

VIII SITUACION CREDITICIA

A través del exámen de la situación del crédito (Cuadro XXII y Gráfico 7) en este país es posible reafirmar conceptos ya expedidos anteriormente respecto a la ineficiencia y mala orientación de esta economía.

Enumerando cada una de sus principales características tendremos:

1. Los banco públicos vienen disminuyendo su participación en el movimiento del crédito frente a un crecimiento de la participación de los bancos privados.
2. Los préstamos a residentes del país (se vienen reduciendo) respecto a la participación de los préstamos a residentes en el exterior que se vienen incrementando.
3. Los ocubros más financiados son Comercio con 43,6% en 1970 del movimiento total y consumo personal con 8,6% en este mismo año.

La agricultura recibe 1,7% y la ganadería 3,1%. Esto nos lleva a concluir que el cultivo del Banano por lo menos estará en manos extranjeras. La industria recibe una dotación inferior a la del consumo personal y que es una de las mayores paradojas de este Cuadro y de esta economía.

Se concluye de todo esto que el crédito se maneja de forma a agravar más el problema de la productividad y estancamiento de esta economía.

Hay que pensar en una política de crédito y financiamiento más indepen-

diante del capital extranjero por lo menos de sus imposiciones.

Se hace necesario un mayor control por parte del estado.

IX EL PRESUPUESTO DE LA NACION.

Al examinar el Cuadro XXIV es posible concluir tambien por una mala administración pública y mala distribución del presupuesto.

Es asi que la mayor parte de los egresos estan orientados hacia actividades de productividad muy baja. Asi 50% del presupuesto esta dedicado al Gobierno y justicia (14,5%); Defensa Nacional (14,2%); Educación (13,2%); Salud (8,1%). Sin duda se puede pensar que este gobierno esta volcado a una política social y asistencial y defensa nacional más que económico productiva.

Agricultura Industrial y Comercio reciben 4,6% del presupuesto nacional.

Obras públicas reciba 4,9%.

En deudas gasta 16,5%.

En síntesis esta Nación, por su presupuesto, se nos presenta como una economía en deudas e improductiva o de baja productividad.

X - SINTESIS CONCLUSIVAS - CONSIDERACIONES GENERALES

A - El desarrollo en el quinquenio 1966-70 causas y perspectivas.

A pesar de contarse con pocos datos para algunos análisis y debido a oscilaciones muy fuertes en algunos datos anuales no es fácil una conclusión amplia, clara y profunda respecto a esta economía.

Asi mismo fue posible inferir que esta economía es claramente inestable, dependiente y Laissez-Faire.

Además podríamos decir que a pesar de haber un crecimiento (pequeño) de esta economía, su tendencia es al estancamiento. Este hecho se infiere de la tendencia al crecimiento de la población a la baja productividad de capital y hombre y a la mala orientación de las inversiones.

El crecimiento del ingreso per capita se viene produciendo a una tasa promedia de 0.4% al año quedando muy abajo de la tasa objetivo de la Alianza para el Progreso que debería ser de 2,5% al año. Asi mismo perjudicada, esta tasa es más desastrosa si analizada por sectores y peor aún a nivel de población ocupada. La población ocupada asalariada tiene sus ingresos reduciéndose a tasa de 0,62% al año (Cuadro IV).

Otro rasgo importante en este país dice respecto a sus relaciones de

mercado externo un fuerte deteriodo en las relaciones de precio de intercambio (12 puntos en 5 años), el bajo grado de diversificación de las exportaciones, consistentes aún de su mayoría, en unos pocos productos primarios sujetos a fuertes fluctuaciones en precios y la misma demanda y oferta.

También cabe señalar la situación financiera externa extremamente vulnerable y con tendencia al agravamiento.

El endeudamiento ha duplicado en el quiquenio.

Asi mismo es preocupante la situación de entrada de capitales extranjeros y la posible tomada (si ya no fue) de las empresas nacionales incipientes.

En el aspecto regional mucho hay por hacer como reorganización, integración y dinainización, de muchas regiones deprimidas.

El ingreso por persona ocupada oscila alrededor de los 1.700 $ U.S. Esta relación de productividad representa un cuarto o un quinto de lo que se registra en los países industriales como EE.UU. y Europa Occidantal.

El bajo nival medio del producto por persona ocupada, la marcada desigualdad de esa productividad en todas las actividades y la im-

portancia de la desocupación estructural son tres hechos relacionados entre si que explican el bajo nivel medio de ingreso que prevaleca en este país y que junto a la acción de otros factores vinculados a la repartición de la renta explican también la extremada desigualdad de la distribución del ingreso.

En términos reales el ingreso personal medio por habitante en el quinquenio fue de $495 aproximadamente pero mientras 90% de la población recibe $209 al año un 10% recibe $3.090 al año aproximadamente.

En términos de productividad cabe subrayar que el sector terciario presenta una productividad hombre ocupado superior al sector secundario lo que muestra la baja eficiencia de las industrias de este país. Para confirmar tendríamos el indice de productividad de capital expreso en relación capital producto muy elevado 5,4 (o sea muy baja productividad de capital.)

B. Causas Básicas

Esta situación tiene hondas raíces causales y está a exigir drásticas políticas y medidas de reorientación del proceso económico y social.

Son más bien causas estructurales. Asi tenemos:

a. Condiciones políticas e institucionales.

Lentitud del proceso de transformación política y social y las resistencias que se oponen a la creación de nuevas condiciones institu-

cionales que posibiliten las grandes decisiones para el desarrollo.

Ejemplo de esto es la inexistencia o deficiencia de políticas de reforma agraria, ausencia de reformas bancarias y financieras; falta de políticas nacionales de inversión extranjera, etc.

b. Formación de capital y distribución del ingreso.

Baja acumulación de capital mala difusión de tecnología y formas de producción más eficientes, baja capacitación de la mano de obra, mala asignación de recursos de inversiones.

c. La producción agropecuaria.

Conforme se pudo ver en los cuadros de ingresos y productividad es este un sector altamente deprimido.

Asi mismo es el sector que viene sustentando el mercado externo y financiando el sector terciario.

Este sector tiene atraida buena parte de las inversiones más con fines especulativos que fines productivos lo que hace que sea un sector con muy baja productividad de capital y de mano de obra.

En buena parte esto se debe al proceso inflacionario y a la inexistencia de una política agraria adecuada.

d. Industrialización.

Se viene llevando un proceso de industrialización de muy baja efi-

ciencia y con algunos intestos de sustituir las importaciones.

Esta industrialización se ve afectada por el bajo poder adquisitivo de la población y alta tasa de inflación.

e. La Inflación.

La presión inflacionaria viene restando dinamismo al desarrollo de este país y restringiendo sus alcances sociales.

Es causa y consecuencia de problemas ya presentados.

f. Los factores estructurales externos.

La dependencia es creciente en la medida que las exportaciones no se diversifican o sale de mano exportadora primaria.

Las sustituciones de importaciones tambiénno tienen logrado éxito.

El endeudamiento externo es creciente.

A tal punto llega esta situación que esta economía casi no será capaz de autosostenerse sin deudas, si no fueran tomadas fuertes medidas de control de los invertimientos o préstamos del exterior y en la dinamisación de la exportación.

g. Deterioro de precios de intercambio:

Frente a tal problema se han tomado medidas paleativos como endeudamiento y sustitución de importaciones que al contrario tienen agravado el problema.

Hay que buscarse una tecnología condicente con la situación de este país y que permita entrar en el mercado con mejores precios y con mayor variedad de productos.

B. UN PROYECTO DE REGIONALIZACION

- Una Síntesis -

UN PROYECTO DE REGIONALIZACION

I. CRITERIOS

Conforme el capitulo 'Causas y perspectivas' del desarrollo en el quinquenio 1966 - 1970 la falta de una regionalización para el desarrollo, es uno de los responsables por los desequilibrios del país.

Es así que buscando ecuacionar esta economía nos preocupamos con aspectos globales, y con aspectos regionales.

Respecto a éste último se regionaliza al país en cuatro grandes regiones con el objetivo de posibilitar un mas racional y eficaz proceso de desarrollo, su planificación y su administración.

Para esto utilizamos los siguientes criterios:

1. Tamaño adecuado respecto a población y su concentración
2. Homogeneidad en características económicas
3. División Política
4. Centro de decisiones
5. Servicios Especializados
6. Distancias y extensión
   (Equilibrio racional en recursos)
7. Estrategia

II. ANALISIS

1. Criterio de tamaño adecuado respecto a la población y su concentración.

Analizando los coeficientes de concentración urbana y concentración rural por su similitud ubicamos las siguientes regiones

REGION I.

PROVINCIAS	COEF. DE CONCENTRAC. URBANA	COEF. DE CONCENTRAC. RURAL
SAN PEDRO	1.21	0.33
CEBU	0.26	0.22

REGION II.

PROVINCIAS	COEF. DE CONCENTRAC. URBANA	COEF' DE CONCENTRAC. RURAL
LOS TIGRES	0.14	0.41
PANTERAS	0.31	0.37
LOS PUMAS	0.23	0.33
CAIMANES	0.23	0.49
JAGUAR	0.28	0.42

Por concepto de concentración, Jaguar debería conformar esta región, entre tanto por criterios que más adelante serán subrayados, se buscará su mejor reubicación, mientras podemos adelantar que la distancia de esta provincia a las antes citadas es un factor limitante.

REGION III.

PROVINCIAS	COEF. DE CONCENTRAC. URBANA	COEF' DE CONCENTRAC. RURAL
TIBURONES	0.05	0.62
PIRATAS	0.07	0.54
ANACONDA	0.01	0.59
SAN JUAN DE LOS LEONES	0.11	0.00

A pesar de que las cuatro provincias muestran homogeneidad en cuanto a este criterio, llama la atención las distancias entre sí y su vinculación a un centro dinámico.

En este caso y los otros intentos de regionalización respecto al item citado no hemos podido evitar la influencia de la ubicación de una provincia respecto a los demás.

2. Criterio de Homogeneidad.- en Características Económicas.-

Los criterios económicos utilizados son:

a)- Actividades económicas por sectores

b)- Ingreso percápita

c)- Distribución del Ingreso Geográfico Bruto

REGION I. (ver cuadros 27, 28, 29.)

San Pedro y Cebú por sus características industriales y servicios, además del elevado ingreso geográfico percápita componen claramente una re-

gión. Respecto al ingreso geográfico San Pedro participa en 45.0% y Cebú en 15.0% del ingreso geográfico total.

En términos de ingreso geográfico percápita Panteras podría estar junto a Cebú y San Pedro entre tanto por criterio espacial y otros, no está en condiciones de integrarse.

REGION II.

Las provincias: Los Tigres, Panteras, Caimanes y los Pumas y posiblemente Jaguar, formarían una región por sus características preponderamente agrícolas.

Los Pumas se apartan un poco de estas características principalmente en términos de participación de ingreso geográfico bruto que alcanza solamente en 3.8%, pero por su posición espacial no puede pensarse en su integración de manera distinta que no sea con las provincias antes mencionadas.

REGION III.

Las provincias: Piratas, Anaconda, y San Juan de los Leones y Tiburones, formarían otra región por presentar características similares en cuanto en actividades económicas y de ingreso geográfico bruto.

3. Criterio de División Política.

Este criterio no merece ser más cuestionado por encontrarse implícito en los demás criterios analizados.

Teniendo en cuenta un primer esfuerzo de regionalización de este país encontramos recomendable no utilizar estos límites sino los ya existentes, en un futuro estos límites puedan ser modificados en la medida que se presentan datos más objetivos.

4. Centro de decisiones y servicios especializados.

Se utiliza este criterio no con el objeto de determinar directamente las regiones; pero si partiendo de éstas, buscar reestructurar y organizar de la forma más racional posible la integración de las provincias en torno a estos centros de decisión.

Utilizamos con este fin, los siguientes criterios:

a)- Concentración de población Urbana

b)- Servicios: Bancarios y financieros, públicos y privados, transporte y almacenaje, Comercio al por mayor y menor.

Con estos indicadores claramente se determinan cuatro provincias: San Pedro, Cebú, Los Tigres y Jaguar; reúnen muchas características para conformar centros dinámicos de diferente orden. Coincide también esta división con los ingresos geográficos que en estas provincias son los mas altos. En el último grupo de provincias: Piratas, Anaconda, San Juan de los Leones y Tiburones; a pesar de que ninguno de ellos presenta características de centro de decisión y dinamización regional.

Dadas todas las dificultades citadas podemos escoger a Tiburones como centro dinámico por su concentración urbana y por su proximidad con otras provincias dinámicas, como Jaguar y los Tigres.

Contra esta determinación tenemos la considerable distancia respecto a las otras tres provincias que conformarían esta cuarta región.

5. Criterio de Distancia y Extensión Territorial

Utilizamos estos criterios para deslindar problemas enfrentados con los criterios anteriores.

6. Criterio estratégico.

Este criterio se utiliza para la dinamización de áreas y una más racional distribución de los recursos para el desarrollo. Con este criterio, además de las ya citadas podemos reunir las provincias de la siguiente manera y es la que sugerimos para el proyecto de regionalización.

Region I: San Pedro y Cebú; centro dinámico: Cebú

Region II: Caimanes: Los Pumas, Los Tigres, Panteras: centro dinámico: Los Tigres

Región III: Jaguar y Tiburones; centro dinámico: Jaguar

Región IV: Piratas, San Juan de los Leones y Anaconda. Para esta región deben estudiarse otros factores que permitan determinar un centro dinámico.

Observación: Posiblemente en un futuro se pueda lograr la siguiente integración:

Región I: San Pedro y Cebú

Región II: Caimanes, los Tigres, Panteras, los Pumas y Jaguar

Región III: Tiburones, Panteras, Anaconda y San Juan de los Leones.

C. PROGRAMACION

PROGRAMACION

Teniendo en cuenta la situación en que se encuentra el país y la imposibilidad de dinamizarlo y lograr algunas metas a corto plazo encontramos por bien subrayar que mismo no siendo posible alcanzarlas en este plazo (quinquenio) es importante dejarlas planteadas.

Las metas a corto plazo serán intermedias, para el logro de las metas de largo plazo que solo serán planteadas en términos de grandes líneas.

I. OBJETIVOS Y POLITICAS GENERALES

Con este programa se busca una majoría del nivel de vida general del país a través de:

1. Aumento de la producción y productividad
2. Mejor distribución del ingreso
3. Mejorar la situación ocupacional
4. Reducir la vulnerabilidad externa.

El objetivo 1 deberá ser buscado a través del incremento de la inversión en algunos renglones de la economía y mejoría de la productividad del capital. Basicamente una política de reorientación de inversiones como políticas complementarias se reformulará la legislación bancaria del país traspasándose más fuerza al estado en el control de los bancos y del crédito en general. Será importante también una política seria de reforma agraria.

El objetivo 2 sería una consecuencia del uno y deberá ser alcanzado a

más largo plazo, después de un mejor ecuacionamiento del problema de las inversiones que será objeto de este plan fundamental.

En el presente quinquenio se mantendrán los mismos niveles de ingreso "per capita" del año 1970.

A partir de este plan será posible programar una mejor distribución del ingreso no solo a nivel de sectores pero a nivel de tipo de persona ocupada o más específicamente asalariada y no asalariada.

El objetivo tres será logrado basicamente a partir de un programa de reorientación de las inversiones y de una política de reforma agraria y asignación de tierras.

El objetivo cuatro será logrado a través de una reducción fuerte en la elasticidad ingreso de las importaciones de una pequeña ampliación de la elasticidad ingreso de las exportaciones marcada hacia la Institución de importaciones, la diversificación de las exportaciones, una contención del consumo.

II. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Dentro de los objetivos generales presentados encontramos los siguientes objetivos específicos:

a) Incrementar la tasa de crecimiento del Producto Bruto.

b) Elevar la productividad del capital a través de inversiones estratégicas (reorientación) y la plena utilización de la capacidad instalada de la economía

c) Mejorar la productividad hombre a través de la tecnificación racional y capacitación de la mano de obra en general.

d) Incrementar la creación de nuevos empleos a través de una bien orientada política de inversiones y alcanzándo la plena capacidad instalada.

e) Diversificar y aumentar exportaciones.

f) Sustitución de importaciones.

g) Aumento de las importaciones de bienes de capital.

h) Reducción de la tasa de crecimiento del consumo.

i) Mantención de la tasa de inversión promedia.

III. LAS POTENCIALIDADES

Examinando las tasas y relaciones históricas de crecimiento del producto productividad del capital y tasas de ahorro seleccionamos la relación:

$$s = 15$$

$$v = 3,4$$

$$\alpha = 4,4$$

Las tasas anteriores eran:

$$s = 15$$

$$v = 3,8$$

$$\alpha = 3,9$$

NOTA: Ver principalmente el cuadro de la página 1 del diagnóstico.

La tasa de inversiones no la cambiaremos en el período por considerarla satisfactoria para este tipo de economía. A este respecto ya nos referimos en el diagnóstico y en el planteamiento de los objetivos.

La mejora en la productividad de capital o relación capital producto será posible lograr con una reorientación de las inversiones. Esta mejora obviamente estará conllevando a una mejora en el crecimiento del ingreso.

La reorientación de las inversiones se hizo con base en las políticas de desarrollo establecidas.

Asi tendremos de manera preliminar a ser mejor ajustada en el capítulo "Distribución de las inversiones por sector" la siguiente distribución por sectores:

Sector I	0,10
Sector II	0,30
Sector III	0,60

También para logro de una mejor relación capital producto marginal de la economía como un todo se mejoró la productividad del capital en los tres sectores de la siguiente manera:

		Relación Anterior	Relación Actual
Sector I	(v_i)	4,1	4
II	(v_{ii})	4,6	4
III	(v_{iii})	3,5	3

De ahí se saca la relación general de la economía.

$$4 \times 0,10 = 0,4$$

$$4 \times 0,30 = 1,2$$

$$3 \times 0,60 = 1,8$$

$$3,4$$

$$v \text{ global} = v_{I} \times 0,10 + v_{II} \times 0,30 + v_{III} \times 0,60$$

$$vg = 4 \times 0,10 + 4 \times 0,30 + 3 \times 0,60$$

$$vg = 3,4$$

Con estas tasas calculamos el crecimiento de la economía para el quinquenio 1970 - 75 de la siguiente manera:

Año	(I) (I.G.B.) Ingreso G.B.	(2)=(I)x(0,15) (I= ΔK) Inversión	(3) (V) CAP/Prod.	(4)=(2) (3) Y
1970	710,1	106,51	3,4	31,32
	31,32			
1971	741,42	111,21	3,4	32,70
	32,70			
1972	774,12	116,11	3,4	34,15
	34,15			
1973	808,27	121,24	3,4	35,67
	35,67			
1974	843,94	126,58	3,4	37,23
	37,23			
1975	881,17			
TOTALES	———	581,65	——	171,07

Como conferencia se puede sacar:

$$\frac{K}{v} = \frac{581,65}{3,4} = 171,07 = IGB_{75} - IGB_{70}$$

Este cuadro será analizado mas a fondo en los capítulos que siguen.

IV DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES

Con base a lo antes planteado y buscando aproximarnos de una situación lo más equilibrada posible en términos socio-económicos y más racional productivamente se logró determinar una distribución de las inversiones por sector y relaciones capital-producto marginal sin alterar mayormente los ingresos "per capita" de la población. Es asi una política más eco - nómica que social pero que traerá sus frutos a largo plazo.

Fueron éstas las cifras determinadas:

Sectores	Distribución 100% de las inversiones	Relación Cap./ Producto marginal	TOTALES
Primario	12	3,7	0,44
Secundario	30	3,5	1,05
Terciario	58	3,3	1,91
Totales	100		3,4

Metodología para esta distribución

Paso 1 - Supuestos

a) No alterar el ingreso per capita de las poblaciones por sectores

b) La distribución de la población pasará de 40,4: 15,1: 44,5 para 37: 18:45 por ciento.

Esto significará en 1975 la siguiente distribución de la población.

SECTOR	Estructura Porcentual	Población
Primario	37	615.162
Secundario	18	299.268
Terciario	45	748.170
TOTAL	100	1.662.600

Paso 2 -

Multiplicando el número de personas en cada sector, en 1975, por el ingreso "per capita", tendremos el ingreso necesario por sector en 1975.

Sectores	Personas 1	Ingreso P/Capita 2	Ingreso Necesario (1x2)	Diferencia a Distribuir.
I	615.162	243.5	149.791.940	
II	299.268	646.7	193.536.610	38.094.999
III	748.170	668.6	500.226.460	
TOTAL	1.662.600		843.555.010 + 881.650.000	38.094.999

NOTA: Cualquier acrecimo que logremos en los ingresos por sectores significará una mejoría en ingresos "per capita". Conforme se deduce del cuadro arriba (de la diferencia a distribuir) habrá un pequeño incremento en los ingresos "per capita". Entretanto no hubo la preocupación de mejorías concretas, solo de que no bajarán estos índices.

Paso 3 -

A través de aproximaciones y ajustes se determina el acrecimo de ingreso por sector en 1975 respecto a 1970 (Δ Yi) con la siguiente fórmula:

$$Yi = \frac{\Lambda_i \cdot \sum_{i=70}^{75} \Delta K}{vi} \qquad 1$$

NOTA: Hay que tener presente el primer estudio de distribución de la inversión y productividad por sector que fue realizada en capítulo anterior y que era:

Sector	Cap/Prod Marginal	Porcentaje de Distribución de la Inversión
I	4	10
II	4	30
III	3	60
Economía	3,4	100

En caso de que se verifique una distorción o estrangulamiento de algún sector en cualquier aspecto (disminución del ingreso per capita por ejemplo) significará la necesidad de revisar y reformular planteamientos e incluso políticas establecidas con anterioridad a esta etapa.

Utilizando ahora la formula 1 tendremos:

$$\Delta Y_I = \frac{0,12 \times 581,65}{3,7} = 18.875.300$$

$$\Delta Y_{II} = \frac{0,30 \times 581,65}{3,5} = 49.885.700$$

$$\Delta Y_{III} = \frac{0,58 \times 581,65}{3,3} = 102,239.000$$

$$Y_{I75} = Y_{I70} + \Delta Y_{I}$$

$$= 133,2 + 18.875.300 = 152.075.300$$

$$Y_{II75} = Y_{II70} + \Delta Y_{II}$$

$$= 144,8 + 49.885.700 = 194.685.700$$

$$Y_{III75} = Y_{III70} \ \Delta Y_{III}$$

$$= 432,1 + 102.239.000 = 534.339.000$$

Y Total 1975 = 152.075.300 + 194.685.700 + 534.339.000 = 881.10

V BALANCE DEL PAIS PARA 1971.

Con base en los datos del período 1966-70 conforme Cuadros XV-D, para los renglones consumo, inversión, importaciones y exportaciones y en base a las políticas de desarrollo ya referidas anteriormente se proyectó el balance del país para 1975.

Se verifica que hubo una modificación bastante fuerte de la economía pasando el gobierno a tener una actuación más decisiva. Lo que antes era un "laissez-faire" tiene ahora una economía planificada con algunos cambios iniciales. El consumo del gobierno y sus inversiones aumentaron en vista de esa tendencia de mayor control de la economía por parte del estado, además de las necesarias inversiones en infraestructuras para dinamización e integración regional de la economía y del país.

El consumo en general sufrió una fuerte restricción principalmente a nivel de sector privado. Esto se debió a la necesidad de sustentar una tasa de inversión de 15% al año en el período. Como se puede ver en cuadro relativo a propensiones a consumo había una tendencia a aumentar a esta tasa lo que vino a causar una reducción de la tasa de crecimiento de las inversiones en el período 1970 - 75.

Las inversiones privadas fueron incrementadas en la tasa de crecimiento que pasó de 2,8% al año para 3,0%.

Respecto al comercio externo se adoptó una política de fuerte contención de las importaciones y una pequeña dinamización de las exportaciones. Con esto, se termina el período con un saldo negativo de 75,6 millones o sea una muy pequeña diferencia de 1970 que fue de 52,4 millones de déficit.

En el rubro "Importaciones" el renglón más afectado fué el de Bienes de Consumo que participaba en 62,8% en el movimiento de este rubro; fué reducido a un 50% de participación. Tal medida además de mejorar la balanza de pagos ayudará la política de contención del consumo externo. Los bienes de capital e intermedios tuvieron su participación aumentada en el monto total de importaciones. Esto se debió a las políticas de sustitución de importaciones, aumento de las productividades industriales y agrícolas además del sector terciario responsable por buena parte del establecimiento de la infraestructura.

Respecto a exportaciones a pesar de dinamizadas en pequeña escala se buscó incrementar más el renglón Bienes a través de un aumento de las principales actividades ya existentes y un intento de introducir otras actividades de manera a tenerse una mayor diversificación de las exportaciones.

El rubro servicios será reducido en función de una política de nacionalización de algunas empresas extranjeras en el país, reduciéndose asi la presencia de sueldos y salarios en estas actividades. Asimismo el turismo será dinamizado y mejor reorganizado y aparejado.

VI DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES A NIVEL DE REGIONES

1. Las inversiones fijas ya estaban dadas del período anterior. Las proporciones fueron aproximadamente de la distribución de las inversiones en 1966 - 70 y que era de 0,05 para el sector primario, 0,20 y 0,75 para los sectores secundarios y terciario respectivamente.

2. Las inversiones no fijas fueron determinadas buscando un mayor equilibrio regional para lo que se contó con los criterios de grado de desarrollo de cada una de las regiones y de distribución de la población:

Véase los Cuadros XXX, XXXI y XXXII.

ANEXOS · CUADROS

CUADRO No. IV

DISTRIBUCION DEL INGRESO

A. INGRESO DE ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS (RESTO)

(Millones de dólares)

Años	1966	1967	1968	1969	1970
INGRESOS GEOGRAFICO	610.10	637.40	660.50	685.65	710.10
P/ Asalariados	240.37	246.67	238.44	259.65	264.15
P/ Restc	369.73	390.73	422.06	425.45	445.95

B. POBLACION OCUPADA

(ASALARIADOS Y RESTO)

(Miles)

Número de asalariados	315.00	321.30	332.10	341.10	349.20
Número restante	35.00	35.70	36.90	37.90	38.80
Total	350.00	357.00	369.00	379.00	388.00

(Continuación Cuadro No. IV)

C. INGRESO POR FAMILIA OCUPADA

(Asalariados y resto)

	1966	Δ %	1967	Δ %	1968	Δ %	1969	Δ %	1970	$\bar{\Delta}$ %
Ingreso familia asalariada	763.1	0.6	767.7	-6.5	717.9	6.1	761.2	-0.6	756.4	-0.1
Ingreso familia - resto	10563.0	3.6	10944.8	4.5	11437.9	-1.9	11225.6	2.3	11493.6	2.1

D. INGRESO PER CAPITA

(Asalariados y resto)

	1966	Δ %	1967	Δ %	1968	Δ%	1969	Δ %	1970	$\bar{\Delta}$ %
Ingreso Per/Cap. asalariados	214.5	-0.7	213.0	-6.4	199.3	5.5	210.2	-1.1	207.8	-0.62
Ingreso Per/cap. resto	2967.5	2.3	3036.6	4.6	3177.6	-2.4	3100.5	1.5	3146.8	1.5
Ingreso Per/cap. Total Economía	489.6		495.3		497.1		499.2		501.1	

CUADRO V

INGRESO PER CAPITA TOTAL Y POR SECTOR E INCREMENTO

	1968	Δ %	1969	Δ %	1970	Δ %
Sect. Primario	242.9	-1.2	240.2	1.4	243.5	0.1
Sect. Secundario	671.3	-24.3	508.3	27.2	646.7	1.4
Sect. Terciario	662.0	5.8	700.5	-4.5	668.6	0.6
TOTAL	497.1	0.4	499.3	0.4	501.1	0.4

ANEXO VIII - B

INGRESO GEOGRAFICO

(Millones)

Sector Público	83.3	85,2	93.7	101.4	119.6
Sector Privado	526.8	552.2	566.8	583.7	590.5
INGRESOS GEOGRAFICOS	610.1	637.4	660.5	685.1	710.1

CUADRO No. IX

PROPENSION PROMEDIO AL CONSUMO POR SECTOR

	1966	1967	% 1968	1969	1970
Sector Público	77.6	86.1	83.1	82.6	80.3
Sector Privado	85.9	85.1	85.9	85.3	86.1
TOTAL	84.8	85.2	85.5	84.9	85.1

CUADRO X

CONSUMO, INVERSION E INGRESO PUBLICO Y PRIVADO

(Promedios 1966 - 70)

	Millones	%
Consumo Público	79.1	81.0
Inversión Pública	17.5	19.0
Ingreso Público	96.6	100.0
Consumo Privado	483.1	84.7
Inversión Privada	80.9	14.3
Ingreso Privado	564.0	100.0

CUADRO No. XI

PROPENSION MARGINAL AL CONSUMO E INVERSION

(Sector público y privado)

	Δ 66-67	Propensión	Δ 67-68	Propensión	Δ 68-69	Propensión	Δ 69-70	Propensión
SECTOR PUBLICO:								
Ingreso	1.9		8.5		7.7		18.2	
Consumo	8.7	4.57	4.5	0.53	5.9	0.77	12.3	0.67
Inversión	-6.8	-3.58	4.0	0.47	1.8	0.23	5.9	0.32
SECTOR PRIVADO:								
Ingreso	25.4		14.6		16.9		6.8	
Consumo	17.3	0.68	16.8	1.15	11.1	0.66	10.3	1.51
Inversión	8.1	0.32	-2.2	-0.15	5.8	0.34	-3.5	-0.51
TOTAL INGRESO	27.3		23.1		24.6		25.0	
TOTAL CONSUMO	38.5	1.41	36.1	1.62	11.9	0.48	34.9	1.39
TOTAL INVERSION	1.3	0.04	1.8	0.07	7.6	0.31	2.4	0.09

CUADRO XII

INCREMENTO ANUAL EN EL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

AÑO	1966	1967	1968	1969	1970
INCREMENTO	39.1	40.6	41.9	42.7	42.2

FUENTE: Dirección Nacional de Estadística.

CUADRO XIII

RELACION CAPITAL - PRODUCTO MARGINAL Y TASA DE INVERSION

	1966	1967	1968	1969	1970
Producto geográfico bruto (Millones de dólares)	610.1	637.	660.5	685.1	710.1
Incremento del Producto Geográfico Bruto (APGB)		27.3	23.1	24.6	25.0
Inversión Geográfica Bruta (IGB)	92.7	94.0	95.8	103.4	105.8
Pública	18.6	11.8	15.8	17.6	23.5
Privada	74.1	82.1	80.0	85.8	82.3
Relación Capital-producto marginal (IGB/APGB)	-	3.4	4.1	4.2	4.2
Tasa de inversión (IGB/APGB)	15.2	14.7	14.5	15.1	14.9

FUENTE: Oficina Central de Planificación.

CUADRO No. XIV

EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS
(Millones de Dólares)

	1966	1967	1068	1969	1970
TOTAL	249.5	266.1	298.5	327.9	376.8
BIENES	93.8	103.3	109.2	116.6	136.5
Bananos	39.2	44.5	49.6	57.5	67.5
Cacao	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Petróleo	22.3	25.9	22.9	18.9	24.8
Azúcar	1.4	1.6	3.9	4.6	4.7
Camarones	8.7	9.0	9.2	9.7	9.6
Harina de Pescado	1.4	1.4	1.1	1.0	0.3
Café	0.6	0.6	1.4	0.6	1.0
Ganado y Carnes	1.8	1.8	1.4	1.7	1.8
Otras ventas agrícolas	11.7	12.0	13.4	16.2	18.4
Otros-ajustes	6.3	6.1	5.9	6.0	8.0
SERVICIOS	155.7	162.8	189.3	211.3	240.3
Viajes	44.6	45.3	56.7	59.1	68.6
Transporte (Incluye pasajes)	14.7	15.9	19.6	26.3	31.5
Sueldos y Salarios	55.6	58.1	63.7	70.0	78.3
Otros Servicios y Ajustes	40.8	43.5	49.3	55.9	61.9

FUENTE: Oficina Central de Planificación.

CUADRO No. XV - A

IMPORTACION DE MERCANCIAS
(Millones US $)

	1966	Δ %	1967	Δ %	1968	Δ %	1969	Δ %	1970	$\overline{\Delta}$
Productos alimenticios	23.2	9.5	25.4	9.5	27.8	7.1	29.8	6.5	31.7	8.5
Bebidas y tabaco	2.1	23.5	2.6	19.0	3.1	19.3	3.7	5.4	3.9	16.8
Combustibles y Lubricantes	57.7	11.8	64.6	8.3	70.0	12.7	79.0	18.4	93.6	12.8
Productos químicos	24.1	9.5	26.4	18.6	31.3	14.0	35.7	16.5	41.6	14.6
Maquinaria y materiales y transporte	67.4	14.4	77.2	3.6	80.1	9.2	87.6	24.4	109.0	12.9
Artículos manufactureros diversos	90.1	7.4	96.9	27.6	123.7	0.8	124.7	12.4	140.3	12.0
Otros y ajustes	2.7	22.0	3.3	30.3	7.6	-2.7	7.4	21.6	9.0	17.8
TOTAL	267.3	10.1	296.4	16.7	343.6	7.1	367.9	16.6	429.1	12.6

CUADRO XV - B

IMPORTACION DE MERCANCIAS - DISTRIBUCION POR TIPO DE BIENES
(Porcentaje Total)

	1966	1967	1968	1969	1970
BIENES DE CONSUMO:					
Productos Alimenticios	8.7	8.6	8.1	8.1	7.4
Bebidas y tabaco	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9
Combustibles y lubricantes	21.6	21.8	20.4	21.5	21.8
Artículos manufact. diversas	33.7	32.7	36.0	33.9	32.7
Sub-Total	64.8	64.0	65.4	64.5	62.8
BIENES INTERMEDIOS	9.0	8.9	9.1	9.7	9.7
BIENES DE CAPITAL	25.2	26.0	23.3	23.8	25.4
OTROS	1.0	1.1	2.2	2.0	2.1
TOTAL GENERAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO No. XV - C

IMPORTACION DE MERCANCIAS: DISTRIBUCION POR TIPO DE BIENES
(Millones de Dólares)

BIENES	1966	△	1967	△	1968	△	1969	△	1970	△
Bienes de Consumo:										
Productos Alimenticios	23.2	9.5	25.1	9.5	27.0	7.1	29.8	6.5	31.7	8.5
Bebidas y Tabaco	2.1	23.5	2.6	19.0	3.1	19.3	3.7	5.4	3.9	16.8
Combust. y lubricantes	57.7	11.8	64.6	8.3	70.0	12.7	79.0	18.4	93.6	12.8
Artículos Manufact.	90.1	7.4	96.9	27.6	123.7	0.8	124.7	12.4	140.3	12.0
SUB - TOTAL	173.1	9.5	189.5	18.5	224.6	5.6	237.2	13.6	269.5	11.8
BIENES INTERMEDIOS	24.1	9.5	26.4	18.6	31.3	14.0	35.7	16.5	41.6	14.6
BIENES DE CAPITAL	67.4	14.4	77.2	3.6	80.1	9.2	87.6	24.4	109.0	12.9
OTROS	2.7	22.0	3.3	130.3	7.6	2.7	7.4	21.6	9.0	42.8
TOTAL GENERAL	267.3	10.9	296.4	15.9	343.6	7.1	367.9	16.6	429.1	12.6

CUADRO No. XVI

IMPORTACIONES DE MERCANCIAS
(Porcentajes del Total)

	1966	1967	1968	1969	1970
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Productos alimenticios	8.7	8.6	8.1	8.1	7.4
Bebidas y tabaco	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9
Combustibles y lubricantes	21.6	21.8	20.4	21.5	21.8
Productos químicos	9.0	8.9	9.1	9.7	9.7
Maquinaria y material de transporte	25.2	26.0	23.3	23.8	25.4
Artículos manufacturados diversos	33.7	32.7	36.0	33.9	22.7
Otros y ajustes	1.0	1.1	2.2	2.0	2.1

FUENTE: Oficina Central de Planificación

CUADRO No. XVIII

RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

(1963 = 100)

	1966	1967	1968	1969	1970
Relación de precios del intercambio	103	97	95	94	91

FUENTE: Banco Central

$$\frac{PX}{PM} \times 100 = 100 \text{ Equilibrio}$$

CUADRO No. XIX

Balance de Pagos
(Millones de Dólares)

(-) Cantidad nula o mínima

	1966	1967	1968	1969	1970
a) Cuenta Corriente					
Exportaciones de bienes y servicios	249.5	266.1	298.5	327.9	376.8
Bienes Fob.	93.8	103.3	109.2	116.6	136.5
Servicios	155.7	162.8	189.3	211.3	240.3
Importaciones de bienes y servicios	267.3	296.4	343.6	367.9	429.1
Bienes Fob.	231.8	246.6	276.6	301.6	352.6
Servicios	35.5	49.5	67.0	66.3	76.5
Pagos de renta del capital extranjero (neto)	-19.4	-20.4	-22.8	-25.4	-30.0
Donaciones Privadas nestas	- 5.3	- 5.8	- 7.0	- 6.1	- 6.0
Saldo a la cuenta corriente	-42.5	-56.5	-74.9	-71.5	-88.3
B) Cuenta de Capital					
Financiamiento neto externo (1+2+3+4)	42.5	56.5	74.9	71.5	88.3
1. Fondos extranjeros no compensatorios	34.8	73.4	58.5	101.5	63.4
1.1 Inversión directa	17.3	17.9	23.9	43.2	35.5
1.2 Préstamos de mediano y largo plazo	12.6	26.7	33.7	36.1	36.4
Amortizaciones	- 2.5	- 3.1	- 4.5	- 5.2	- 6.1
1.3 Pasivo de Corto Plazo	1.3	22.2	- 3.3	21.0	- 4.6
1.4 Donaciones oficiales	6.1	9.7	8.7	6.4	2.2
2. Fondos o activos nacionales no compensatorios	5.4	-20.8	17.9	-26.6	20.5
3. Errores y omisiones	2.3	3.9	- 1.5	- 3.4	4.4
4. Financiamiento compensatorio	-	-	-	-	-
4.1 Préstamos de balance de pagos, atrasos comerciales, pagos diferidos, posición con el FMI y otros pasivos de autoridades monetarias	-	2.7	-	-	-
Amortizaciones	-	-	-	-	-
4.2 Oro y Divisas	-	- 2.7	-	-	-

FUENTE: Oficina Central de Planificación.

CUADRO No. XX

BALANCE DE PAGOS
(Millones de dólares)

	1966	%	1967	%	1968	%	1969	%	1970	%
Exportaciones	249.5	6.6	266.1	12.3	298.5	9.8	327.9	14.9	376.8	10.9
Importaciones	267.3	10.1	294.4	16.7	343.6	7.1	367.9	16.6	429.1	12.6
Saldo (X - M)	-17.8		-30.3		-45.1		-40.0		-52.3	
Pagos renta capital extranjero y otros	-24.7		-26.2		-29.8		-31.5		-36.0	
Déficit de Balance pagos	-42.5	32.9	-56.5	32.6	-74.9	-4.5	-71.5	23.5	-88.3	21.1
Ingresos geográficos Br.	610.1		637.4		660.5		665.1		710.1	
Coeficiente export.	0.41		0.41		0.45		0.48		0.53	
Coeficiente import.	0.43		0.46		0.52		0.53		0.60	

		Decrecim.		Decrecim.		Decrecim.		Decrecim.		Decrecim.
Relación de precios del Itercambio (1963 = 100)	103	- 6	97	- 2	95	- 1	94	-3	91	- 3

Saldo = X - M
Déficit = Saldo + Pago rent. cap. extr. - donaciones privadas netas

(PM_gE) coef.export= $\frac{X}{YBG}$; coef. = $\frac{M}{XB}$ $(PM_g M)$

YGB se toma (X - M) incluido - economía abierta

BALANCE GENERAL DE LA ECONOMIA
(Millones de Dólares)

CUADRO No. XXIII

AÑO 1970

INGRESO:					
Sector Primario	183.2		Consumo Privado	552.2	
Sector Secundario	144.8		Consumo Público	104.4	
Sector Terciario	432.1		Consumo Total		656.6
INGRESO TOTAL		710.1	Inversión Privada	82.3	
			Inversión Gobierno	23.5	
IMPORTACIONES		429.1	INVERSION TOTAL		105.8
TOTAL		1.139.2	EXPORTACIONES		376.8
			TOTAL		1.139. 2

AÑO 1975

INGRESO:			Consumo Privado		
Sector Primario	134.5		Consumo Público		
Sector Secundario	160.9		Consumo Total		846.0
Sector Terciario	564.4		Inversión Privado		
INGRESO TOTAL		859.8	Inversión Gobierno		
			Inversión Total		125.5
IMPORTACIONES		776.6	EXPORTACIONES		637.9
TOTAL		1.636.4	TOTAL		1.603.4

CUADRO No. XXIV

PRESUPUESTO DE LA NACION (año 1970)

(En Dólares)

Ingresos	VALOR	Porcentaje
TOTAL.....	162.700.000	100.0
Ingresos tributarios:		
Impuestos Directos	59.867.000	36.8
Impuestos Indirectos	59.211.000	36.4
Ingresos no tributarios:		
Renta de activos	2.366.000	1.4
Tasa, derechos y otros cargos	9.860.000	6.0
Utilidades de empresas estatales	17.690.000	10.9
Transferencia corrientes	2.706.000	1.7
Otros ingresos	11.000.000	6.8

Egresos	VALOR	Porcentaje
TOTAL	162.700.000	100.0
Congreso Nacional	126.482	0.1
Contraloría General	3.341.630	2.0
Presidencia de la República	3.287.162	2.0
Gobierno y Justicia	23.619.736	14.5
Relaciones Exteriores	3.190.097	2.0
Hacienda y Tesoro	4.949.493	3.0
Educación	21.476.400	13.2
Universidades Nacionales	5.500.000	3.4
Obras Públicas	7.900.000	4.9
Agricultura y Ganadería	5.606.721	3.4
Oficina de Regulación de Precios	305.530	0.2
Salud	13.178.700	8.1
Comercio e Industrias	2.012.687	1.2
Trabajo y Bienestar Social	1.78 3.925	1.1
Tribunales de Justicia	2.045.227	1.3
Ministerio Público	1.138.249	0.7
Tribunal Electoral	907.070	0.6
Deuda Externa	13. 196.244	8.1
Deuda Interna	13.600.495	8.4
Transferencia corrientes	11.483.307	7.1
Transferencias de capital	881.557	0.5
Defensa Nacional	23.103.400	14.2

FUENTE; Dirección del Presupuesto, Ministerio de Hacienda

CUADRO XXV

PROYECCIONES DE LA ECONOMIA

VARIABLES A PROYECTAR	Total año 1970	A %	Proyección 1975	Proyeccion * ajustada
INGRESO GEOGRAFICO BRUTO	710.1	3,9	859.8	859.8
Sector Primario	133.2	0,25	134.5	134.5
Sector Secundario	144.8	2,5	163.8	160.9
Sector Terciario	432.1	5,6	567.4	564.4
INGRESO PER CAPITA	501.1	0,4	511.2	
Sector Primario	243.5	0,1	244.7	
Sector Secundario	646.7	1,4	693.2	
Sector Terciario	668.6	0,6	688.9	
CRECIMIENTO POBLACION	1.417.1	3,2	1.662.6	1.662.6
Sector Primario	547.0	0,9	572.6	569.6
Sector Secundario	223.9	5,3	289.8	286.9
Sector Terciario	646.2	4,6	809.1	806.1
POBLACION ECONOMICA ACTIVA	430.0	3,2	503.3	503.3
Población Ocupada	388.0	2,6	441.1	438.1
Población Desocupada	42.0	9,8	67.0	65.2
POBLACION NO ECONOM. ACTIVA	313.0	2,8	359.3	359.3
POBL. TOTAL MAYOR 15 AÑOS	743.0	3,0	861.3	861.7
POBL. MENOR DE 15 AÑOS	674.1	3,5	800.6	800.9
TASA- DESOCUPAC. (No Desocupada) / (Pobl. Econ. Act.)	9.8	-	13.3	12.9
POBLACION OCUPADA TOTAL	388.0	2,6	441.2	438.1
Sector Primario	149.76	0,2	151.26	148.26
Sector Secundario	61.32	5,7	80.95	78.95
Sector Terciario	176.92	3,9	213.97	210.89
PRODUCTIVIDAD-HOMBRE-OCUP.-SECT.				
Sector Primario	889	0,85	925	
Sector Secundario	2.361	-1,45	2.194	
Sector Terciario	2.442	1,25	2.597	
PRODUCTIVIDAD-HOMBRE-ECONOMIA	1.830	1,22	1.944	
DISTRIBUCION INVERSION SECT.-TOTAL	105.80	3,4	125.05	125.05
Sector Primario	5.29	3,3	6.22	6.23
Sector Secundario	21.16	3,4	25.01	25.02
Sector Terciario	79.35	3,4	93.78	93.80

CUADRO XXV

PROYECCIONES DE LA ECONOMIA

VARIABLES PROYECTADAS	TOTAL AÑO 1970	A %	PROYECCION 1975	PROYECCION AJUSTADA
EXPORTACIONES	376.8	10,9	632.0	631.9
IMPORTACIONES	429.1	12,6	776.7	776.6
CONSUMO TOTAL	656.6			846.0
Consumo Privado	552.2	4,2	678.3	
Consumo Público	104.4	11.8	182.3	
INVERSION TOTAL	105.8			125.5
Inversión Privada	82.3	2,8	94.5	
Inversión Gobierno	23.5	10,5	38.71	

CUADRO XXVI PROYECCIONES DEL CONSUMO INVERSION IMPORTACIONES

(1970-1975)

	TASA % CRECIMIENT.	VALOR 1970 MILL. $	PARTICIP. % ESTRUCT.	TASA CREC. 1970-75	VALOR 1975 MILL. $	PARTICIP. % ESTRUCT.
CONSUMO:						
Privado	4.2	522.2	84.1	4.4	645.2	80
Público	11.8	104.4	15.9	9.1	161.3	20
TOTAL	5.2	656.6	100.0	4.2	806.5	100
INVERSION:						
Privado	2.8	82.3	77.8	3.0	95.15	72
Público	6.0	23.5	22.2	9.5	37.01	28
TOTAL	3.4	105.8	100.0	4.5	132.16	100
IMPORTACION:						
Bienes de Consumo	11.8	269.5	62.8	5.6	353.4	50
Bienes Intermedios	14.6	41.6	9.7	20.6	106.0	15
Bienes de Capital	12.9	109.0	25.4	16.6	247.5	35
Otros	42.8	9.0	2.1	-	-	-
TOTAL	12.6	421.0	100.0	10.5	706.9	100
EXPORTACIONES:						
Exportación Bienes	9.9	136.5	36.3	13.7	259.72	40
Exportación Servicios	11.5	240.3	63.7	10.1	389.58	60
TOTALES	10.9	376.8	100.0	11.5	649.30	100

CUADRO No. XXVII BALANCE GENERAL - PERIODO : 1966-1970

INGRESOS			EGRESOS		
Sector Primario	133.2		Consumo Privado	552.2	
Sector Secundario	144.8		Consumo Gobierno	104.4	
Sector Terciario	432.1		Consumo Total		656.6
Ingreso Total		710.10	Inversión Privada	82.3	
M		429.20	Inversión Gobierno	23.5	
TOTAL GENERAL		1.139.20	Inversión Total		105.8
			X		376.8
			TOTAL GENERAL		1.139.2

CUADRO NO. BALANCE GENERAL PROYECTADO PERIODO 1970-1975

INGRESOS			EGRESOS		
Sector Primario	152.075.300		Consumo Privado	645.228.000	
Sector Secundario	194.685.700		Consumo Gobierno	101.307.000	
Sector Terciario	534.339.000		Consumo Total		806.535.000
Ingreso Total		881.100.000	Inversión Privada	95.153.000	
M		706.900.000	Inversión Gobierno	37.012.000	
TOTAL GENERAL		1.588.000.000	Inversión Total		132.165.000
			X		649.300.000
			TOTAL GENERAL		1.588.000.000

CUADRO XXVIII

CUADRO DE LA DISTRIBUCION DE REGIONES

REGION	POBLACION	INGRESO REGIONAL	INGRESO GEO. PER CAPITA
I	584.600	429.8	735
II	436.800	177.9	270
III	292.800	74.7	255
IV	102.900	27.7	254
TOTAL	1.417.100	710.1	501

CUADRO XXIX

DISTRIBUCION DE LA INVERSION LOCALIZADAS

FIJAS

REGION	SECTOR PRIMARIO	SECTOR SECUNDARIO	SECTOR TERCIARIO	TOTAL
I	-	45.0	75.0	120.0
II	30.0	30.0	35.0	95.0
III	25.0	20.0	25.0	70.0
IV	20.0	15.0	15.0	50.0
TOTAL	75.0	110.0	150.0	335.0

INVERSION FIJA	335.00
INVERSION DISPONIBLE	246.65
INVERSION TOTAL	581.65

CUADRO XXX

CUADRO DE BALANCE ENTRE LAS INVERSIONES FIJAS Y NO FIJAS

REGION	POBLACION	SECTOR PRIMARIO	SECTOR SECUNDARIO	SECTOR TERCIARIO	TOTAL	%
I	584.600	+ - n -	+ 45.0 n 15.0	+ 75.0 n 55.0	190.00	32.67
II	436.300	+ 30.0 n 1.0	+ 30.0 n 20.0	+ 35.0 n 45.0	161.00	27.68
III	292.300	+ 25.0 n 2.0	+ 20.0 n 14.05	+ 25.0 n 40.0	125.95	21.65
IV	102.900	+ 20.0 n 2.3	+ 15.0 n 15.0	+ 15.0 n 37.4	104.70	18.00
PAIS	1.417.100	80.30	173.95	327.40	581.65	100

+ = Inversión fija

n = Inversión no fija

Total Inversión 581.65
Inversión fija 335.00

Inversión disponible 246.65 U$

ANEXOS: GRAFICOS

GRAFICO 1

EVOLUCION DEL INGRESO GEOGRAFICO INTERNO y DE LAS INVERSIONES

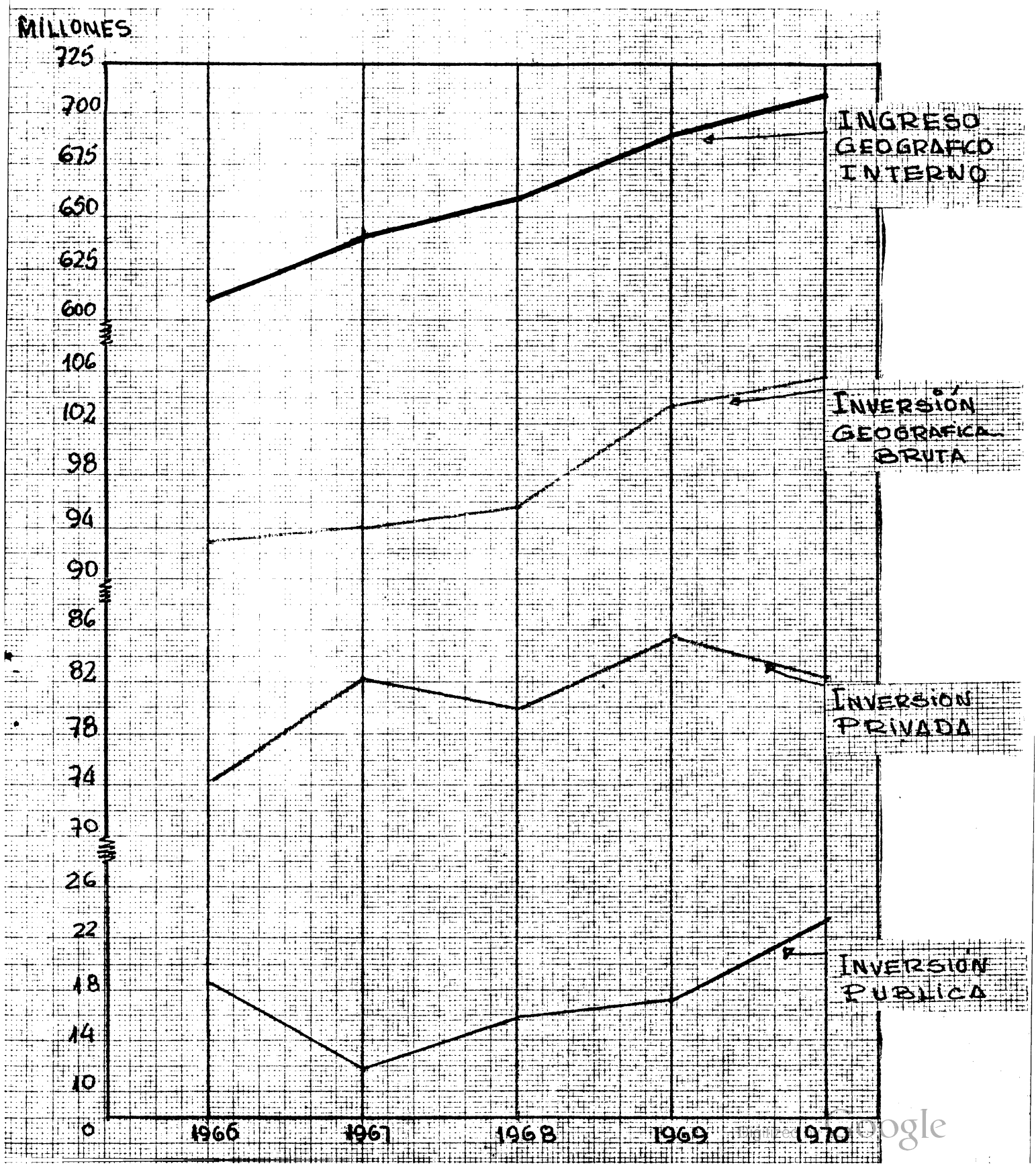
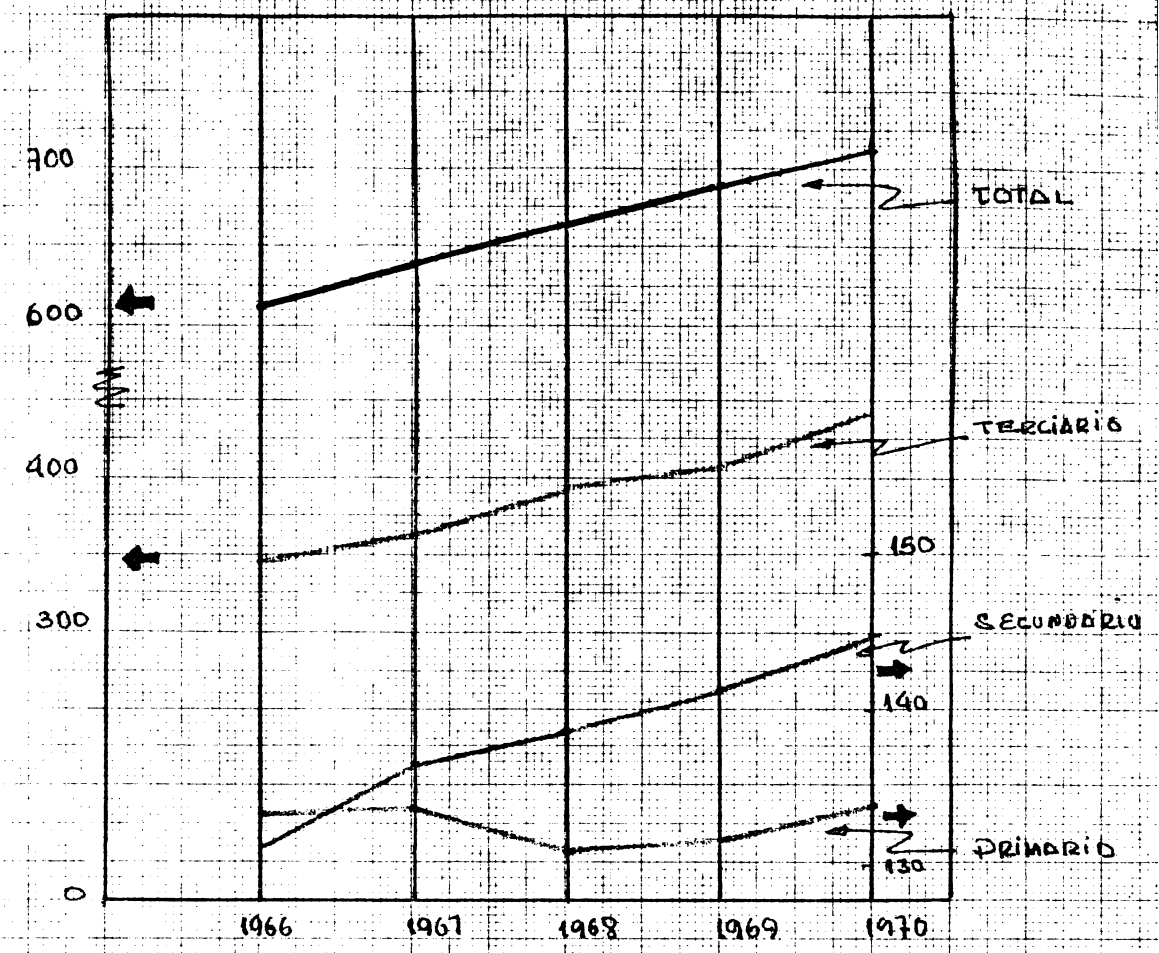


GRAFICO 2

STRIBUCION DEL
GRESO GEOGRA-
CO INTERNO
E SECTORES



LACION CAPITAL PRO
TO POR SECTORES

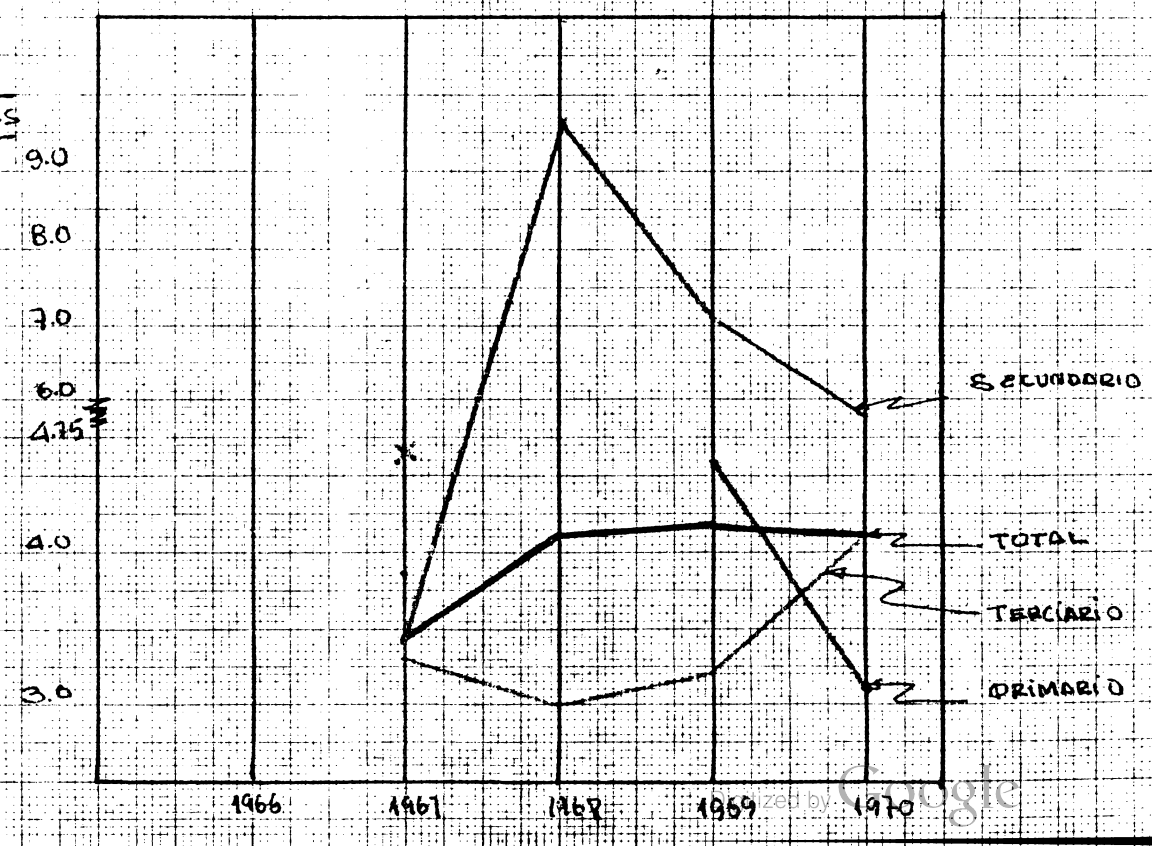
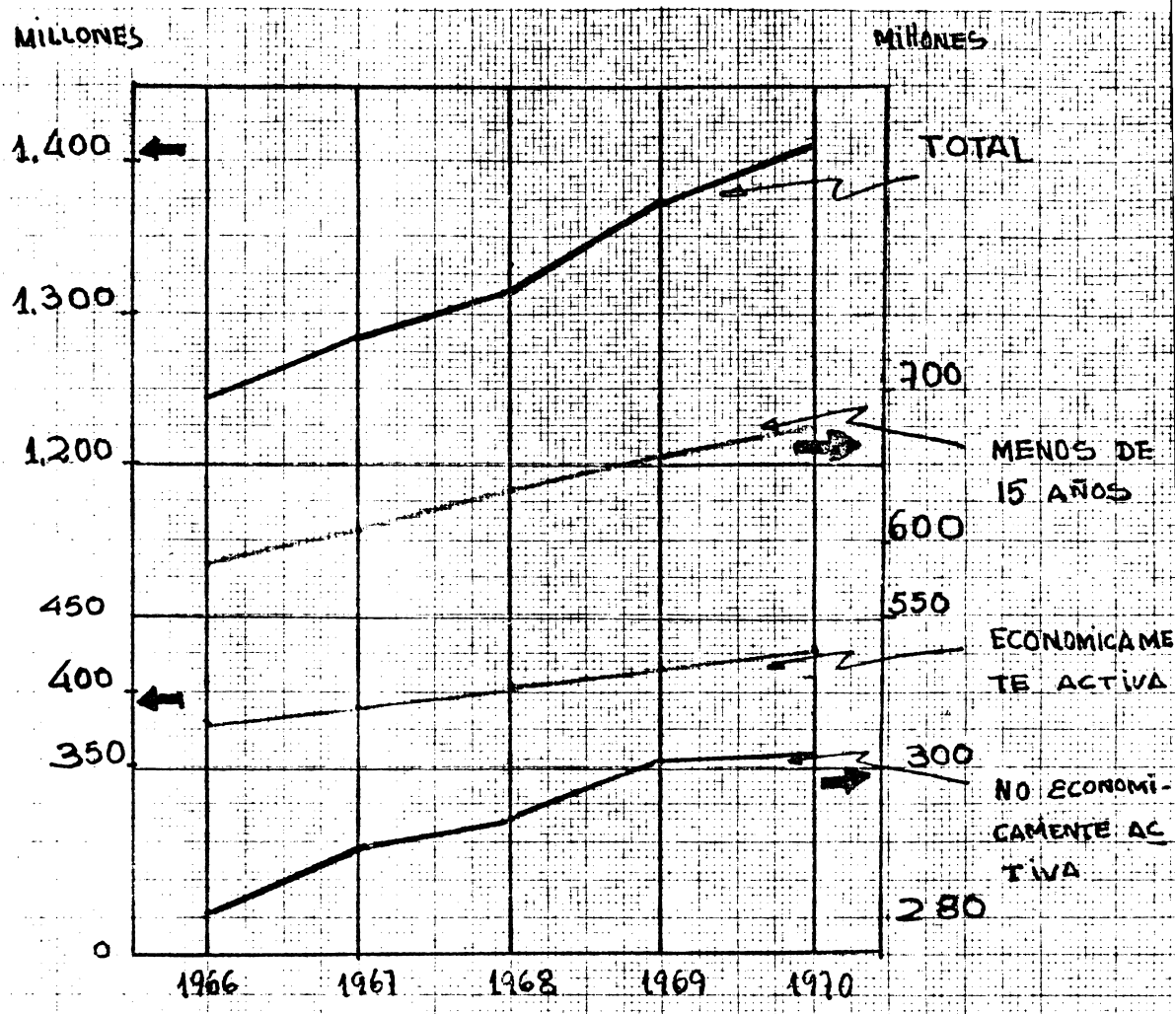


GRAFICO 3

STRIBUCION DE
POBLACION: ECO
MENTE ACTIVA,
ACTIVA Y POR
BAJO DE 15 AÑOS



ISTRIBUCIÓN
BLACION ECONOMICA-
NTE ACTIVA: OCU
DA Y DESOCUPADA

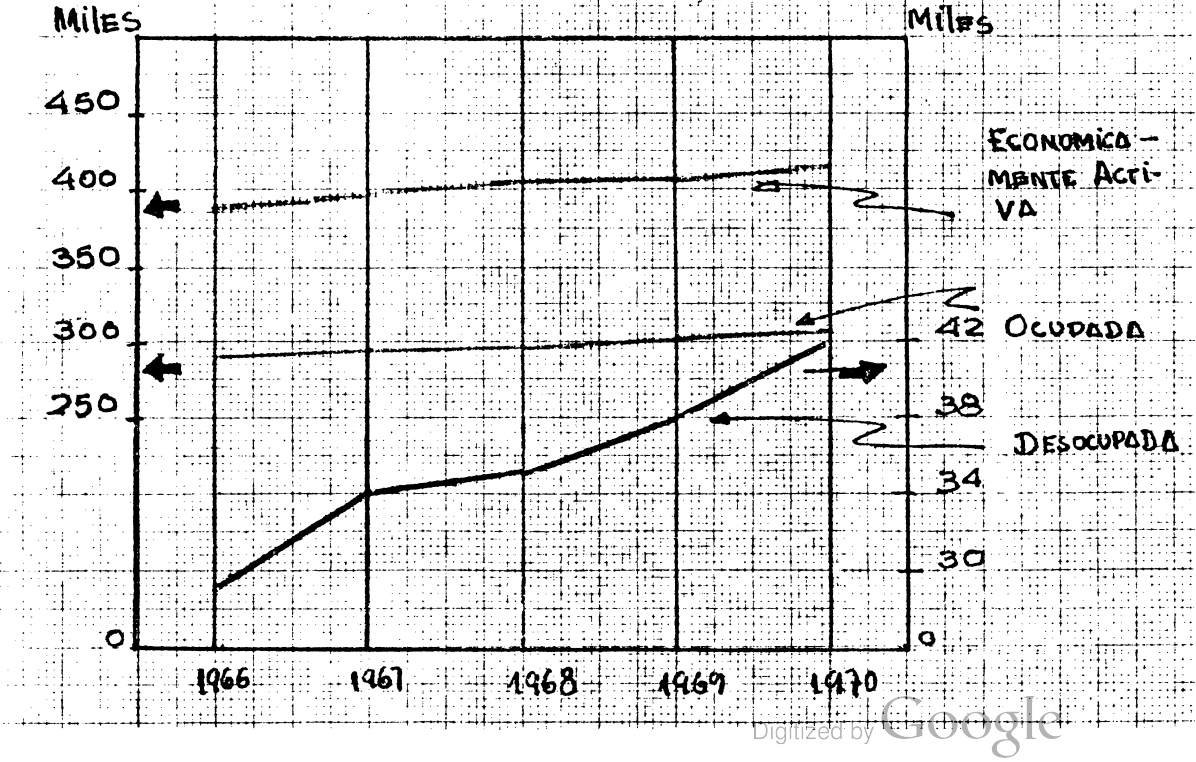


GRAFICO 4

INGRESO PER CAPITA

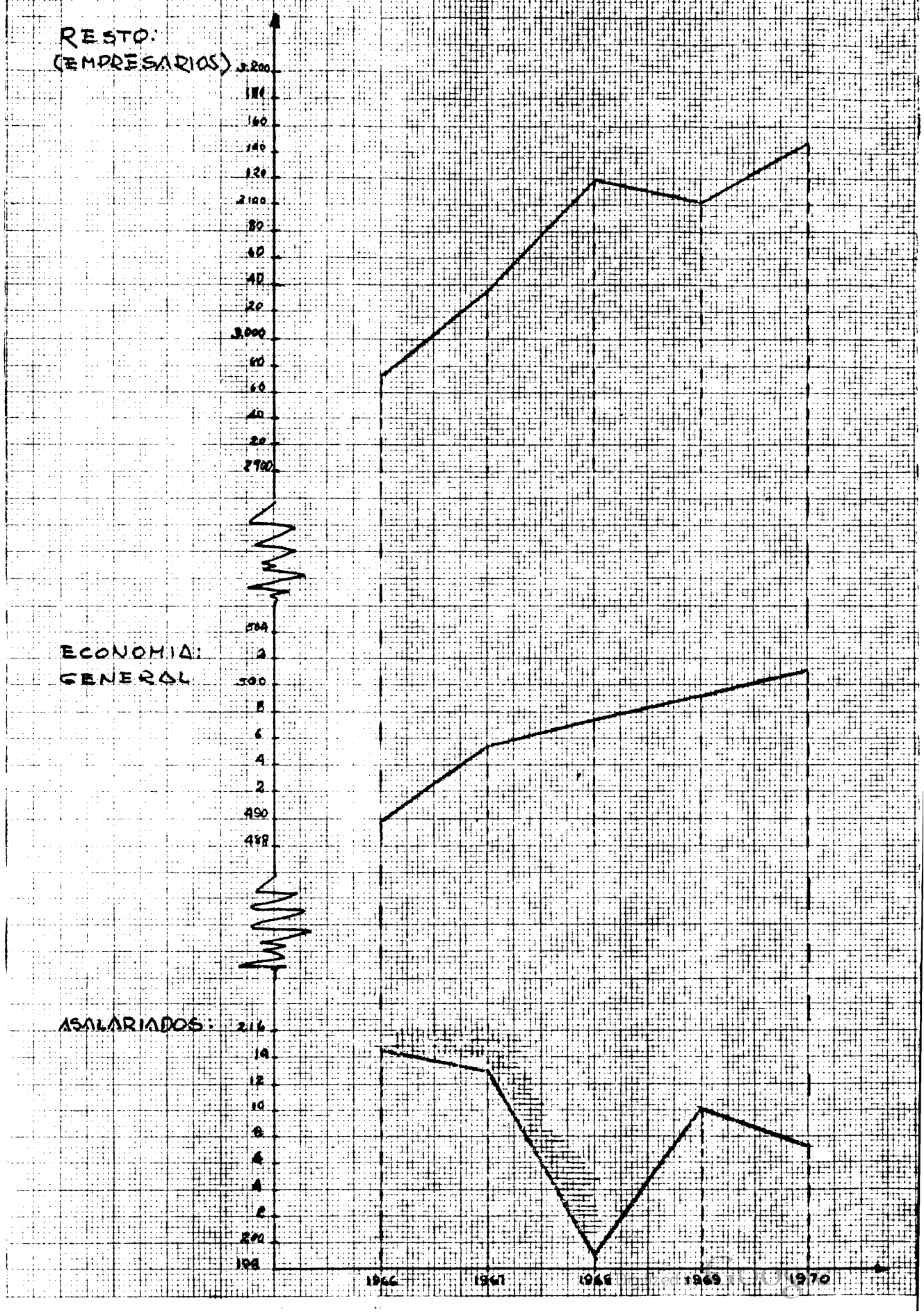
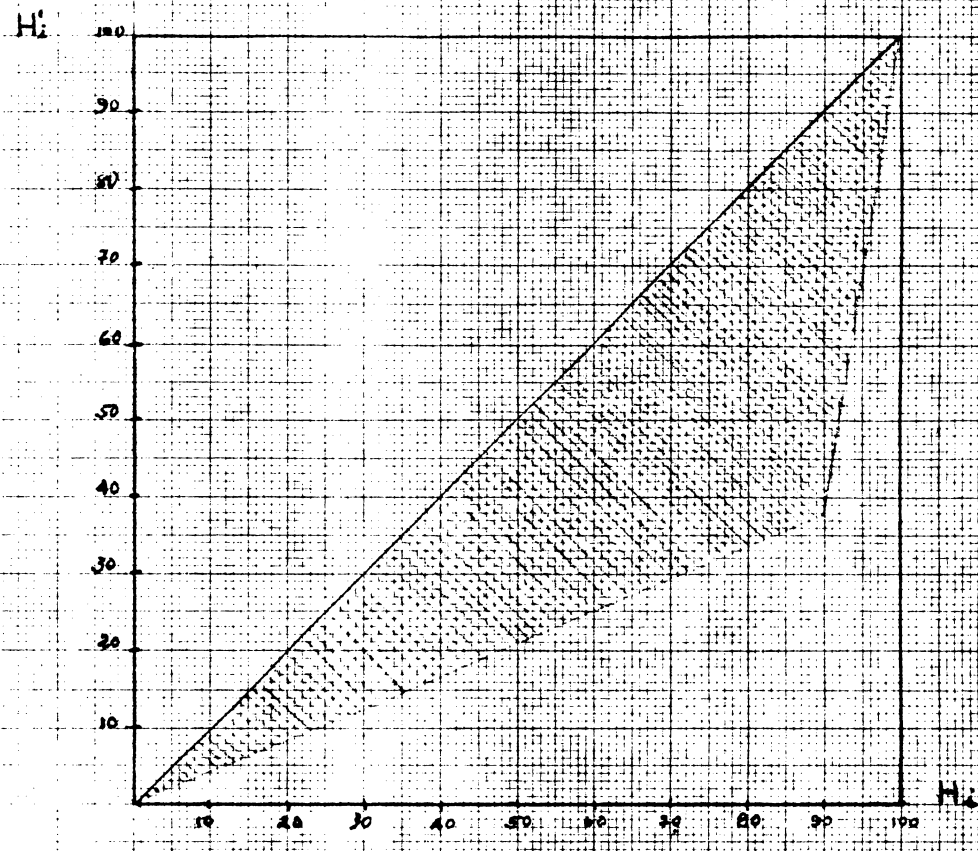


GRAFICO 5

DISTRIBUCION DEL INGRESO

INDICE DE GINI



$$G = 0,64$$

TIPO TRABAJADOR	NUMERO DE PERSONAS h_i % del total	H_i acumulado	INGRESO h'_i % del total	H'_i acumulado	$H'_{i-1} + H'_i$	$h_i (H'_{i-1} + H'_i)$
ASALARIADO	0,90	0,90	0,378	0,378	0,378	0,34020
NO ASALARIADO	0,10	1,00	0,622	1,000	1,378	0,01378
						Σ 0,35398

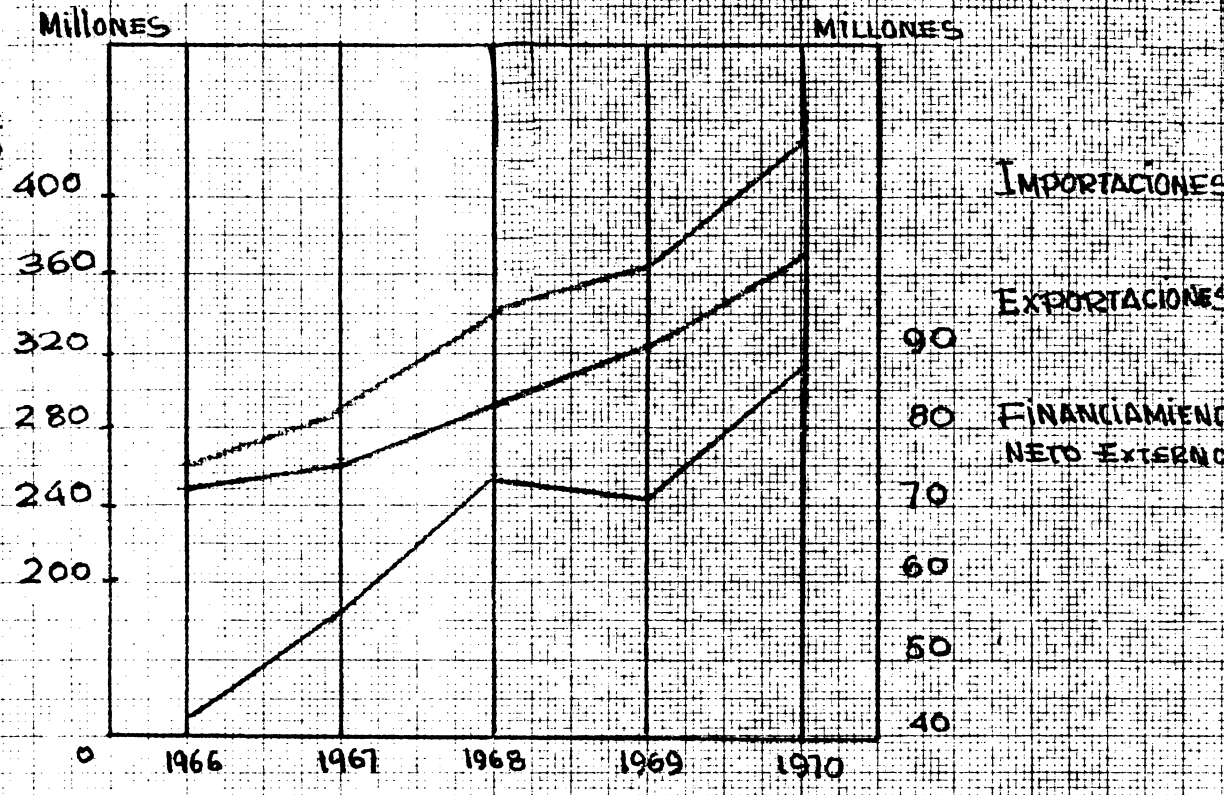
INDICE DE CONCENTRACION DE GINI $\Rightarrow G = 1 - \Sigma\, h_i\,(H'_{i-1} + H'_i)$

$$G = 1 - 0,35398 = 0,6460$$

$$G = 0,6460$$

GRAFICO 6

NDENCIAS DEL
ECTOR EXTERNO



STRIBUCION DE
PORTACIONES
R SECTORES.

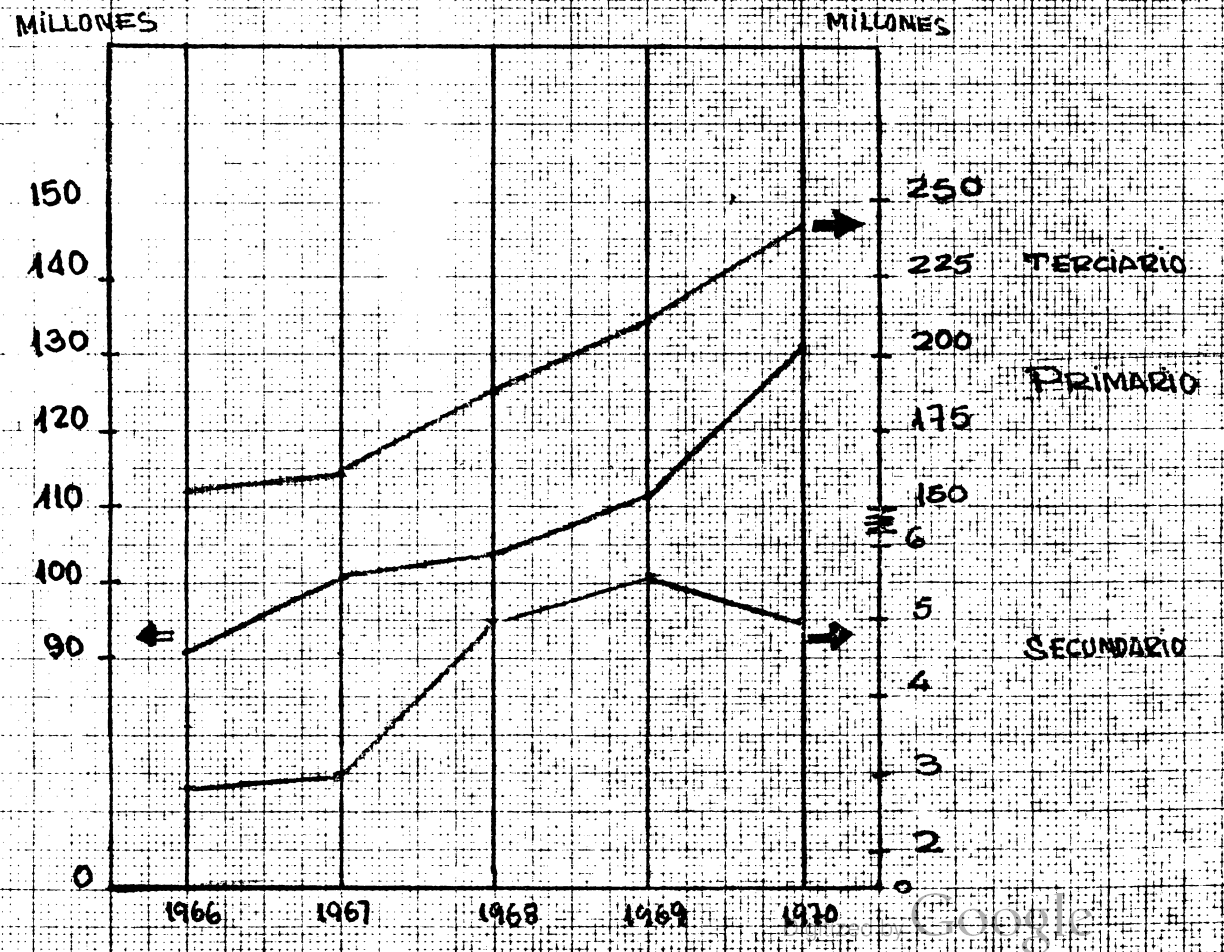
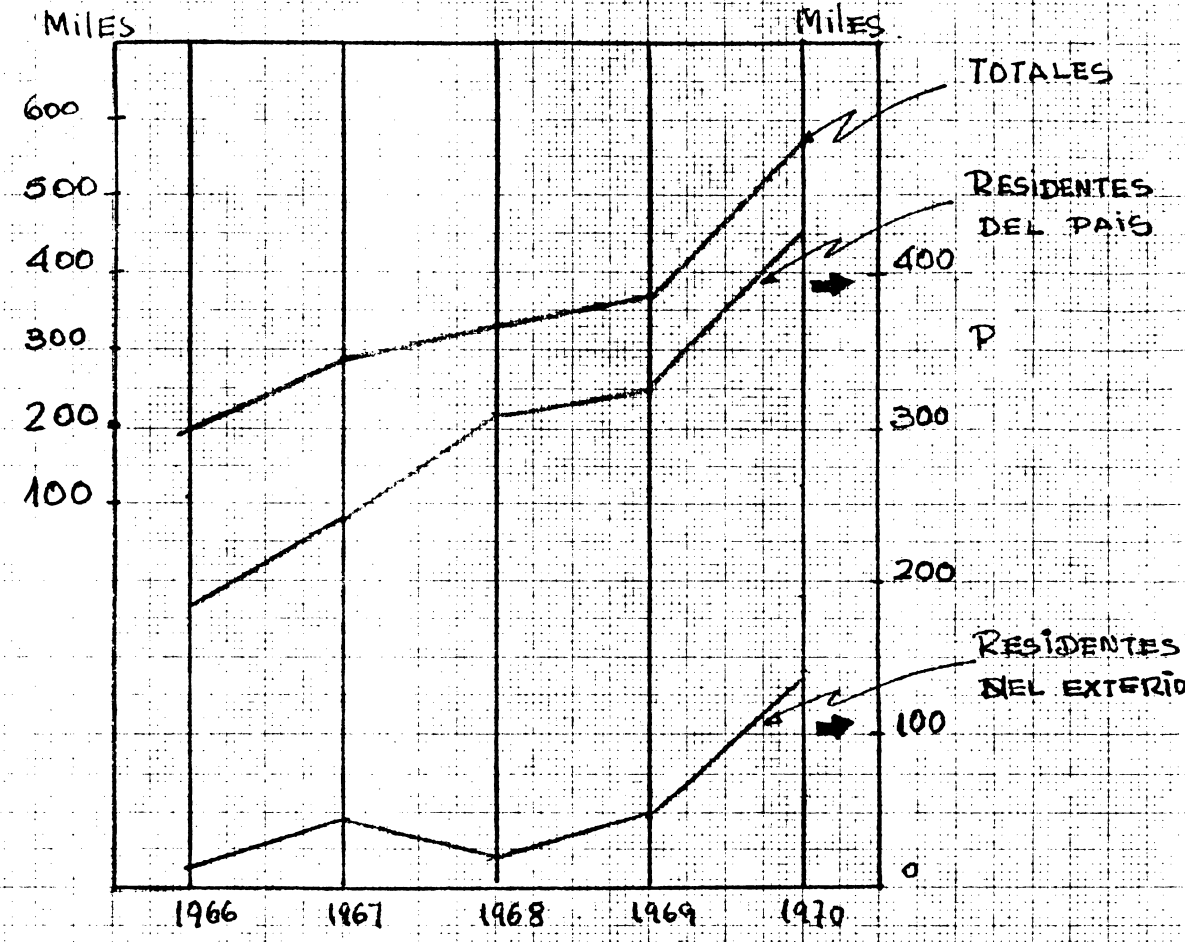


GRAFICO 7

PRESTAMOS CONCEDIDOS POR ENTIDADES BANCARIAS POR TIPO DE RESIDENTES



DISTRIBUCION DE PRESTAMOS A RESIDENTES DEL PAIS POR TIPO DE SECTORES.

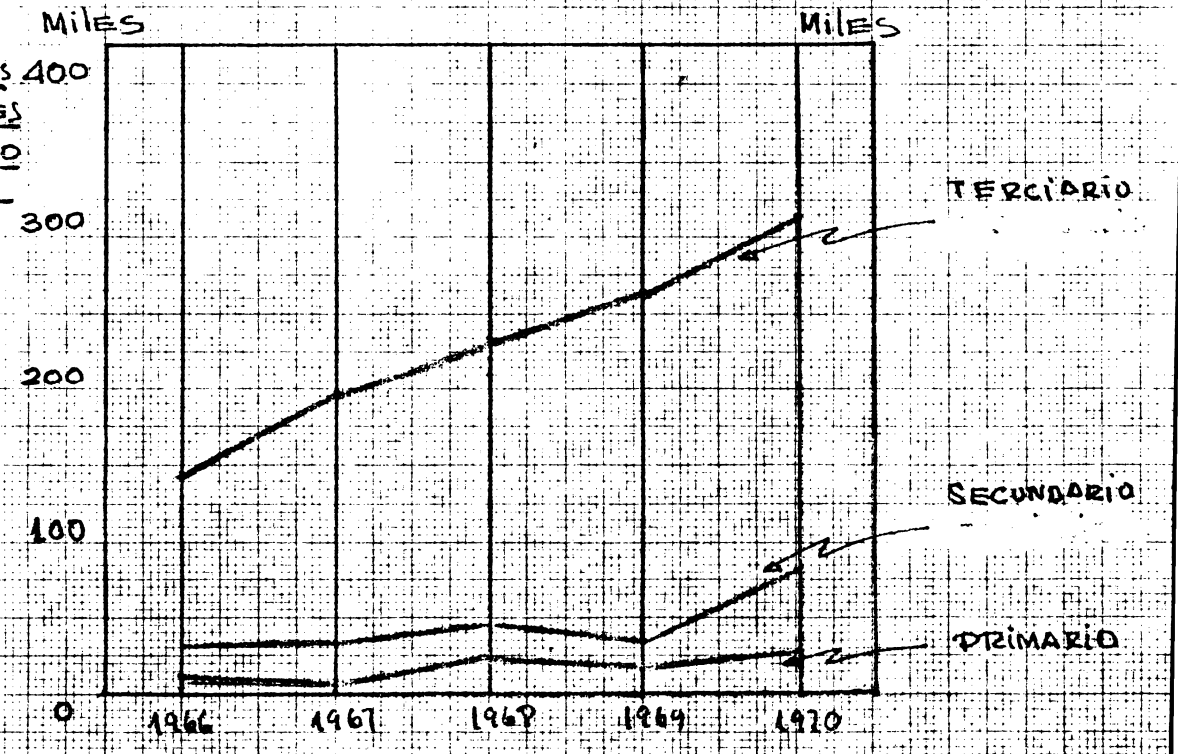


GRAFICO 8

IMPORTACIÓN DE MERCANCIAS

DISTRIBUCION POR TIPO DE BIENES