INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS O.E.A.

SERIE: INFORMES DE CONFERENCIAS, CURSOS Y REUNIONES N.o 73

REUNION SOBRE COORDINACION DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR AGRICOLA EN COLOMBIA

IICA

21 - 25 DE ABRIL DE 1975

BOGOTA - COLOMBIA

CONTENIDO

CONTENIDO

INTRODUCCION

Entre el 21 y el 25 de abril de 1975, se efectuó una Reunión sobre la Coordinación de las Unidades de Planificación de los Organismos del Sector Agrícola en Colombia.

Fué posible realizar esta actividad debido a la adecuada coordinación que establecieron la Representación del IICA en Colombia y la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA del Ministerio de Agricultura.

La Representación del IICA en Colombia tomó la iniciativa de su realización, inspirada en la acción básica del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, destinada al fortalecimiento de los subsistemas institucionales del Sector Agrario, a nivel de país, para lograr el desarrollo rural, y, convencida, de que el fortalecimiento de la institución planificación agraria tiene una alta prioridad para el logro de tal propósito.

La OPSA, coincidiendo con el planteamiento señalado, dio amplio auspicio a la iniciativa, desarrollando un significativo esfuerzo que permitió la exitosa realización de la reunión de las unidades de planificación.

Los objetivos de la reunión fueron plenamente satisfechos a través del eficiente trabajo realizado por representantes de 39 organismos de nivel nacional, sectorial, regional y departamental, ligados al sector agropecuario.

El esfuerzo realizado permitió hacer un adecuado análisis de la realidad sobre la estructura administrativa y sobre la gestión para el ejercicio de la función planificadora en el sector agrario y de su papel en el contexto de la planificación nacional, lo que determinó la necesidad de que se efectuaran diversas consideraciones referentes a la estructura y a la gestión a nivel de planificación nacional.

Este esfuerzo ha permitido la obtención de valiosas conclusiones y explícitas recomendaciones que se refieren, a la necesidad de institucionalizar debidamente armonizados un subsistema de planificación agraria y un sistema nacional de planificación nacional que considere los niveles nacional, regional, departamental y local a la necesidad de organizar la planificación regional y, a los criterios en que ésta última deberá basarse.

El aporte que ofrece el presente informe está contenido en el texto de las importantes conferencias que dictaron los doctores:

Alberto Villate, Catedrático de la Universidad Nacional de Colombia

Luis Bernardo Florez, Catedrático de la Universidad Nacional de Colombia

Douglas Jatem, Director General de la Oficina de Planificación del Sector Agrícola del Ministerio de Agricultura y Cría de Venezuela

Jaime Ortíz Egas, Especialista en Economía Agraria y Planificación del IICA-CIRA

Absalón Machado, Jefe a.i. de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA del Ministerio de Agricultura de Colombia

Luis Lorente, Jefe de la Unidad de Programación Sectorial de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA del Ministerio de Agricultura de Colombia

Hugo Márquez, Asesor Jurídico del Ministro de Agricultura de Colombia

Miguel Bernal Villa, Profesor de la Universidad de Pamplona, Colombia

y en el texto de las conclusiones y recomendaciones que formularon los participantes en la reunión, aporte que se somete a los interesados en estos asuntos como una contribución para el fortalecimiento de la planificación agraria y regional en especial y de la planificación nacional en general.

Mauro Villavisencio
Representante del IICA en Colombia

PARTE I - INFORMACION GENERAL

ENTIDADES ORGANIZADORAS

OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO
Ministerio de Agricultura

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
Representación en Colombia

COMITE DIRECTIVO

LUIS LORENTE	Jefe Unidad de Programación Sectorial Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA
MAURO VILLAVICENCIO	Representante del IICA en Colombia

COMITE COORDINADOR

ISMAEL PEÑA	Coordinador General

CONFERENCIANTES

Dr. Alberto Villate, Catedrático
Universidad Nacional de Colombia
Ciudad Universitaria
Bogotá

Dr. Luis Bernardo Florez, Catedrático
Universidad Nacional de Colombia
Ciudad Universitaria
Bogotá

Dr. Douglas Jatem, Director General
Oficina de Planificación del Sector Agrícola
Ministerio de Agricultura y Cría
Caracas

Dr. Jaime Ortíz Egas, Especialista
Economía Agraria y Planificación
Instituto Interamericano de Ciencias
Agrícolas, IICA-CIRA
Bogotá

Dr. Absalón Machado, Jefe a.i.
Oficina de Planeamiento del Sector
Agropecuario, OPSA
Ministerio de Agricultura
Bogotá

Dr. Luis Lorente, Jefe
Unidad de Programación Sectorial
Oficina de Planeamiento del Sector
Agropecuario, OPSA
Ministerio de Agricultura
Bogotá

Dr. Hugo Márquez, Asesor Jurídico
Ministro de Agricultura
Ministerio de Agricultura
Bogotá

Dr. Miguel Bernal Villa, Profesor
Universidad de Pamplona
Pamplona

PARTICIPANTES

Asistentes

Dr. Josué Alvarez Botero, Director
Oficina de Planificación
Facultad de Medicina Veterinaria
Universidad de Antioquia
Apartado aéreo 1226
Medellín

Econ. César Ayora Ramírez, Coordinador
Estudios Agropecuarios
Corporación Autónoma Regional del
Valle del Cauca, CVC
Carrera 3 No. 10-60
Cali

Sr. Daniel Correal Rodríguez, Estadístico
Departamento Administrativo Nacional de
Estadística, DANE
Bogotá

Sr. Darío Fajardo Montaña, Técnico
Planeación
Oficina de Planeamiento del Sector
Agropecuario, OPSA
Ministerio de Agricultura
Bogotá

Econ. Amparo Ojeda Moncayo, Técnico
Oficina de Planeamiento del Sector
Agropecuario, OPSA
Ministerio de Agricultura
Bogotá

Econ. Nacianceno Osorio Betancourt, Jefe
Planeación
Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA
Bogotá

Econ. Ligia Rodríguez Gómez, Técnico
en Planeamiento
Oficina de Planeamiento del Sector
Agropecuario, OPSA
Ministerio de Agricultura
Bogotá

Srta. Soledad Ruíz
Socióloga-Investigador
Oficina de Planeamiento del Sector
Agropecuario, OPSA
Ministerio de Agricultura
Apartado 2091
Bogotá

Ing. Agr. Rufino Varela Cobo
División Agropecuaria
Gobernación del Valle
Cali

Observadores

Ing. Agr. Miguel Bernal Villa, Profesor
Universidad de Pamplona
Pamplona

Sr. Luciano Mora Osejo, Asesor
Vice-rectoría Académica
Universidad Nacional de Colombia
Apartado aéreo 25669
Bogotá

Sr. Pedro Alfredo Suescúm Barbosa, Director
Departamento de Investigaciones
Universidad de Pamplona
Pamplona

Econ. Ignacio Valero Escobar, Jefe
Departamento de Planeación
Instituto de Desarrollo de los Recursos
Naturales Renovables, INDERENA
Apartado aéreo 13421
Bogotá

Econ. Agr. Manuel B. Muñoz P., Decano
Universidad del Magdalena
Santa Marta

Invitados Especiales

Ing. Agr. Francisco Gaitán Fossi, Jefe
Departamento Técnico
Federación Nacional de Cafeteros
FEDERACAFE-PRODESARROLLO
Bogotá

Ing. Agr. Javier Gómez, Director
Dirección Técnica
Secretaría de Agricultura de Antioquia
Medellín

Econ. Aníbal Lopera López
Corporación Autónoma Regional de
Urabá, CORPURABA
Edificio Banco Ganadero
Medellín

Sr. Humberto Nieto Simanca, Jefe
Estudios Especiales
Instituto de Desarrollo de los Recursos
Naturales Renovables, INDERENA
Bogotá

Dra. Blanca Mónica P. de Escobar
Médico Veterinario
Ministerio de Salud Pública
Bogotá

Ing. For. Hernando Quintana Rueda, Jefe
División Recursos Naturales y Ecología
Gobernación de Cundinamarca
Bogotá

Ing. For. Agustín Vásquez Jiménez
Secretario de Agricultura
Secretaría de Agricultura
Ibagué

Ing. Agr. Germán Vélez Echeverry, Jefe
Departamento de Investigación
Federación Nacional de Cafeteros,
FEDERACAFE-PRODESARROLLO
Bogotá

PROGRAMA

Lunes 21

08:00 - 09:00 Inscripciones de los Participantes

09:00 - 12:00 Sesión Inaugural

- Palabras del
  Dr. Mauro Villavisencio

- Palabras del
  Dr. Absalón Machado

13:20 - 15:15 - Conferencia: "Historia de la Planificación en Colombia"
Dr. Alberto Villate

15:30 - 17:30 - Conferencia: "Subdesarrollo y Dependencia"
Dr. Luis Bernardo Florez

Martes 22

08:00 - 09:00 - Charla: "La Planificación Agraria en Venezuela"
Dr. Douglas Jatem

09:30 - 12:30 - Charla: "Planificación Regional"
Dr. Jaime Ortíz Egas

14:00 - 17:00 - Charla: "Tendencias en el Desarrollo del Sector Agropecuario de Colombia"
Dr. Absalón Machado

Miércoles 23

08:00 - 09:00 - Conferencia: "Aspectos Teóricos y Metodológicos del Proyecto de Planificación Regional de OPSA"
Dr. Luis Lorente

10:00 - 12:00 - Conferencia: "Aspectos Administrativos y de Coordinación del Proyecto de Planificación Regional de OPSA"
Dr. Hugo Márquez

Miércoles 23

14:00 - 15:00	-	Charla: "Proyecto de Planificación Regional" Dr. Miguel Bernal Villa
15:00 - 18:00	-	Trabajo en Comisión

Jueves 24

08:00 - 09:45	-	Trabajo en Comisión: Identificación de asuntos
10:00 - 12:00	-	Trabajo en Comisión: Comentarios principales sobre los asuntos identificados
14:00 - 15:45	-	Trabajo en Comisión: Conclusiones y Recomendaciones
16:00 - 18:00	-	Trabajo en Comisión: Aprobación del Informe a entregar al Coordinador de la Reunión

Viernes 25

08:00 - 09:45	-	Reunión Plenaria: Informes de Comisiones y Discusión
10:00 - 12:00	-	Reunión Plenaria: Informes de Comisiones y Discusión
14:00 - 15:45	-	Reunión Plenaria: Conclusiones y Recomendaciones
16:00 - 17:00	-	Clausura

PARTE II - SESION INAUGURAL

PALABRAS DEL DOCTOR MAURO VILLAVISENCIO, REPRESENTANTE DEL IICA EN COLOMBIA

Es para mí un gran honor pronunciar las primeras palabras de esta importante Reunión sobre la Coordinación de las Unidades de Planificación de los Organismos del Sector Agrario.

En el mundo moderno la producción, la comercialización y el consumo de productos agropecuarios para abastecer la demanda de productos naturales destinados a la alimentación y a la agroindustria, determinan la presencia de numerosos y grandes problemas que afectan los precios de los productos y consecuentemente, la economía de los productores y de los consumidores.

La variación de los precios se presenta cuando la oferta es muy superior a la demanda o cuando la primera está muy por debajo de la segunda, creandose cuantiosas pérdidas al productor en el primer caso, así como susfrustración y su desaliento para seguir produciendo y en el segundo, aguda escasez en el mercado gravando excesivamente la economía del consumidor.

Estas oscilaciones que afectan principalmente a los productores y a los consumidores ubicados en los estratos más bajos de la economía, generan problemas como la tensión en el campo, la excesiva migración del hombre rural a la ciudad, la delincuencia urbana, el acaparamiento, la especulación y otros tan graves como los anteriores que afectan y se oponen al desarrollo de los países y a la elevación del nivel de vida de la sociedad en su conjunto.

Estos fenómenos son agudos cuando se consideran dentro de las fronteras de un país, se incrementan cuando se suman a ellos los problemas que aparecen al considerar el ámbito internacional principalmente en relación con las exportaciones agrícolas, bien de productos deficitarios en el mercado mundial, bien cuando se trata de productos en que existe exceso de oferta en este mercado.

Este simple rezonamiento efectuado a nivel macronacional e internacional también es válido en los niveles regionales y locales.

En el proceso histórico de los pueblos y principalmente en el de aquellos subdesarrollados con economía de naturaleza básica agraria, los fenómenos mencionados actúan como neutralizadores o retardatarios del desarrollo agrario y por ubicarse en este sector el grueso de la fuerza potencial de trabajo, normalmente subocupada y, la base del poder económico, político y del prestigio social, como neutralizadores o retardatarios del desarrollo general del país.

En el mundo moderno, la posibilidad de alcanzar la existencia de una sociedad nacional próspera en su conjunto, con oportunidades iguales para todos sus miembros y justos niveles de vida para ellos, está ligada al mayor o menor conocimiento que se tenga sobre la realidad del país a través del estudio, de la investigación y de la obtención de datos estadísticos confiables y al uso ordenado de esta información para formular objetivos, políticas y estrategias coherentes que minimicen y expliquen los problemas existentes, permitiendo su manejo para que no produzcan los efectos negativos que se registran cuando ellos no son conocidos.

Lo dicho determina la necesidad de la planificación, no sólo en el ámbito macronacional sino en los ámbitos regionales y locales por ser en estos últimos donde se pueden percibir con mayor claridad los problemas nacionales tanto de naturaleza económica como social.

La planificación, como instrumento, para lograr un eficiente desarrollo requiere coherencia, amplitud y sistema. Coherencia para armonizar la labor de sus diversos componentes bajo una misma doctrina. Amplitud para abarcar por lo menos los aspectos claves socioeconómicos del quehacer sectorial en sus diversos ámbitos: nacional, regional y local. Sistema, para captar los problemas y necesidades en sus áreas de origen, darles un peso regional y nacional y posteriormente, debidamente ponderadas y transformados en proyectos, priorizados de interés nacional, ejecutar las acciones necesarias que permita darles solución, no en forma parcial ni en términos absolutos de sí mismo, sino en forma amplia y coordinada con otros factores a los cuales debe favorecer en lugar de neutralizar o afectar negativamente.

El IICA consciente de estas necesidades, considera en sus planes de trabajo proyectos en los países destinados a fortalecer la institución planificación agraria a través de actividades que ejecute en coordinación con los organismos y órganos nacionales que tienen por responsabilidad estas importantes y fundamenteles funciones en todos los paises.

En esta ocasión se han coordinado esfuerzos con la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario del Ministerio de Agricultura, a fin de estimular el análisis del estado actual de la planificación agraria en Colombia en términos generales y de la planificación regional en especial, con el fin de sacar conclusiones que permitan un trabajo más intensivo a nivel regional y una mayor coherencia de todo el sistema en sus diversos niveles de acción.

Para concluir, doctor Machado, me es sumamente placentero expresarle a todos los presentes la satisfacción que sentimos al recibir en nuestras instalaciones a tan distinguidos representantes de los organismos del sector agrario y de las universidades que tienen que ver con este campo de acción fundamental para el desarrollo de los pueblos en general y en este caso específico de Colombia y asi mismo, nuestra seguridad de que las conclusiones a que ustedes arriben han de ser valioso aporte para el fortalecimientode la planificación agraria en Colombia.

PALABRAS DEL DOCTOR ABSALON MACHADO
REPRESENTANTE DEL SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA

En nombre del Señor Ministro de Agricultura y de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario quiero darles una cordial bienvenida a esta reunión con la seguridad de que este certamen, que ha sido promovido conjuntamente por la Oficina de Planeación del Ministerio y el IICA, sea una guía para la realización de los trabajos que el Ministerio está empezando a realizar en el campo de la planificación agrícola.

Esta reunión ha sido promovida teniendo en cuenta los proyectos que el Ministerio empieza a desarrollar en esta nueva etapa de avance en las labores de la programación agrícola, con el convencimiento de que ya se ha llegado a una etapa bastante avanzada de programación, que nos ha demostrado la necesidad de profundizar aún más en esta problemática

Los discusiones y los análisis que puedan surgir en esta reunión sobre los diversos temas relacionados con la planificación agrícola, van a ser de indudable valor para los trabajos que el ministerio va a iniciar en este campo, porque estamos convencidos de que la planificación no puede hacerse solamente a nivel de determinados estamentos, sino que debe ser un proceso en el cual deben participar todas las entidades y los estamentos sociales que de una u otra manera tienen que ver con el desarrollo económico y social, no solamente del sector agropecuario, sino de los distintos sectores de la actividad económica en general.

Estas discusiones se plantean, no con el ánimo de presentar un esquema definido sobre lo que el Ministerio piensa hacer, sino con la intención de poder discutir con los asistentes algunas ideas iniciales que hemos logrado determinar a través de un proceso que ha sido ya bastante largo y que nos ha llevado a la conclusión de que sólo a través de un proceso de discusión y análisis conjunto de las experiencias obtenidas en este campo, podemos elaborar determinados marcos teóricos de trabajo, que nos permitan precisamente plantear programas o proyectos de desarrollo del sector agropecuario a nivel regional, que sean acordes con la realidad que está sufriendo este sector.

No queremos en este sentido, cometer los errores que han ocurrido anteriormente en las labores de planificación y programación y por tanto lo que hagamos, queremos que sea fruto de una discusión con todas las entidades y los estamentos comprometidos en este proceso.

Cuando planteamos la necesidad de discutir con todos ustedes estos temas, es porque realmente existe ya una madurez en la concepción de los mismos y se ha llegado ya a una etapa casi definitiva en el planeamiento de las labores de la programación agrícola. No es esto una improvisación que pudiera surgir de un entusiasmo de hacer una

planificación agrícola, sino que obedece a una modernización de los mecanismos de que el Gobierno puede disponer en un momento determinado, para elaborar y ejecutar programas agrícolas, y al mismo tiempo es el fruto de la existencia de una infraestructura técnica reflejada en el conocimiento y la constancia de distintos profesionales que han venido laborando en este campo desde hace mucho tiempo.

Esperamos que esta no sea la única reunión que se va a hacer para discutir el tema de la programación y la planificación agrícola; confiamos en que el avance mismo del trabajo que se pueda realizar conjuntamente, nos plantee la necesidad de estar discutiendo permanentemente este tipo de problemática.

La Oficina de Planeación del Sector Agropecuario (OPSA) ha entrado en una nueva etapa en la programación de sus actividades, en el sentido de que hemos estado incursionando últimamente un poco más en el campo de la investigación, más que en el campo de la elaboración o ejecución de actividades que muchas veces son el fruto de la urgencia y no de una programación bien definida.

En este momento la Oficina de Planeamiento, dada la experiencia que ha venido adquiriendo fundamentalmente en la elaboración de programas agrícolas, ha visto la necesidad de elaborar varios proyectos de investigación, que van a permitir precisamente refinar y disponer de nuevos instrumentos para la programación agrícola; proyectos que paso a mencionar, con el fin de que sirvan de base para las discusiones y de conocimiento para las personas que van a participar en este certamen.

En primer lugar, se ha creído conveniente empezar a profundizar en una forma bien consistente y definida en la determinación de una programación a nivel regional. Anteriormente se venía haciendo un trabajo de programación que cubre principalmente los principales cultivos del país y algunos de insumos, incluyendo la actividad forestal, que se estaba haciendo a un nivel macroeconómico, a nivel nacional, sin llegar a determinar en estos programas cuáles eran las especificaciones de los mismos en las distintas regiones económicas del país. Ahora se ha entrado en una nueva etapa, con la reglamentación de los Grupos de Trabajo de Cultivos que tiene el Ministerio y el establecimiento de unos Comités Regionales de Producción Agrícola, que van a permitir hacer una evaluación, recopilación y programación de las actividades agropecuarias a nivel regional. Esta etapa evidentemente es bastante dispendiosa, pero se espera que este proceso pueda conducir en determinado tiempo a hacer este tipo de programas; con los cuales esperamos que no haya una imposición de parte del Ministerio de Agricultura, sino que éste los recoja elaborados a nivel regional, para compatibilizarlos a nivel nacional. Los programas se elaborarán con una participación de todos los estamentos del sector y de las entidades privadas que de una u otra manera participan en las labores de ejecución de actividades agropecuarias.

Esta creación de grupos de trabajo a nivel regional y grupos institucionales a ese nivel, nos ha planteado la necesidad de profundizar en la elaboración de un esquema de planificación a nivel regional.

El país dispone de zonas agrícolas heterogéneas y homogéneas, en el sentido de ubicación de las distintas actividades agropecuarias, que pueden ser objeto de una programación y una coordinación a nivel regional en la elaboración y ejecución de programas.

Estamos conscientes de que el proceso de planificación agrícola que se ha dado en el país, adolece todavía de muchas fallas y apenas está en sus primeras etapas y que precisamente tenemos que aprovechar las experiencias obtenidas para pasar a hacer una planificación regional, teniendo en cuenta evidentemente las limitaciones de todo tipo que un proceso de estos pueda tener.

Aparte de esto, el Ministerio tiene un proyecto de investigación sobre empleo rural que fundamentalmente persigue hacer un diagnóstico bien completo y profundo sobre toda la problemática del empleo y del desempleo, con el fin de elaborar unos programas específicos para la generación y solución de los distintos problemas del empleo en el sector agropecuario, pues éste es uno de los problemas primordiales y básicos dentro de cualquier esquema de desarrollo para el sector agropecuario.

Se ha iniciado también un proyecto que se denomina el "Programa Nacional de Mercadeo Agropecuario", en el cual también se va a utilizar toda la capacidad técnica disponible en el país. con el fin de poder avanzar en la elaboración de programas específicos a nivel nacional, a través de una coordinación institucional, no solamente en la elaboración, sino en la ejecución de los programas. Este se considera también un proyecto prioritario, pues también se ha tomado ya conciencia de que, de los distintos problemas u obstáculos que el sector agropecuario ha venido encontrando en su desarrollo, es el de la estructura del mercadeo, quizás el más importante; estructura que no se ha adecuado rápidamente a las necesidades de desarrollo del sector, estimándose por lo tanto que las tendencias de modernización del sector agrícola y de la economía en general hacen imprescindible adelantar una investigación que permita elaborar un programa nacional de mercadeo, con el fin de racionalizar todas las actividades inherentes a este campo de actividad.

Por otra parte, dentro del programa nacional de mercadeo agropecuario, se va a elaborar un proyecto específico de mercadeo de la pesca, pues éste es uno de los artículos que ha sido definido como prioritario del Plan Nacional de Nutrición que el Gobierno está empeñado en adelantar.

Otro proyecto es el de estadísticas agrícolas, con el fin de poner a funcionar un Banco de Datos para el sector agropecuario, que sea controlado y coordinado en el Ministerio de Agricultura, con el objetivo fundamental de poder disponer de una información básica en todos los aspectos de la actividad agropecuaria, que sirvan precisamente para los efectos de la programación agrícola. Esta ha sido también una de las grandes deficiencias que se han encontrado en este proceso de programación, ya que la escasez de determinadas estadísticas básicas no han hecho posible la programación de actividades dentro de ciertas

precisiones y lineamientos básicos de acción. Este programa de estadísticas básicas se considera también prioritario, ya que ello va a permitir elaborar estadísticas conjuntamente con el DANE y eliminar el caos estadístico para el sector agrícola que existe en el país.

Por otra parte, en OPSA, se ha creado una Unidad o División especial para la programación del sector ganadero. Anteriormente el Ministerio venía trabajando en las actividades pecuarias separadamente de las labores de programación agrícola y ahora se ha creído necesario integrar estas actividades creando en OPSA una unidad especial para la programación de este sector y en este sentido también se va a adelantar un proyecto de investigación que permita disponer de unos mecanismos de programación en el sector pecuario, acorde con sus características y con las necesidades del país, coordinadamente con las labores de programación agrícola, pues son actividades mixtas que tienen problemas similares.

Estos son los principales programas que el Ministerio de Agricultura ha iniciado este año a través de su Oficina de Planeamiento, y que como pueden entender ustedes perfectamente, son todos programas relacionados es decir, que no son programas separados unos de otros, sino que todos están enmarcados dentro de una misma problemática de desarrollo. Por ello se ha querido que esta reunión de análisis sobre las estrategias de desarrollo para el sector agropecuario, específicamente en lo que se refiere a los mecanismos y las posibilidades de planificación y programación del sector, puedan ser una guía y una base para la determinación de actividades de los otros proyectos que vamos a adelantar.

Por eso decía inicialmente, que no veníamos con un esquema ya predeterminado o preparado, del cual no queríamos ceder en las discusiones, sino que veníamos completamente dispuestos a escuchar ideas, opiniones y sugerencias, con el fin de que podamos perfeccionar los distintos mecanismos que podamos utilizar en todo este proceso. En muchas de las charlas que se van a hacer en esta reunión, tendrán ustedes oportunidad de conocer más detalles sobre este tipo de proyectos que he mencionado y posiblemente alrededor de ellos se iniciarán discusiones conjuntas sobre los mismos.

Yo quiero, entonces, en nombre del señor Ministro y de OPSA augurarles muchos éxitos en estas discusiones y que podamos tener unas conclusiones que igualmente puedan ser una guía y una base para los trabajos que el Ministerio está elaborando en este momento. Además, para terminar, quiero agradecer al IICA su desinteresada colaboración para la realización de este evento.

PARTE III - CONFERENCIAS Y DOCUMENTOS

HISTORIA DE LA PLANIFICACION EN COLOMBIA

Alberto Villate

HISTORIA DE LA PLANIFICACION EN COLOMBIA

Alberto Villate París*

INTRODUCCION

A. Marco de Análisis

Un plan de desarrollo, concreta el esquema ideológico para la toma de una decisión racional, siendo utilizado por el estado como un instrumento para la intervención estatal en la orientación del desarrollo. Así éste debe comprender un diagnóstico básico para poder fijar objetivos y alcances de la decisión. Debe allegar la información disponible y plantear las diversas alternativas posibles a fin de alcanzar el objetivo propuesto. La selección de las estrategias, y la puesta en práctica de las mismas ya se escapan a la función planeadora, aunque su evaluación es indispensable para la reformulación de las alternativas o la recomendación de otra de ellas.

B. Esquema Ideológico

Siendo un plan de desarrollo la concreción de un esquema ideológico, debe tenerse conciencia de que las ideologías no son sólamente una expresión de la base material de la sociedad, sino que los intereses objetivos de clase-económicos-políticos siempre se encuentran presentes, como elemento de mediación entre la instancia económica y el nivel ideológico. Asimismo, al considerarse en una formación social el problema de la ideología dominante, se puede observar que ésta no se reduce a una mistificación de la realidad, sino que se define por un movimiento real pero contradictorio: es "verdadera" porque representa los intereses de las clases dominantes y también es "falsa" dada la necesidad consciente o inconsciente, que tienen las clases dominantes de ocultar el carácter de clase de su dominación.

En esta forma, los objetivos deseados en los planes de desarrollo, deben formularse en términos de universalidad, de tal manera que los intereses particulares de la clase dominante aparezcan a los ojos de la mayor parte de la población como si fueran los intereses generales de la sociedad. De acá que el análisis de estas expresiones ideológicas -Los planes de desarrollo- deben partir de un análisis de los intereses objetivos de clase, a partir de los cuales se origina el plan.

* Profesor Universidad Nacional de Colombia.

C. Toma de Decisión Racional

Como una comprobación de lo anteriormente expuesto, se identifica una coincidencia a través de los planes elaborados en el país; en cuanto al objetivo; es la obtención de mayores niveles de bienestar social. Aparentemente, esto es deseado por toda la sociedad. Lo que esconde, es el objetivo de impulsar una acumulación ampliada del capital en esta sociedad atrasada. Las diferencias presentes entre los distintos planes, se harán en el capítulo 2.

D. Herramienta del Estado

Se ha efectuado de diversas formas, siempre dependiendo de las contradicciones que surgen en determinadas coyunturas y que pueden poner en peligro el poder y los privilegios de la clase dominante. El marco jurídico como reconocimiento por parte del Estado de una política, será analizado en el capítulo I, notándose en el capítulo 3 que varias estrategias planteadas, o no se han llevado a la práctica misma, o se ha hecho fuera del contexto planificado, y en vista de coyunturas favorables para la clase dominante.

Esta utilización por parte del estado de la herramienta de la planificación ha sido calificada como "intervencionismo" lo cual no es algo que dependa de la actitud subjetiva de determinados individuos o grupos sociales o de un mayor grado de "progresismo", o de "conservadurismo" sino de exigencias del desarrollo económico con ciertas características estructurales que determina frente a limitaciones de los dueños del capital locales (sus dificultades para lograr altos niveles de acumulación o para realizar inversiones elevadas, o que impliquen un alto riesgo en cuanto a su rentabilidad) una acción decidida del Estado, no para competir con ella, sino por subsidiarlas.

E. Diagnóstico

Se nota un diagnóstico común a todos los planes: es el reconocimiento de que el desarrollo ha beneficiado en forma insignificante a los sectores más pobres de la población. Sinembargo, este diagnóstico, como los que se analizan en el capítulo 4 se quedan en una simple descripción no logrando identificar las causas. Los intentos que se han efectuado tratando de encontrar las causas, se han quedado únicamente en el nivel salvador de las restricciones o cuellos de botella. Estos se eliminan y aparecen otros, en una cadena interminable, que no conduce a la esencia del problema. Mal podría llegarse a esta esencia en los documentos oficiales ya que pone en peligro la estabilidad de las instituciones.

F. Alternativas

Una vez fijado el objetivo, que a veces no se hace explícito, como es el de obtener una financiación externa para los proyectos identificados, se entran a plantear las distintas estrategias. Dentro de las grandes líneas de desarrollo desequilibrado cabrían la operación Colombia, y el plan de las cuatro estrategias de 1971. No muy claramente, se podría identificar dentro de la línea de desarrollo equilibrado del plan decenal de 1960, al plan 69-72 y el plan 70-73, aunque estos consideren al sector público como impulsor. Las diferentes estrategias serán analizadas en el capítulo 5; poniendo especial énfasis en las planteadas para el sector agrario.

G. Evaluación

Esta fase del proceso de planificación muy pocas veces efectuado en el país, permite corregir el rumbo trazado. Sinembargo, es difícil que el mismo Estado que ha planteado un programa, honestamente reconozca que ha errado. Esto sería un costo político muy grande, el cual hasta ahora no se ha afrontado, pese a los varios documentos que indican las fallas concretas.

I. MARCO JURIDICO

Por más de dos décadas, las de los años 30, 40 y parte del 50 se presentan numerosos cambios en la estructura legal de los organismos de planeación, con la consiguiente inestabilidad.

Se pueden identificar dos formas de organización durante estos años; un consejo de planeación con funciones decisorias y un comité asesor, los cuales tienen una rotación en cuanto a sus funciones a lo largo del tiempo, dependiendo del Gobierno de turno, dificultando la labor e imposibilitando un esfuerzo de mediano y largo alcance.

Es así como los primeros planes que se llevan adelante, son contratados por el Gobierno colombiano, con misiones extranjeras tales como:

1. Bases de un programa de fomento para Colombia 1950.

   - Contratado con el BIRF, y dirigido por L.Currie.

Este plan es sometido a consulta, por parte de un grupo de tres expertos nacionales, que representan intereses de los gremios quienes elaboran un:

2. Informe final del Comité de desarrollo económico 1951.

Continuando con la necesidad de conocer esta realidad social, el gobierno contrata con la misión de Economía y Humanismo, dirigida por L. Lebret, el :

3. Estudio sobre las consideraciones del desarrollo de Colombia 1958.

En este año se expide la Ley 19 de 1958, que empieza a estructurar el sistema de planeación, a través del nombramiento de un Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, directamente dependiente del Presidente de la República y compuesto por cuatro miembros, dos nombrados por el ejecutivo y dos por el legislativo. Este Consejo entra en conflictos con el también creado Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Conflictos estos, no de clases, sino de orden burocrático, que a pesar de ello, llevan adelante, de acuerdo a los compromisos contraídos dentro de la Alianza para el Progreso, el :

4. Plan general de desarrollo económico y social 1960-1970.

Elaborado con la colaboración de las Naciones Unidas y de expertos de la CEPAL quienes definitivamente influyen con su metodología en la estructuración del mismo.

Este plan (4) es presentado por el Presidente A. Lleras a consideración del país, y como otra alternativa y por iniciativa personal, L.Currie presenta los resultados de sus estudios de once años en el país, a través de la :

5. Operación Colombia: un programa nacional de desarrollo económico y social 1961.

El cual es considerado por el Gobierno como "osado y no recomendable" y su riesgo y falta de cuantificación hacen ver que su aplicación llevaría a un "genocidio económico.".

Los conflictos burocráticos entraban la administración y son parcialmente eliminados a través del decreto-ley 3242 de diciembre de 1963, el cual considera que los miembros asesores deben ser reemplazados por los Ministros de Hacienda, Fomento, Agricultura y Obras Públicas, además de los Gerentes del Banco de la República, y la Federación de Cafeteros, así como el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, al cual se le asignan funciones eminentemente técnicas, siendo la Secretaría de este Consejo.

La necesidad de continuar organizando el sistema de planeación en cuanto a normas orgánicas para la planeación del gasto público y el control del mismo a través de informes trimestrales, se hace concreto en el decreto-ley 1675 de 1964. Su aplicación se encontró con la realidad objetiva deque el aparato burocrático no estaba en capacidad de adelantarlo.

Esta serie de reformas parciales, es necesario armonizarlas y darles una coherencia, que se logra y se plasma en el decreto ley 2996 de 1968, en donde se aclaran las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, correspondiendo a éste la decisión y control del gasto público, y al ejecutivo la labor de iniciativa y ejecución del mismo. Asimismo, se efectúa una descentralización de la planeación nacional central, a lo regional y local, y se fortalece al Departamento Nacional de Planeación en lo referente a elaboración del presupuesto nacional, coordinación del financiamiento externo, y asistencia técnica internacional, así como a inversiones extranjeras privadas.

Dentro de este marco, y ante las exigencias internas y sobre todo externas, se elaboran los siguientes planes:

6. Planes y Programas de desarrollo 1969-1972.

El cual es aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) pero no tienen fuerza de ley, como ninguno de los planes presentados por el ejecutivo.

Ante la necesidad concreta de conocer y plantear alternativas al problema creciente del desempleo, se contrata con la OIT el plan.

7. Hacia el pleno empleo -OIT 1970,

"El cual aunque no pretende ser un plan, sinembargo explica que hemos tratado de reunir muchos tipos distintos de políticas de una nueva estrategia para el desarrollo, cuyo objetivo fundamental sea el aumento del empleo"

En el intermedio de las administraciones Lleras R. - Pastrana, se elabora el:

8. Plan de desarrollo económico y social 1970-1973

El cual en la práctica no tuvo ejecución, al ser política económica de la administración Pastrana lo contenido en las:

9. Guías para una nueva estrategia del desarrollo; 1971 o plan de las cuatro estrategias, el cual está siendo revisado por la presente administración.

II. OBJETIVOS DEL DESARROLLO

Es común a los planes de desarrollo antes enunciados, el objetivo explícito de obtención de mayores niveles de bienestar social. Sin embargo, al aclarar el concepto de bienestar social, se encuentran significativas diferencias. Mientras unos entienden bienestar social, como un incremento en la capacidad promedio de consumo, (ingresos/capital), otros lo entienden como redistribución de los ingresos, o pleno empleo de la mano de obra, o equilibrio entre el consumo de las generaciones actuales contra las generaciones futuras (ahorro-inversion). Sólo un plan (OIT-1970) identifica como objetivo, tender a lograr una autonomía para la toma de las decisiones fundamentales.

Un objetivo común, implícito, ha sido el de asegurar un flujo de recursos externos. Es así como se identifica, a raíz de los compromisos de Punta del Este de 1961, la necesidad de elaborar un plan (decenal 60-70) como pre-requisito para asegurar este tiempo de recursos. Incluso este plan, es modificado parcialmente por la entidad prestamista, el BIRF.

Se puede observar otro objetivo común, como es mantener o sostener una situación social, que se diagnostica en un cambio pre-radical. Es este objetivo el que más pesa en cuanto al dominio ejercido por parte de clases poseedoras de los medios de producción y su posibilidad de perderlo.

Se nota un énfasis muy bajo en cuanto a objetivos de largo plazo tales como población, conservación de los recursos naturales, ecología e incluso educación.

Realmente, se podría concluír que los objetivos están marcados dentro de un contexto social que implica fuertes ataduras con los capitales internacionales, soluciones de corto plazo, mientras permanece la administración de turno y la necesidad de mantener la estructura de dominación que permite la reproducción ampliada del capital.

En el cuadro No. 1 se puede notar la coincidencia en cuanto a los objetivos planteados en los diferentes planes de desarrollo analizados.

Cuadro No. 1

Objetivos del Desarrollo - Explícitos

Planes	Objetivos: 1	2	3	Adicionales
Bases 1.950	si	no	si	
Informe 1.951	si	no	si	Incrementar el énfasis en estabilización
Lebret 1.952	no	no	si	Elevación de los niveles de salarios básicos
Decenal 60 - 70	si	si	-	
Operación Colombia	si	si	si	Migración campo-ciudad es irreversible
Plan 69 - 72	*	si	-	Expansión de la economía sostenida
OIT - 1970	x	si	si	Autonomía política
Plan - 70	*	si	-	Conflicto entre: empleo y redistribución a corto plazo y crecimiento a largo plazo.
Cuatro estrategias	si	si	-	Migración campo-ciudad es irreversible

1. Incremento en la producción per cápita primordial sobre redistribución ingreso: crecimiento/Distribución.

x. Pleno empleo/crecimiento

* Transacción no muy clara

2. Desempleo es problema crucial

3. Distribución de ingresos rurales-urbanos

- Redistribución del consumo, más que del ingreso

III APLICACION DE LOS PLANES

Se identifica que ningun de los planes ha sido aplicado en forma integral. Es decir, este "decir querer hacer" que se plantea, no se ha realizado integralmente. En forma fragmentaria y por áreas, se identifican las siguientes aplicaciones:

Areas	Planes
Administración pública	Bases 1950. Planes 1969
Infraestructura física	Bases 1950. Plan decenal 60-70 Planes 1969 - Plan 1970 - 1973
Fiscal	Plan decenal 1960 - 1970

Asimismo, en cuanto a la necesidad de reenfocar la inversión, se han encontrado, entre otras, las siguientes dificultades hechas explícitas en los planes.

1. Dificultad política de ejecutar políticas redistributivas, que esconde la dificultad económica de sacrificar tasas de plusvalía y reenfocar el aparato productivo con el consiguiente efecto de disminución en el ritmo de crecimiento o de acumulación.

2. Alto porcentaje de la inversión pública está condicionada por recursos externos. Característica estructural de estas formaciones sociales atrasadas donde la clase dominante entra en alianza con la clase dominante del país desarrollado, lo cual a su vez es característica de la estructura mundial de dominio imperialista, e inherente en su funcionamiento.

3. Criterios convencionales, que esconden igualmente la necesidad objetiva de la clase dominante de conservar y ampliar su estrucutra de dominación.

Algunas recomendaciones de acción o estrategias, se han planteado y nunca se han adoptado, tales como las referentes a gravámenes a las ganancias de capital propuestas en las bases 1950, o lo propuesto en el plan decenal 60-70 referente a una reducción de las exenciones al impuesto de renta y consumo.

Otras medidas, se han adoptado solo recientemente, tales como lo planteado por Bases 50 y Lebret 1958 sobre una reforma de los impuestos a las sociedades, o el impuesto presuntivo a la tierra, o lo planteado en el plan OIT y Plan 70-73 sobre impuestos a las ventas y la tasa de cambio diferencial al petróleo.

Así pues, se anota que solo parcialmente se han aplicado las recomendaciones, obedeciendo a leyes objetivas del desarrollo capitalista en esta formación social característica. Se trata no de ir en contra de estas leyes, sino de encausarlas en una u otra dirección, dentro de la política de reformas y no de cambio de estructuras.

IV. DIAGNOSTICO

Se identifica un diagnóstico común y es que "el desarrollo ha beneficiado en forma insignificante a los sectores más pobres de la población". Esto desde la óptica oficial; pero efectivamente, este desarrollo ha desmejorado (antes que beneficiado así sea insignificantemente) las condiciones de vida de los "sectores" más pobres de la población. La "orgía de plusvalía" dentro de un desarrollo represivo acelerado ha sido la característica de los últimos años, en cuanto a reproducción de capitales.

Es notable cómo "se cree" en el país. Cómo se identifican variables, o factores que permiten el esfuerzo del desarrollo, tales como (entre otras) las capacidades "naturales" del hombre colombiano, la actitud empresarial, la variedad de climas, el sólido desarrollo de las instituciones financieras, la dotación de recursos naturales, la capacidad instalada y no utilizada, etc. Lo que nunca se menciona (y mal podría hacerlo el Estado) es el poder de represión militar, política o ideológica de que dispone.

El diagnóstico oficial se ha centrado en la identificación de las restricciones al desarrollo, o los "cuellos de botella", es decir las apariencias, sin preguntarse quién maneja o a quién beneficia esta cadena interminable de restricciones. Estamos atrasados porque carecemos fundamentalmente de:

1. Infraestructura física, como diagnostica Bases 51, Letret 58 y el plan decenal 60-70.

2. Infraestructura social, o bajo nivel de salud, educación, el cual presenta continuidad en los planes.

3. Utilización adecuada de tierras, dentro del problema agrario como lo plantea Bases 1951, y otros planes aunque no muy concretamente.

4. Distribución equitativa de los ingresos, aunque sea interpretado en forma diferente. Así, la operación Colombia pone énfasis en la mala distribución de ingresos urbanos-rurales, relacionándola con el uso de técnicas tradicionales y el excesivo número de trabajadores en la agricultura. Las guías 1971, enfatizan la Operación Colombia, y lo relacionan con la baja movilidad del factor mano de obra.

5. Políticas de colonización, como diagnostica la Operación Colombia y el informe Letret de 1958.

6. Demanda interna efectiva: especialmente a raíz del reconocimiento de la rigidez de las exportaciones, que conlleva al cambio de políticas hacia un crecimiento al interior de la formación social, donde la demanda final interna crece más rápidamente que el PIB. El plan decenal 60 - 70 identifica una excesiva diversificación de los renglones demandados, así como una preferencia en la utilización de máquinas intensivas en capital.

La Operación Colombia, así como las Guías 1971, también señalan la deficiencia global en la demanda efectiva.

7. Formación de capitales locales; con la solución de importación de capitales, cómo lo plantea Bases 51, y siendo crítico en el plan decenal 60 - 70 que considera frenos de inversión en la Agricultura. La Operación Colombia, al no presentar cuantificación no puede establecer la restricción dominante (si es sector externo, o brecha de ahorro), aunque considera que es indispensable una ayuda externa inicial mientras se consolida la capacidad exportadora agrícola. Como "muy restrictiva" se considera la restricción externa en los planes 69-72 y ya el plan 70- 73 identifica como dominante la brecha del ahorro. Así, la mayoría de los planes critican la insuficiencia del ahorro, especialmente en el sector público.

8. Administración pública; como diagnostican las Bases 1951, la Operación Colombia y el plan decenal 60 - 70.

9. Bajo nivel de educación, así como ausencia de élites populares o inconsistencia de las clases dirigentes, una actitutd no programática de los partidos o deficiente organización de los municipios o hábitos antieconómicos, tradición en el uso de la tierra, preferencia por productos extranjeros y proyectos colosales, falta de interés por la investigación, puntos contenidos en el informe sociológico de Lebret 58.

Y así se podría continuar con otros cuellos de botella, atribuyéndole a "ellos" (con vida propia) el medio identificado de que el desarrollo "ha beneficiado en forma insignificante a los sectores más pobres de la población".

No nos olvidemos que esto es real. Pero el hecho de que existan estas restricciones, no quiere decir que ellos sean causas del atraso. Son solo manifestaciones de ellos.

Es de resaltar el esfuerzo en diagnóstico del Plan OIT- 1970, el cual, en su introducción, identifica como causa del atraso, las relaciones entre los paises subdesarrollados, con los paises desarrollados, siendo este el único plan que lo plantea en forma explícita.

V. ESTRATEGIAS

Se tomarán los lineamientos más importantes de las estrategias planteadas, recordando lo enunciado en el capítulo 3 sobre la aplicación de este "decir querer hacer".

1. Bases 1950: centra los esfuerzos no en industria pesada, sino en la modernización de la agricultura. Su lógica interna consiste en que la industria y el comercio se beneficiarían de esta mano de obra que se libraría del campo como consecuencia de la modernización. Aumentarían las exportaciones agrícolas y en esta forma, las importaciones de los bienes de capital necesarios para el desarrollo. El aumento de ingreso de los trabajadores, proveería la demanda al aumento de la producción agrícola e industrial.

2. Plan decenal 1960 - 1970: considera que la solución del problema ocupacional (según su diagnóstico, la restricción fundamental) se debe buscar en los sectores respectivos, sin forzar un movimiento intensivo hacia las zonas urbanas. Eso sí, considera que la migración campo-ciudad continuará, pero la solución al problema ocupacional en la agricultura hará que el problema existente sea más manejable. Se opone a una mecanización y llama la atención acerca de la necesidad de conseguir mejores técnicas en las explotaciones agrarias, dentro de una reforma agraria integral que sería un requisito para el aumento de la productividad y solución de los problemas de bajo ingreso en el campo.

La elevación de la oferta global, y su reorientación, considera que se obtiene mediante un incremento en el gasto público y la orientación de la política fiscal hacia la redistribución del ingreso.

En el sector industrial, considera conveniente doblar al menos la inversión, participando el estado en empresas que sustituyen importaciones y dando estímulo a las fuentes internas y externas de financiamiento de empresas.

3. Operación Colombia: Dentro de la línea de bases 50, amplía esa estrategia de modernización del setor agrícola, pero ahora con mecanización. Considera que se debe intensificar la migración masiva rural-urbana como el único medio para lograr que el aumento en producción y productividad agrícola redunde en mayores ingresos/capita. Estos migrantes serían absorbidos por la industria de la construcción, especialmente en vivienda urbana.

Lo fundamental, es asegurar que el incremento en la demanda por bienes industriales provenga de un incremento en la producción, y no por incremento en los precios, siendo consciente de la necesidad de una cuidadosa vigilancia en la aplicación de la estrategia, pues cualquier falla precipitaría desempleo o inflación.

4. Planes 69 - 72: Coincide en líneas generales con el plan decenal 60 - 70 considerando indispensable crear mecanismos de retención en las áreas rurales (para el corto y mediano plazo), a través de reducción en los diferenciales de ingreso real entre el campo y la ciudad, comprimiendo los salarios urbanos e incrementando el ingreso real de los agricultores, a través de las obras públicas u otros beneficios sociales. El sector público es considerado como un factor dinámico de la demanda, y propiciador de la redistribución del ingreso, con poderes para buscar técnicas más intensivas en mano de obra, modificando la estructura de la demanda.

El énfasis que pone en la reforma agraria, sigue las líneas del plan decenal 60-70, pero es mayor que en ese plan.

5. Informe OIT: Reconoce que las grandes extensiones de tierra tienen que explotarse para que el sector agrícola pueda proporcionar parte de los empleos necesarios, aunque considera que existirá una migración considerable.

Coincidente con las líneas del plan 69 - 72 propone además para retener la gente en el campo, una reorientación del crédito y la asistencia técnica hacia el fomento de la artesanía rural y la pequeña industria.

Considera que los cambios en la estructura de la producción están condicionados por cambios en la estructura de la demanda interna, debidos a una redistribución del ingreso.

En lo referente a capitales, plantea necesario un aumento en la tasa de ahorro, principalmente por aumentos en la tributación.

En la parte de tecnología, los cambios serían debidos al fomento de tecnologías intensivas en capital, a la acción sobre los precios relativos del capital y el trabajo y a la remoción de barreras institucionales al empleo.

6. Plan 70- 73: Acoge el informe OIT con algunas consideraciones adicionales sobre formación de ahorro interno, y la dificultad para prestación de servicios en el campo, proponiendo entonces los centros urbanos intermedios, que no disminuyen la tasa de migración, sino la reorientan.

7. Guías 1971: Fundamentálmente recoge la Operación Colombia, poniendo ahora énfasis en el mayor uso de insumos para incrementar la productividad agrícola. Plantea una reforma fiscal que trata de redistribuir ingresos, a través de una mayor dependencia en los impuestos progresivos para atender el suministro de servicios sociales, con miras a reducir las desigualdades en el ingreso, en el consumo y en las oportunidades, siendo una de sus cuatro estrategias.

Otras de sus estrategias son: el fomento a las exportaciones, y el ir concentrando mayores recursos de inversión en el desarrollo urbano, con énfasis en la vivienda, la cual será financiada en gran parte por medio de nuevos ahorros.

La cuarta estrategia propone un incremento en la productividad agrícola y acelerar el proceso de mejorar la distribución de la tenencia de la tierra, para poder elevar los ingresos de los agricultores y facilitar la competencia en los mercados internacionales de los productos exportables del agro.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

Del somero análisis que se ha efectuado, se pueden identificar dos grandes líneas de política económica durante las dos últimas décadas. Una estaría dada por las concepciones explícitas de las bases 1950- Operación Colombia y Guías 1971, y la otra concepción por los planes decenal 60-70, plan 69-72 y plan 70. Como inspirador de la primera se identifica al profesor L. Currie y como representante de la segunda, al expresidente C. Lleras Restrepo.

Las diferencias entre estas dos concepciones, se hacen más agudas con respecto al problema agrario. Así mientras los primeros tienen como objetivo llegar a una sociedad donde "un número relativamente pequeño de hacendados propietarios cultivando la mejor tierra y empleando técnicas modernas y mucha maquinaria han alcanzado enormes progresos en la productividad agrícola, con el consecuente bienestar de sus países", la corriente de C. Lleras Restrepo plantea "una nación llena de campesinos propietarios laborando sus pequeñas propiedades con herramientas de mano" o "más que un país de peones". Colombia debe ser un país de propietarios".

Concepciones. La primera de transformación del terrateniente tradicional en capitalista del agro, y la segunda de expropiación (con indemnización) de las tierras y repartición de ellas, con la ampliación del número de propietarios privados. La primera, tendiente a "evitar que se perpetúe la agricultura de tipo colonial" o precapitalista, y la segunda, uniendo al productor con el medio de producción, o empleando formas de trabajo pre-capitalistas.

Currie opina que "la reforma agraria (de tipo repartición) no solucionaría el problema de la gran mayoría de los campesinos colombianos" y dá como argumentos que "la agricultura de tipo colonial no puede competir con la agricultura de tipo comercial, además de constituir una solución anacrónica". Se argumenta que "al crear campesinos propietarios, se cree que se les mejorará la situación económica, que adquirirán intereses en el presente sistema económico, y que por lo tanto serán sus defensores en lugar de enemigos potenciales"

La asociación de usuarios campesinos comprueba lo contrario.

El problema no sería cómo llevar el capitalismo al agro. El problema es cómo consolidar la estructura de dominación que permita la reproducción ampliada de los capitales, cómo contener el movimiento de ascenso de los campesinos, a través de mejorarles sus ingresos: cómo contener el movimiento obrero, sacrificando cuotas de ganancia frecuente por estabilidad futura; cómo impedir la toma de conciencia política de la masa, con medidas reformistas.

SUBDESARROLLO Y DEPENDENCIA

Luis Bernardo Florez

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL COLOMBIANO*

Unas observaciones preliminares, nos ayudarán a centrar el tema de la presente conferencia y su posible ubicación dentro de los objetivos generales del Seminario que, según señalan sus organizadores se inscribe en la perspectiva de contribuir a "formular estrategias de desarrollo, a nivel regional, de los sectores agropecuarios, forestal y pesquero ... sin olvidar los servicios primarios y el fomento de la agroindustria".

Un objetivo tan amplio de política económica requiere, a mi modo de ver, de tener presentes dos factores centrales:

1. Una muy clara y objetiva consideración sobre las características del desarrollo capitalista colombiano, sus tendencias históricas, las interrelaciones entre sus diversas ramas productivas y las limitaciones dentro del marco internacional en el cual funciona.

2. Cuales son las alternativas de política económica promovidas desde el Estado bajo el interés de acelerar ese desarrollo capitalista. De hecho, esas opciones de política económica se encuentran influídas determinantemente por las condiciones de rentabilidad que exhiban; por lo tanto, cualquier estrategia de desarrollo económico no puede negar este objetivo fundamental a riesgo de querer negar la esencia del sistema sobre el cual se plantea. Pero también responden concretamente y sufren modificaciones, dentro del contexto social y político en el cual buscan implementarse. Por ello, el conocimiento de las formas específicas del desarrollo y de las distintas alternativas de política es de importancia fundamental.

A este respecto uno podría preguntarse por ejemplo: En qué medida las luchas populares obligan a replantear ciertas políticas-económicas y no- a las clases dominantes? Cuáles son las posibilidades del campesinado pobre de incrementar sustancialmente sus ingresos frente al creciente avance de la agricultura comercial que se realiza en tecnificadas haciendas capitalistas? Cuáles son los límites de "democratización" de multitud de mecanismos económicos (créditos, difusión tecnológica, comercialización) que cobijen amplias masas de campesinado y los integren más efectivamente al funcionamiento general del sistema? Si el tipo de desarrollo capitalista en el campo impone una continua descomposición del campesinado, es posible asegurar mecanismos que contrarresten ese proceso, en términos de ingresos, de productividad y de precios? De esa forma, se puede solucionar-aún parcialmente- el problema del desempleo y subempleo rural?

Me parece que aclarar estos problemas no está dentro de las tareas simples o sin importancia si se quiere conocer el curso real de desarrollo de la economía colombiana y si nuestros prejuicios teóricos o teoricistas no nos atan a ilusionismos sobre las posibilidades que brinda el actual modelo político.

---

*Extracto de la Conferencia dictada por el Dr. FLOREZ ENCISO L.B. Catedrático de la Universidad Nacional de Colombia.

En este sentido, uno debería tener presente, por ejemplo el hecho que "tratar de salvar al campesinado defendiendo la pequeña hacienda y la pequeña propiedad contra el empuje del capitalismo, significaría frenar inúltimente el desarrollo social, engañar al campesinado con la ilusión de un posible bienestar bajo el capitalismo y dividir a las clases trabajadoras, creando una situación privilegiada para una minoría a expensas de la mayoría". O sea, que se debe estar muy claro sobre las restricciones históricas que acompañan una determinada política económica. A este respecto, me parece útil recordar que no en vano el curso de la historia pesa sobre determinadas política -y el caso agrario puede ser un ejemplo típico al respecto- de tal forma que soluciones que ayer pudieron ser viables o posibles pero que en su implementación se encontraron con la barrera de intereses contradictorios de clase, hoy se encuentran ampliamente desbordadas por las tendencias efectivas seguidas en el desarrollo colombiano.

Bajo las anteriores perspectivas, limitaré mi exposición a señalar las características que considero de mayor trascendencia, a nivel regional, en la ruta de acumulación seguida por nuestro país. Para ello, me remitiré a algunas ideas que formulé en un trabajo investigativo en el cual participé a finales del año pasado. Estas consideraciones que voy a presentar, se enmarcan básicamente dentro de dos grandes categorías que contribuyen a la interpretación de ese proceso de desarrollo: el desarrollo desigual y la concentración, entre sectores productivos, al interior de esos sectores y entre regiones y que adquieren una intensidad variable de acuerdo con la consolidación del modelo capitalista colombiano.

A. Desarrollo Nacional y Desarrollo Regional

Las pautas de desarrollo de una región están en estrecha relación con su forma de participación dentro de las grandes líneas de expansión que han caracterizado a la economía colombiana; si la producción que se efectúa al interior de una región hace parte de los sectores productivos que impulsan el crecimiento a escala nacional, las oportunidades de esta región serán igualmente las más amplias. Por el contrario, si el tipo de producción regional no avanza a ritmos parejos con los sectores nacionales predominantes, el resultado será un progresivo distanciamiento entre el avance que exhibe la región y el patrón económico de desarrolo del país.

Como consecuencia de los grados desiguales de participación y crecimiento registrados en las regiones que conforman la vida económica colombiana, se producirán efectos de considerable magnitud sobre las posibilidades de inversión en cada Departamento, los crecimientos de las demandas por las distintas producciones; los mayores o menores grados de urbanización de los diversos centros regionales, los recursos financieros para los procesos de producción y la capacidad de prestación de servicios básicos (vivienda, educación, salud) a la población por parte de los gobiernos locales.

La consideración de este carácter desequilibrador del desarrollo dentro de los límites de la economía colombiana*, que implica la existencia de regiones con alto desarrollo industrial y agrícola frente a zonas con actividades productivas estancadas, es uno de los elementos de mayor importancia para la interpretación del desarrollo regional. Enseguida, enfocaremos algunos elementos importantes del proceso de industrialización, el desarrollo agrícola y las posibilidades regionales de inversión.

1. El proceso de industrialización-urbanización. Una primera consideración, sería la forma que ha tomado el proceso de industrialización-urbanización en Colombia, en la medida que la dinámica del desarrollo económico de un país se expresa, entre otros elementos, por una creciente urbanización de su vida económica y social.

Los sectores urbanos pasan progresivamente a concentrar el porcentaje principal del total de la población y a captar las actividades más importantes para el funcionamiento del aparato productivo nacional: en su interior, se desarrolla una compleja red de instituciones y mecanismos comerciales, financieros y administrativos, de servicios públicos, etc.

En ese proceso de desarrollo la industria juega un papel central: para su expansión requiere de una contínua ampliación de la infraestructura física (vías, comunicaciones, electricidad, agua, etc.) y económica (comercio, entidades crediticias, construcciones), que le permiten el aumento de su capacidad productiva, la disminución relativa de sus costos y la elevación de sus tasas de rentabilidad.

Los núcleos urbanos que históricamente logran asegurar, por lo menos parcialmente, estas condiciones** tenderán a concentrar las actividades productivas más importantes y serán además los espacios geográficos preferidos para el desarrollo de nuevos proyectos económicos por parte de las burguesías. Esto implica que dichos centros serán los más dinámicos en el tiempo, pues frente a las demandas en ampliación (de la industria, la agricultura, los bancos, los establecimientos comerciales) deberán expandir su capacidad de prestación de servicios sea directamente para la producción o sea para el mantenimiento y calificación de la fuerza de trabajo*** Aunque el resultado final sea un desarrollo urbano poco ordenado y menos planificado (como lo atestigua la experiencia colombiana), es indudable que estas grandes ciudades se convertirán en los centros nerviosos del funcionamiento de la economía colombiana.

---

* Fenómeno igualmente central en el análisis a escala internacional.

** Que en Colombia sería básicamente: Bogotá, Cali, Medellín, y Barranquilla junto con sus respectivas zonas de producción.

*** Debe quedar claro que, incluídos los grandes centros urbanos, existe un desfase entre las necesidades surgidas de la producción y los medios de satisfacerlas. Es decir, la capacidad de generación de servicios para los grupos poblacionales a todos sus niveles y en respuesta a sus necesidades sociales no es completa; esta diferencia, sinembargo, puede ser más crítica en centros intermedios y pequeñas poblaciones donde el impulso de la demanda sea mínimo y mucho más en aquellas áreas rurales donde hay la ausencia casi total de esos servicios básicos.

La otra cara de la moneda es inevitable. Los centros urbanos que no logran incorporarse al impulso industrial frenan relativamente sus posibilidades de expansión y marchan a ritmos más lentos que los registrados en las zonas industriales. Igualmente, su infraestructura urbana será deficiente y sus servicios institucionales restringidos.

En verdad, el aspecto más importante se relaciona con las características del proceso de industrialización colombiano. A nivel nacional, se encuentran cuatro principales centros industriales que poseen la más avanzada fisonomía del desarrollo industrial; en ellos se encuentran las industrias líderes de la acumulación, que concentran sustanciales proporciones de la producción, dominan los mercados y se ligan estrechamente con el capital extranjero. La capacidad de inversión que surge de su desarrollo productivo es la más alta y por lo tanto contienen las más importantes perspectivas de proseguir e intensificar el desarrollo industrial.

Estas industrias han traspuesto su nivel regional de localización y se expanden por todo el mercado interior, sujetando a sus líneas de crecimiento el resto de las regiones. Compiten ventajosamente en muchos frentes de producción y poseen una elevada capacidad de financiación y un grado acelerado de movilización de capital entre sectores (ligándose a actividades comerciales, bancarias, agrícolas y pecuarias) y regiones. Igualmente, al mismo tiempo que sus procesos productivos se encuentran altamente integrados en las diferentes etapas de fabricación de los productos, establecen plantas de producción en centros urbanos de menor desarrollo relativo para aprovechar los lugares de localización de sus materias primas (agrícolas y/o minerales), los menores costos de transporte y la atención de demandas regionales (por ejemplo: bebidas gaseosas y cervezas). Esto hace que sus condiciones propias de desarrollo se reproduzcan desigualmente en las distintas regiones económicas colombianas.

La otra parte del cuadro industrial es la existencia de toda una gama de pequeñas y medianas industrias que tienen un desarrollo tecnológico menor y compiten desventajosamente con la gran industria, o giran alrededor de esta o atienden mercados diferentes y más restringidos. Este tipo de industrias, que generalmente es el fundamental en las regiones de menor expansión industrial, generará un valor agregado más bajo y la productividad resultante de su actividad será también inferior.

2. El Desarrollo Agrícola.

Las condiciones bajo las cuales se originan y consolidan los procesos de concentración y desarrollo desigual en la agricultura ciertamente difieren a las registradas en la industria. Sinembargo, aunque la intensidad de uno y otro proceso sea distinta, acarrean consecuencias similares en el grado de desarrollo económico y social de los departamentos.

De hecho, aquellas regiones que históricamente desarrollaron la producción agrícola básica, que contribuyó a la conformación de un mercado nacional (el caso típico al respecto sería el del café), lograron convertirse en centros de generación de ingresos elevados para nuevas inversiones y en puntos importantes de demanda por producción nacional e importada.

Pero, a medida que se intensificó el desarrollo y que la actividad industrial entró a ser parte importante del mayor crecimiento de la economía colombiana, no todos estos centros lograron incorporarse a la producción de más rápida expansión (agrícola y/o industrial) ni aprovecharon los efectos multiplicativos que originaba la nueva producción; es decir, no todas estas regiones ofrecían rendimientos atractivos ni mercados adecuados para las inversiones; aparte del hecho de que -en la agricultura- los suelos y las condiciones climáticas no fueran los más apropiados para el desarrollo de la moderna producción. Así, frente al campesinado pobre arrinconado en las zonas de vertiente, la burguesía agraria intensificaba su explotación y tecnificación en los valles y zonas fértiles, bajo modernas formas de organización empresarial.

Indudablemente, otro tipo de factores entraron a jugar, tales como los efectos socio-económicos de la violencia, la estructura de tenencia de la tierra, los movimientos migratorios de la población, las políticas agrícolas del estado, etc. De todas maneras, el resultado final fue también una progresiva concentración de los capitales provenientes de las actividades agrícolas y una paulatina diferenciación en el crecimiento de las distintas producciones de dicho sector, a medida que la difusión del progreso tecnológico era profundamente desigual.

Cuando la producción industrial amplió sus demandas sobre las materias primas proporcionadas por la agricultura (algodón, sorgo, azúcar) y cuando los mercados internacionales se convirtieron en parte importante del total de ventas de algunos productos agrícolas*, se hizo más notorio que un grupo de cultivos representaba el sector dinámico de la actividad agrícola; y precisamente en dicho grupo se incorporaban las más avanzadas técnicas de explotación, se procedía a la organización capitalista de la producción y se necesitaba un cierto volumen de fuerza de trabajo asalariada. Este grupo, se ha denominado comúnmente el de los "cultivos comerciales" y frente a él se encuentran los denominados "cultivos tradicionales" con desarrollo tecnológico mucho más bajo, efectuados en alta proporción en pequeñas producciones y sujetos a bruscas fluctuaciones en los ingresos que proporcionan a sus productores.** Estos últimos, patentizan elevadas situaciones de miseria y de expulsión elevada de población.

* Fuera del caso histórico de la exportación del café, que durante largo tiempo generó la casi totalidad de las divisas de la economía.

** Sobre estos aspectos, se remite al lector al estudio de SALOMON KALMANOVITZ La Agricultura en Colombia 1950-72, DANE, 1974.

Por ello se comprende que los efectos sobre la capacidad de inversión, las más altas posibilidades de acumulación y una continua generación de ingresos crecientes serán muy diferentes en los departamentos, dependiendo de si prima una u otra forma de producción. De igual manera, las opciones para movilizar capitales originados en la agricultura hacia otras actividades tales como la industria, el comercio y los sectores financieros estarán en directa relación con los excedentes —su fortaleza, su incremento en el tiempo— que se produzcan en la actividad agrícola. Asimismo, las posibilidades de mayor movilización de capitales de otros sectores, hacia la agricultura, dentro de una "estrategia de desarrollo regional", dependerá también de la rentabilidad relativa ofrecida por el campo de inversiones de la agricultura.

3. Las Posibilidades de Inversión y la Demanda Regional

Dentro del esquema económico nacional que da surgimiento a las desigualdades productivas sectoriales y regionales, y a la disparidad en los índices de urbanización, se provocan efectos de señalada magnitud sobre las oportunidades de acumulación y reinversión y sobre la estrechez o amplitud relativas de los mercados departamentales.

La concentración del capital y de la inversión se dará en aquellos sectores que ofrezcan las mayores tasas de ganancia, mientras que sectores con rendimientos reducidos no se constituirán en incentivo importante para un acelerado proceso de crecimiento agrícola e industrial.

El efecto en el tiempo será la diferenciación en la capacidad de reinversión entre regiones y empresas y en las formas de atraer capitales al interior de un departamento para impulsar un determinado tipo de producción, por ejemplo basado en pequeñas propiedades.

En este sentido, los problemas de inversión y de generación de ingresos (capacidad de demanda) se encuentran en íntima relación. Así, el estudio de las formas de generación de ingresos para los diferentes grupos sociales permite señalar su fuerte y creciente concentración y, por tanto, cómo el crecimiento real se opera sobre grupos sociales restringidos.

A todos los factores anteriores que sirven para analizar los grados de desarrollo de las regiones del país, se suma la distribución de servicios que coadyuvan al financiamiento y a la comercialización de productos manufacturados y agrícolas. Como es natural, los fondos crediticios y los diversos servicios financieros de que requiere el proceso productivo para la reproducción incesante de la producción se localizarán en los centros urbanos con mayor capacidad de utilizarlos, o sea en aquellos de mayor desarrollo industrial y agrícola. Igualmente, las redes de comercialización y distribución de los productos dependen directamente del impulso que les brinde la actividad productiva. En suma, todos estos elementos conforman a nivel nacional un círculo de interrelaciones que profundizan las tendencias desequilibradoras del desarrollo colombiano.

Mi opinión es que mientras no se aclare en forma amplia el tipo de relaciones reales que dan sustento a una determinada política, no se sabrá tampoco sobre la viabilidad y consecuencias sociales de diferentes alternativas de política económica dentro del marco actual de desarrollo capitalista de la economía colombiana. Y este conocimiento no es nada despreciable, tampoco, en vistas a su superación definitiva.

LA PLANIFICACIÓN AGRARIA EN VENEZUELA

Douglas Jatem

I. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION NACIONAL EN VENEZUELA*

A. Marco Legal e Institucional de la Planificación Agrícola Nacional

1. Antecedentes históricos de la Planificación Agrícola Nacional. El primer paso inicial en la Planificación del Sector Agropecuario en Venezuela, puede ubicarse en diciembre de 1958, cuando fue creada por Decreto No. 492 del Ejecutivo Nacional, la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN)**

A partir de entonces se adoptó el sistema de planificación integral de la economía, el cual se llevó a cabo fundamentalmente mediante la elaboración de planes cuatrienales, que debían ser revisados cada dos años. De este modo se estableció lo que podemos denominar un proceso de planificación en cadena, que entre otras cosas permitía asegurar la continuidad de los programas y proyectos nacionales.

El primer plan de la Nación elaborado en Venezuela correspondió al período 1960-64, siguiéndole los planes 1962-66, 1965-68 y IV el plan correspondiente al período 1970-1974.

De este modo, el país ha venido acumulando una valiosa experiencia en los distintos aspectos y fases de la problemática del Plan Nacional, lo cual ha originado, entre otras cosas, la concepción de una visión macro-económica y sectorial de la economía que permite fijar los objetivos del Plan dentro de una filosofía orientada de acuerdo a las necesidades del desarrollo económico nacional.

En el segundo plan de la Nación (1962-66), se introdujeron mejoras sustanciales. Así por ejemplo, en el programa agrícola se ajustaron algunas proyecciones, se ampliaron otras, y se introdujo el sistema de planes operativos anuales, como instrumentos mediante los cuales se pretendía llevar a cabo el cumplimiento de los planes de cuatro años***

---

* República de Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Oficina de Planificación del Sector Agrícola, División de Planificación y Estadística.

** Véase Gaceta Oficial de la República de Venezuela No.25950 de 20 de diciembre de 1958.

*** Sobre este aspecto se detallará más adelante en la parte correspondiente a la acción del Gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, período 1973-78.

En la práctica estos planes anuales tropezaron con una serie de dificultades, muchas de las cuales se debieron a problemas de carácter administrativo, de coordinación y de insuficiencia de personal técnico, por tratarse de un nuevo y complejo proceso, implantado por primera vez en el país.

En el proceso de elaboración del plan de la nación una de las fases más importantes, consiste en la consideración, a través de consultas e informes, de los planes y sugerencias de los distintos sectores nacionales involucrados, tanto de carácter público como de naturaleza privada.

En lo que al Sector Agrícola se refiere, podemos mencionar que en 1963 por ejemplo, se creó el Comité Nacional de Planificación Agrícola, el cual estuvo presidido por representantes del Ministerio de Agricultura y Cría y del Sector Agrícola de CORDIPLAN.

Este Comité además estaba integrado por funcionarios de las Oficinas de Programación y Presupuesto del Banco Agrícola y Pecuario, Instituto Agrario Nacional y Ministerio de Obras Públicas. El sector privado estuvo representado por la Federación de Cámaras de Comercio y Producción (FEDECAMARAS), la Federación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios (FEDEAGRO), la Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela y la Federación Campesina de Venezuela (F.C.V.). Además de los organismos mencionados, participaron en este Comité las Juntas Nacionales de Producción, las cuales habían sido creadas en 1960.

En el año de 1966 fueron creados los Comités de Trabajo del Consejo de Ministros, cuyo propósito era lograr una mayor coordinación en la búsqueda de soluciones a los problemas surgidos en el desarrollo de las actividades de la Administración Pública. Uno de esos Comités fue el Comité de Desarrollo Agropecuario, integrado por el Ministro de Agricultura y Cría, el Ministro de Obras Públicas, el Director de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) y el Coordinador del Sector Agrícola de CORDIPLAN.

Estos Comités no lograron funcionar en la forma prevista, por lo cual el éxito de sus funciones se vió gravemente afectado.

Asimismo, se establecieron Comités Interministeriales del Consejo de Ministros, creados a partir de julio de 1969. Uno de ellos fue el Comité de Desarrollo Agrícola y de Reforma Agraria, integrado por el Ministro de Agricultura y Cría, el Ministro de Obras Públicas, el Director de la Oficina Central de Planificación (CORDIPLAN), el Ministro de Hacienda y el Ministro de Fomento. En los casos que así se requería, podían asistir como invitados los Presidentes de Institutos y Empresas del Estado y cualquier otro Ministerio que estaba relacionado con el problema a tratar. Este comité celebró reuniones de trabajo cada tres semanas.

Entre los objetivos del Comité se podían señalar los siguientes:

a. Facilitar el estudio y discusión de los asuntos económicos-sociales relacionados con varios Ministerios, y la mejor formulación, instrumentación y evaluación de los programas sectoriales de desarrollo dentro del marco del Plan de la Nación.

b. La coordinación del desarrollo de los programas del Sector Agrícola y la fijación de las responsabilidades de cada uno de los organismos que actúan dentro del Sector en la ejecución de programas concretos, así como la proposición de las prioridades y la asignación de los recursos necesarios.

Uno de los avances más positivos que pudiera señalarse en el proceso de planificación en Venezuela, fue el inicio de las actividades correspondientes a la implantación de la planificación regional*

El primer paso en ese sentido lo señala la promulgación de un Decreto Ejecutivo sobre la regionalización del país, por el cual éste queda dividido en ocho áreas administrativas y de planificación. Como una tarea complementaria del decreto de regionalización, se procedió a la creación de las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) en cada región**

En este sentido comenzaron a funcionar la Oficina de Planificación de la Región Nor-Oriental, y la de la Región Sur, en cada una de las cuales existen grupos de trabajo dedicados a la planificación del Sector Agropecuario. Estas Oficinas trabajaron en algunos casos, en íntimo contacto con los organismos regionales y con la Oficina Central de Coordinación y Planificación que funciona en la Región Capital con sede en Caracas (CORDIPLAN).

2. Organización para la Planificación Agrícola Nacional. La función de orientación general y definición de la política nacional del desarrollo agrícola, está a cargo de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República por órgano de la Oficina denominada Sector Agrícola.

---

* Los primeros lineamientos de Política de Desarrollo Regional se encuentran en el III Plan de la Nación, correspondiente al período 1965-1968.

** El funcionamiento y operatividad de estas Oficinas de Planificación será explicado en la parte correspondiente al Desarrollo Regional.

Desde el punto de vista administrativo el Sector Agrícola está integrado por el Ministerio de Agricultura y Cría; los siguientes Institutos Autónomos: Banco Agrícola y Pecuario, Instituto Agrario Nacional, Corporación de Mercados Agrícola; el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, y las empresas del Estado que a continuación se mencionan: el Banco de Desarrollo Agropecuario, Almacenes del Depósito Agropecuario (ADAGRO), Centrales Azucareros C.A., y los Bancos de Fomento Regionales.

a. Organos de la Planificación Nacional:

1) Oficina Central de Planificación de la Presidencia de la República, Sector Agrícola.

Con la creación de la Oficina Central de Planificación de la Presidencia de la República, efectuada el 30 de diciembre de 1958, por Decreto No. 492, se inicia en el país el sistema nacional de planificación del desarrollo social y económico y la coordinación de las actividades que con tal propósito puso en ejecución el Gobierno Nacional.

A esta oficina corresponde una labor de análisis, proyecciones y formulación de los objetivos y metas generales del desarrollo, complementada con la consulta de los sectores públicos y privados, así como la armonización de la forma de ejecución de los programas y proyectos que dicho proceso implica. Su estructura organizativa ha sido concebida de tal forma que dispone de unidades de asesoramiento nacional, orientadas a asistir a los diferentes sectores económicos del país en la formulación de los planes destinados a alcanzar el grado de desarrollo deseado. Dentro de la estructura, el Sector Agrícola, es la dependencia que se ocupa de atender los requerimientos de la planificación del desarrollo agrícola nacional y a ella le han sido asignadas, entre otras, las siguientes funciones:

a) Determinación de los objetivos y metas básicas del desarrollo agrícola nacional.

b) Asesoramiento, coordinación y evaluación de los planes agrícolas nacionales.

c) Coordinación permanente con la unidad asesora del Sector Industrial en lo relativo a la formulación de las metas y programas destinados a la industrialización de la producción agrícola.

d) Coordinación de las actividades de los organismos responsables de la ejecución del Plan Agrícola Nacional, en lo relativo a la revisión y ajuste de los programas y proyectos en ejecución, para mantener su coherencia con los objetivos generales del desarrollo.

2) Ministerio de Agricultura y Cría, Oficina de Planificación del Sector Agrícola (OPSA).

El Ministerio de Agricultura y Cría es el organismo del Gobierno Nacional al cual corresponde la elaboración, dirección y ejecución de los planes destinados al Sector Agrícola Nacional; por tanto es el responsable de la supervisión, coordinación y control de la instrumentación de los programas y proyectos que implica la ejecución de dichos planes.

Para el cumplimiento de la labor de planificación en el sector, el Ministerio de Agricultura y Cría cuenta con la Oficina de Planificación del Sector Agrícola, adscrita al Despacho del Ministro.

Dicha Unidad tiene como funciones específicas la planificación del desarrollo agrícola del sector; la coordinación de los Institutos adscritos al Ministerio en lo relacionado con la programación, Planificación y la coordinación del sector público con el sector privado a través de mecanismos consultivos permanentes.

Esta Oficina está integrada por:

Una Dirección de Planificación y Estadísticas y de la cual dependen:

-División de Planificación
-División de Estadísticas
-División de Evaluación de Presupuestos
-División de Investigaciones Económicas

3) Instituto Agrario Nacional y Banco Agrícola y Pecuario.

El Instituto Agrario Nacional y el Banco Agrícola y Pecuario tienen como función la asistencia técnica y financiera del sector campesino y mantiene dentro de sus respectivas estructuras organizativas, Oficinas de Programación y Presupuesto, con funciones más o menos análogas a las del Ministerio de Agricultura y Cría. (Ver organogramas anexos).

4) Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

El 20 de enero de 1961 por Decreto No.446 de la Presidencia de la República se creó el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias con el fin de impulsar la investigación agropecuaria y propiciar el financiamiento propio de dichas actividades. Tiene como funciones la promoción de la investigación en colaboración con las distintas instituciones dedicadas a ese propósito, así como propagar, almacenar y vender las semillas de las variedades que produce el Ministerio de Agricultura y Cría y los productos zooterápicos que se puedan producir.

5) Empresas del Estado

Las funciones en relación con el sector son principalmente de promoción, asistencia técnica y financiera y de mejoramiento de las actividades de comercialización.

6) Instituciones para capacitación

Para la formación del personal técnico destinado a la planificación y ejecución de programas de desarrollo agrícola, se han venido creando instituciones entre las cuales podemos mencionar el Centro de Estudios para el Desarrollo, dependiente de la U.C.V. (CENDES), y la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicadas a la Reforma Agraria (CIARA).

b. Programas especiales o complementarios de la Planificación a nivel nacional y regional.

Además del Plan Agrícola Nacional, el cual constituye el instrumento básico que orienta y motoriza el proceso de planificación en materia agrícola a nivel nacional, existen en el país otros mecanismos o instrumentos (programas especiales), que complementan esa labor. Entre ellos vale mencionar los siguientes:

A nivel Nacional :

-El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. La realización del mismo está a cargo de la Comisión para la Elaboración del Plan Nacional de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), creada según Decreto Presidencial No.901 del 18 de agosto de 1967 y modificada según Decreto No.47 del 7 de mayo de 1969. Dicha Comisión depende del Consejo de Ministros y ha preparado un estudio prospectivo de las necesidades nacionales de agua hasta el año 2.000.

-El Programa Nacional de Investigaciones

Está a cargo del Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas creado según Decreto No.566 de la Junta de Gobierno del 5 de febrero de 1959. Este organismo está integrado por 25 miembros de carácter ad-honorem de los cuales diez (10) tienen carácter de miembros permanentes. Sus funciones son las de planificar y coordinar los programas de investigación y experimentación agrícola, definiendo los objetivos y prioridades a corto, mediano y largo plazo.

-El Programa Nacional de Asistencia Técnica a la Producción Agrícola.

Es elaborado por la Dirección General de Desarrollo Agrícola del Ministerio de Agricultura y Cría de acuerdo a las metas y lineamientos de los planes operativos y del Plan Agrícola Nacional.

-El Programa Nacional de Vialidad Rural

Está a cargo de la Dirección General de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas.

-El Programa Nacional de Electrificación

Está a cargo de la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE).

A nivel Regional :

-El Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola (PRIDA), es un programa cuyo objetivo es promover el desarrollo agrícola en cuatro (4) regiones del país, los Andes, Centro Occidental, Central y Nororiental.

-Programa El Complejo Hidrológico de Apure que tiene por finalidad la solución del problema de inundaciones y sequías que afectan a esta Entidad Federal.

-El Desarrollo Agropecuario de la Isla de Guara, que tiene por objeto proveer de alimentos y materia prima agro-industrial a Ciudad Guayana (al Sur de Venezuela).

-También funcionan en el país varias Corporaciones o Fundaciones que se ocupan de elaborar planes de desarrollo económico regional, como son: la Corporación de Los Andes (CORPOANDES), la Fundación para el Desarrollo Centro Occidental (FUDECO), la Corporación de Oriente (CORPORIENTE), la Corporación del Zulia (CORPOZULIA) y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG).

Otro progreso en este sentido es la descentralización administrativa de los organismos gubernamentales responsables del desarrollo agrícola al crearse Oficinas en determinadas regiones. Sin embargo lo ideal y de urgente necesidad para la realización de una planificación conjunta, es el establecimiento de una regionalización única que conllevaría a la integración verdadera de los planes y actividades; en este aspecto el gobierno ha dado los primeros pasos al disponer en el Decreto No.72 del 11 de junio de 1969, la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional en ocho Regiones Administrativas, buscando con ello la adaptación del organismo respectivo a los fines de regionalización de las actividades inherentes al desarrollo económico y social.

Posteriormente en 1972, el Decreto No.929 del 5 de abril, que deroga el Decreto No.72, define de mejor forma la estrategia global de desarrollo regional, que será aplicada en la actual etapa del proceso y estimula la adopción de las medidas requeridas y la creación de los mecanismos que se estiman esenciales para acelerar la consecución del desarrollo regional.

c. Organogramas de los Organos de Planificación del Sector Agrícola.

-Oficina Central de Coordinación y Planificación (Gráfico 1)

-Oficina de Planificación del Sector Agrícola (Gráfico 2)

-Instituto Agrario Nacional (Gráfico 3)

-Banco Agrícola y Pecuario (Gráfico 4)

-Organismos del Sector Agrícola vinculados al Programa Integral de Desarrollo Agrícola.(Gráfico 5)

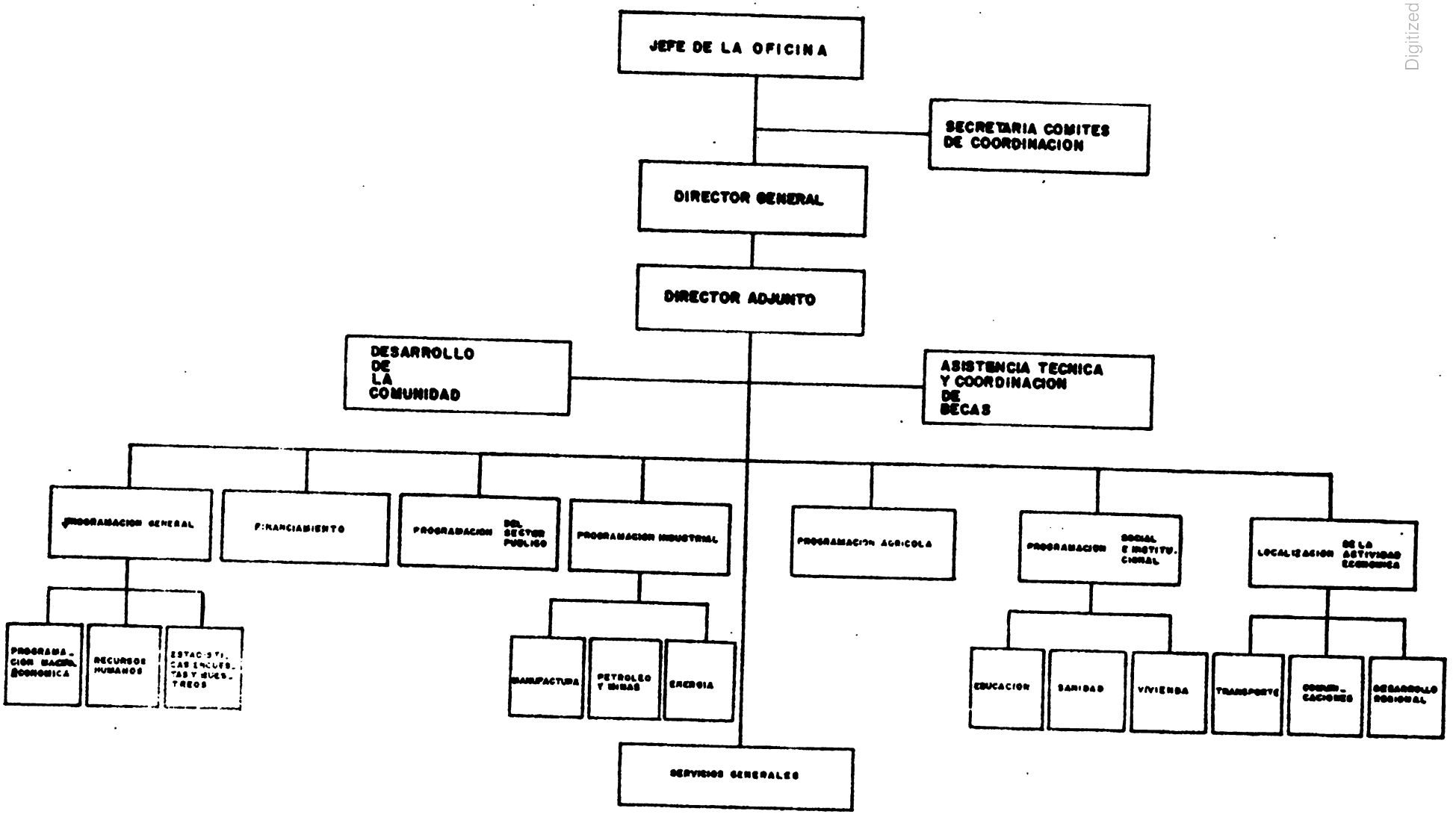
3. Importancia Actual de la Planificación y sus necesidades. A la planificación le corresponde en la actualidad un papel muy importante en los esfuerzos que realizan los gobiernos de los países poco desarrollados para promover el desarrollo económico y social.

Después de la II Guerra Mundial la planificación del fomento agrícola y del desenvolvimiento económico general se ha extendido a todas las partes del mundo y especialmente a las regiones poco desarrolladas.

La planificación económica y agrícola ocasiona decisiones centralizadas sobre qué, cómo, cuánto, deberá producirse y puede exigir decisiones sobre precios, costos, localización y desarrollo de la capacidad productiva, pero éste será un ejercicio estéril a menos que los planes puedan trasladarse del papel a la realidad concreta, en un plazo más o menos igual al comprendido por el plan. La fijación de metas, la asignación de períodos de inversión e incluso la elaboración de planes detallados de saneamiento de tierras, riego, fertilizantes y otros medios auxiliares para el aumento de la producción son esenciales, pero no basta por si mismo; sino depende además, de la capacidad que tenga el gobierno y otros organismos administrativos de la masa agricultora, cuya acción determina en último término el triunfo o el fracaso de un plan de desarrollo agrícola. (En muchas ocasiones, en algunos países poco desarrollados, se ha visto que la escasez de recursos financieros estatales o la insuficiencia de la porción de esos recursos dedicados a la agricultura no han sido obstáculo al desarrollo económico; que si los programas agrícolas de otros países no habían tenido éxito, se debía a que: los gobiernos carecían de la organización administrativa y de campo necesario para que sus políticas y programas fueran eficaces en el plano rural; y por otro lado un gran número de agricultores carecían de alicientes para acrecentar su producción debido a las condiciones locales, económicas, e instituciones con que tenía que enfrentarse)

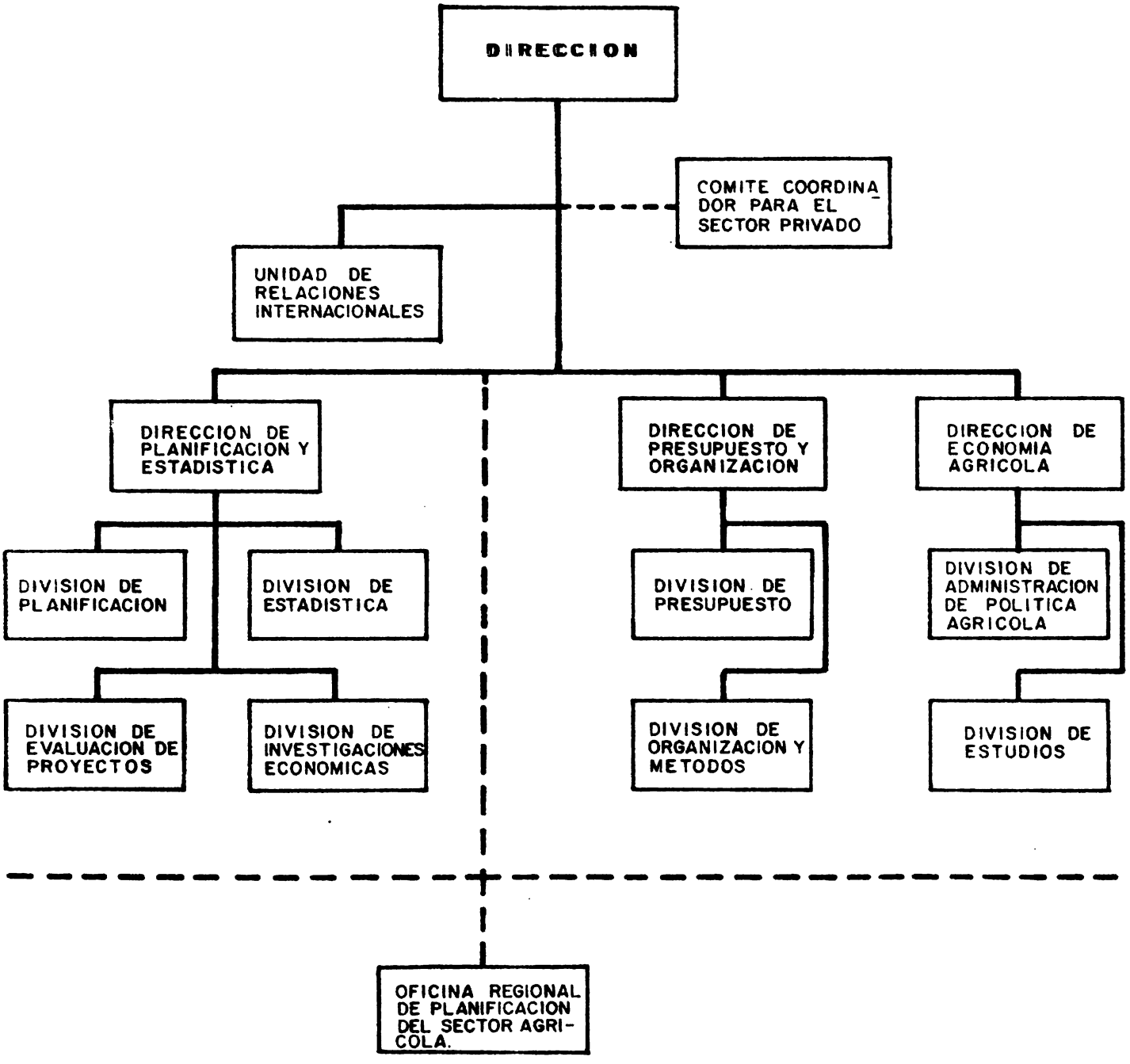
OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION

(GRAF. Nº 1)



OFICINA DE PLANIFICACION DEL SECTOR AGRICOLA

(GRAFICO Nº 2)

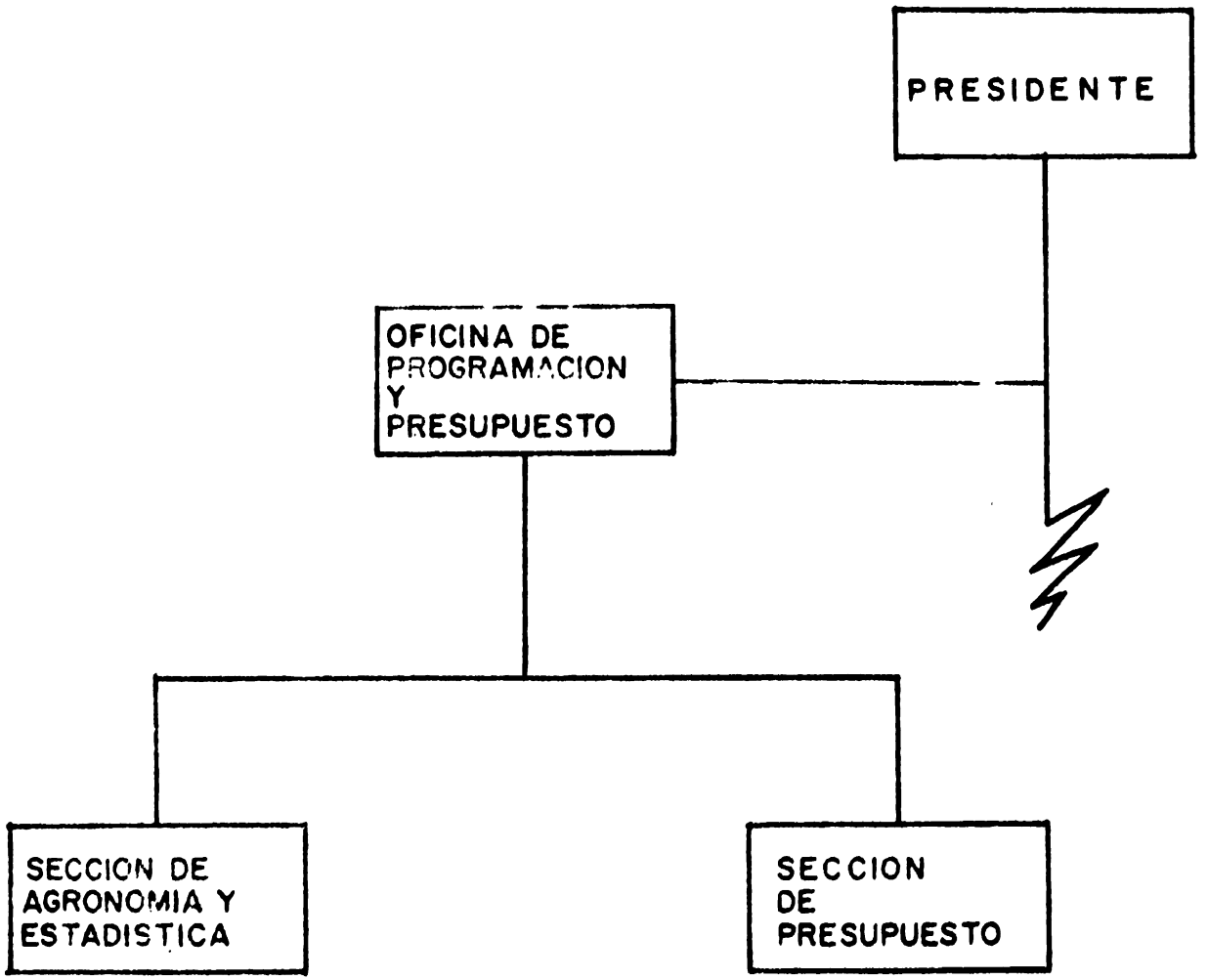


(GRAF. Nº 3)

INSTITUTO AGRARIO NACIONAL

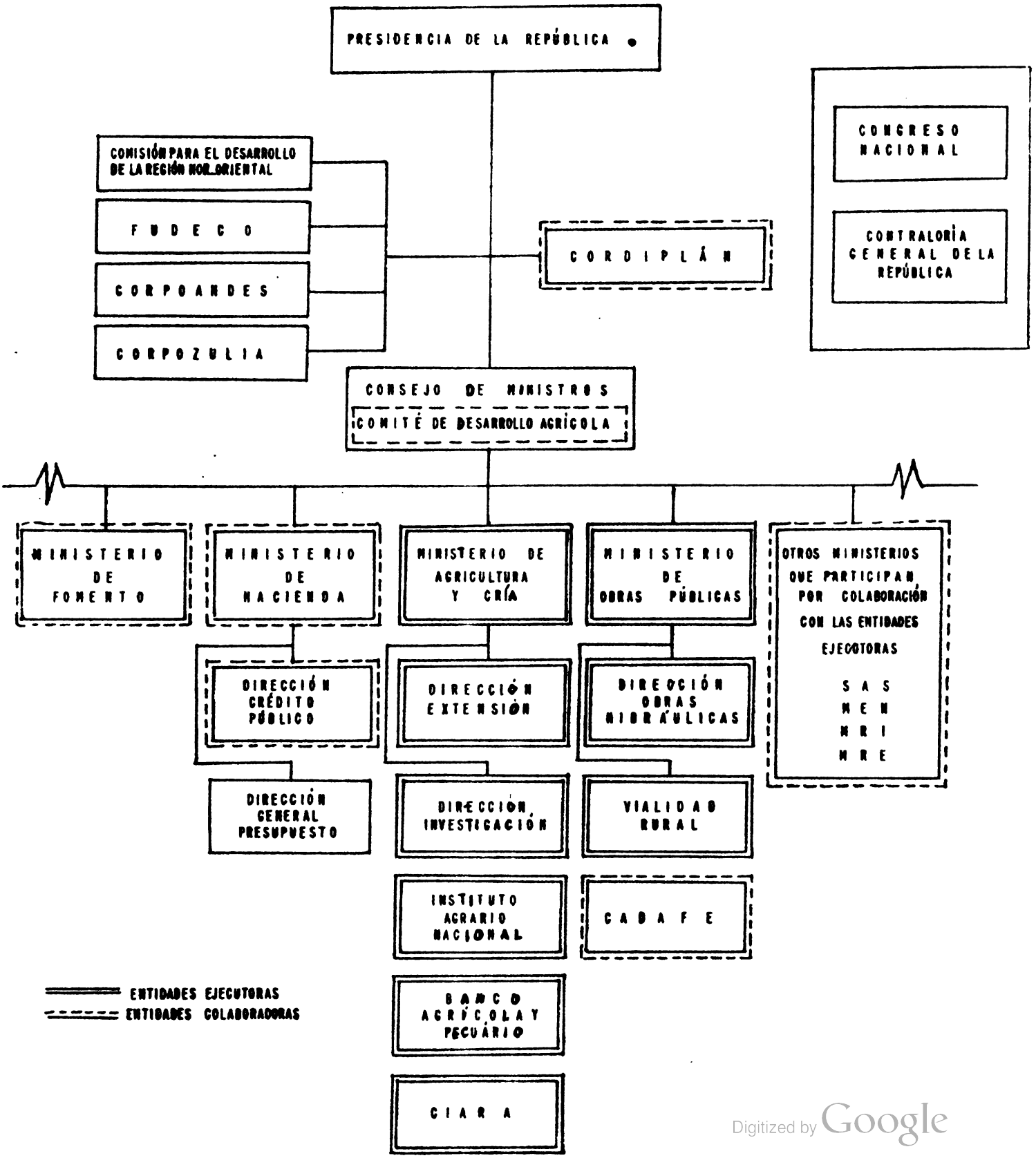
(GRAF. Nº 4)

BANCO AGRICOLA Y PECUARIO

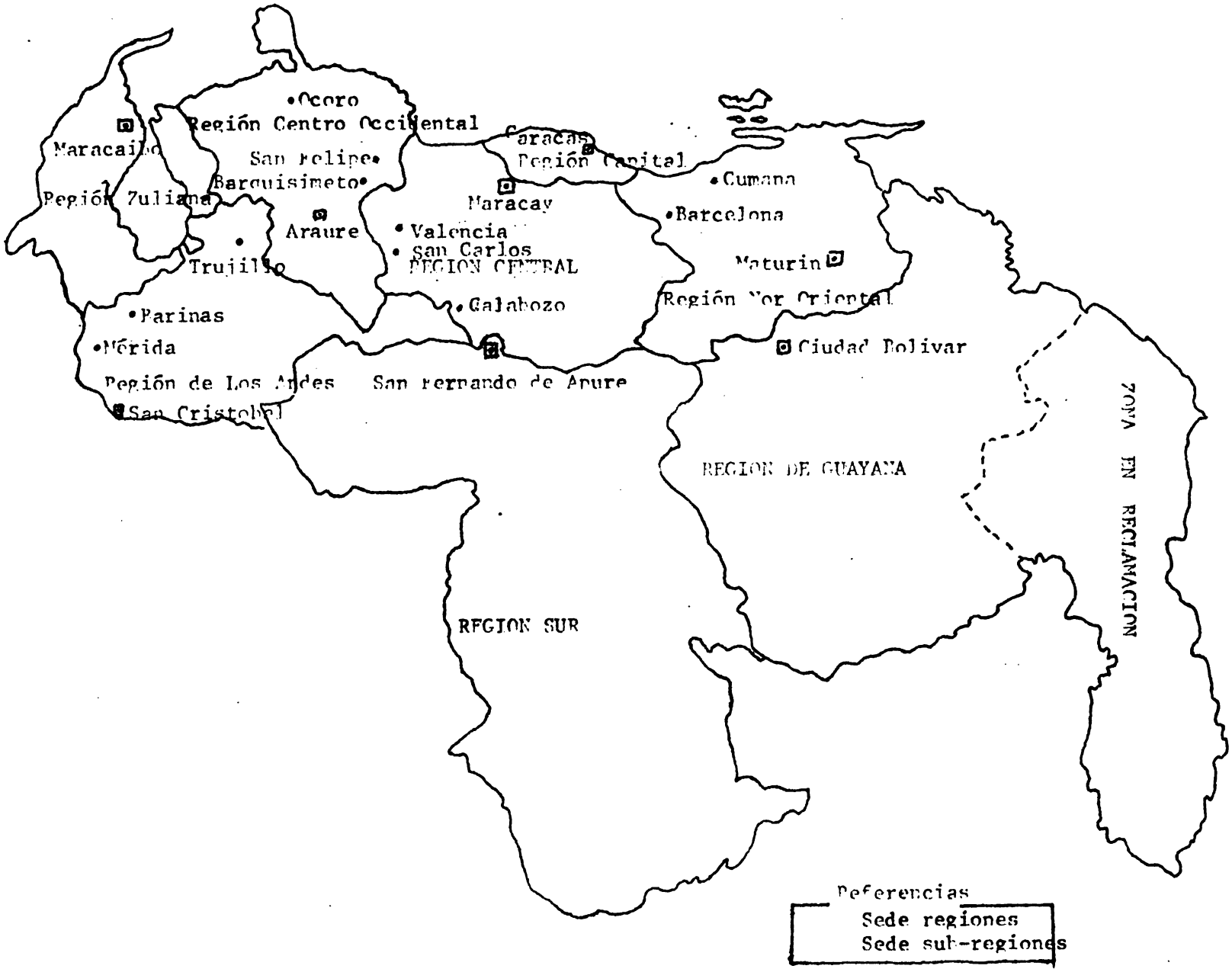


(GRAF. Nº5)

ORGANISMOS DEL SECTOR AGRICOLA VINCULADOS AL PROGRAMA INTEGRAL DE DESARROLLO AGRICOLA



REPUBLICA DE VENEZUELA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA
MAPA DE REGIONALIZACION



Pero es importante observar que en los países subdesarrollados que están tratando de acelerar su proceso de crecimiento económico, que lo que ocurre en el sector agrícola condiciona en gran parte la expansión de los demás sectores y ésto ocurre, debido a que el crecimiento de la productividad en la agricultura de estos países libera por un lado de trabajadores que son necesarios para la expansión de los demás ramos de la actividad; produce por otro los alimentos y las materias primas necesarias para el crecimiento de las poblaciones urbanas y actividades industriales, facilidades básicas y servicios que el proceso de desarrollo económico requiere; y crea, finalmente mercados para absorber los productos industriales y servicios que van siendo producidos en forma creciente como consecuencia de la expansión anterior.

Es muy probable que las exigencias concretas de la situación de un país, obligue a formular un programa de desarrollo para el Sector Agrícola en forma exclusiva, y esto puede deberse al impacto que la baja productividad del sector ocasione sobre el crecimiento de toda la economía en un momento dado; a la necesidad de liberar factores de producción que permitan impulsar el desarrollo de otras actividades que tendrán un efecto dinámico sobre el desarrollo económico global; y a razones sociales, estrategias o de otra naturaleza, etc.

En estas circunstancias la formulación de un programa sectorial para el desarrollo de la agricultura de un país será perfectamente lógica y viable, pero será necesario tener en cuenta lo señalado con respecto a las interrelaciones sectoriales y considerar al menos en forma general al programa en relación al desarrollo probable de los demás sectores de actividad y de la economía global.

Para realizar un programa de desarrollo agrícola o de otro sector es esencial la previa formulación de dicho programa, lo cual exige en primer término hacer un diagnóstico de la situación que caracterice la agricultura del país para el cual se desea establecer el programa. Este diagnóstico puede hacerse en dos niveles: a) Analizando algunos indicadores económicos, sociales y políticas fundamentales de la agricultura, de los demás sectores y de la economía en su conjunto, se puede determinar en sus líneas básicas la necesidad de establecer este programa. b) Se puede proceder a hacer un inventario detallado de la situación de la agricultura tanto en sus condiciones y factores de demanda como en sus condiciones y factores de oferta; lo que permitirá una vez terminado reformular en forma mucho más completa las razones en función de las cuales se debe efectuar el programa, y dará al mismo tiempo los elementos básicos para la confección de éste.

Del análisis de los indicadores económicos, tales como: a) Balanza de pagos. b) Estabilidad interna. c) Fuerza de Trabajo. d) Ingresos. e) Niveles nutritivos de la población. f) Otras razones tales como: estrategias o de otra naturaleza que aconseje acentuar una política de mayor abastecimiento de productos agropecuarios de producción interna; se puede deducir la necesidad más o menos imperiosa del programa de desarrollo para el sector agrícola y conocer qué es lo que se pretende con este programa, es decir sus objetivos centrales.

Una vez determinada la necesidad de efectuar un programa de desarrollo para la agricultura y de haberse determinado en función de qué razones se debe llevar a cabo este programa, es preciso ir a un examen más detallado de la situación de la agricultura en el país en referencia; esta segunda parte es lo que denomina inventario de la situación de la agricultura, éste nos permitirá conocer lo que esté pasando actualmente en el sector agrícola, lo ocurrido en períodos recientes, y las tendencias futuras que se puedan esperar, en lo que se refiere a condiciones y factores de demanda y oferta de productos agropecuarios y de éste se obtendrá también los elementos básicos para la formulación de las metas del programa y para el establecimiento de los métodos más adecuados para lograrlos.

Este inventario de situación se compone a su vez de dos partes:

a. de recopilación de antecedentes;

b. de análisis de estos antecedentes utilizando ciertos criterios económicos básicos para juzgar lo que ha ocurrido en el sector agrícola.

Este análisis permitirá finalmente establecer las razones por las cuales la oferta de productos agropecuarios no ha crecido en relación a la tasa de crecimiento de la demanda. Y esto a su vez le indicará los elementos básicos de formulación y realización, que deberá contener un programa.

"Una vez completado el diagnóstico de la situación de la agricultura en el país para el cual se desea realizar el programa de desarrollo agrícola, se dispondrá de los elementos básicos necesarios para la formulación del programa".

Este debe contener a su vez las siguientes etapas:

1) Formulación de las razones del programa y justificación de su necesidad; (Una declaración de los fines y objetivos generales del gobierno).

2) Establecimiento de las metas del programa (Una definición de metas más precisas y cuantitativas).

3) Una exposición acerca de la estructura de la economía, las tendencias recientes y las directrices generales de desarrollo.

4) Hojas de balance y pruebas de factibilidad

5) Un programa de gastos públicos

6) Pormenores de los principales proyectos

7) Establecimiento de medios para alcanzarlos; (Una explicación de las políticas y medidas con que el gobierno se propone conseguir sus fines).

8) Análisis de compatibilidad de metas y medios

Estos programas se diseñan tomando como base la visión integral del desarrollo económico previsto por el plan, pero especificando metas sectoriales o geográficas, coherentes y compatibles con la estabilidad de un modelo a largo plazo, y realizable a través de entidades públicas o privadas perfectamente identificadas.

4. El Plan de Desarrollo del Sector Agrícola.

a. Programa Operativo 1975. En marzo de 1974, cuando el actual gobierno asumió la conducción del Despacho, solicitó de la Dirección de Economía y Estadística Agropecuaria los programas de producción de corto plazo, o sea para los ciclos de verano e invierno de 1974, y de esta Oficina, la planificación prevista para el año 1975. A tal efecto, ambas Direcciones se abocaron a la estructuración de equipos multidisciplinarios e interdirec cionales para la formulación del Programa Operativo 1975.

Con ello se cubriría la emergencia de lograr un ordenamiento de la producción para el próximo año, lo cual permitiría al personal de esta Oficina después de colaborar en algunas de las etapas de los Programas Ope rativos, abocarse a la tarea de la formulación del Plan de Mediano Pla zo.

1) Bases para la estructuración del Programa Operativo.

a) Cubrir ocho renglones prioritarios (cereales, leguminosas, raíces y tubérculos, oleaginosas, sisal, ganadería de carne, ganadería de leche y pesca), previéndose que en la fase de compatibilización se incorporarían trabajos correspondien tes a café, cacao y frutales, que venían preparando comisiones creadas al efecto.

b) Las prioridades se asignaron en base a:

-Productos de primera necesidad desde el punto de vista alimenticio o como materias primas de industrias básicas.

-Productos casi en su totalidad deficitarios que requirirían un im pulso a su producción para reducir su dependencia externa ante la coyuntura interna cional inflacionaria y la escasez mundial de productos agrícolas para la exportación.

-Productos susceptibles de cambios inmediatos en las metas de producción en función de su carácter de cultivos anuales, o porque requerirían una revisión de su política a corto plazo, como en el caso de la ganadería de carne, de leche y pesca.

c) Se denominan renglones a los grupos genéricos de productos adoptándose este criterio para obviar la competencia entre los productos y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos escasos.

d) Formular un programa conjunto para el sector agropecuario que proporcionará consistencia al desarrollo de la producción frente a la práctica de programas aislados que se interfieran entre sí.

e) Formular el Programa Operativo 1975 con proyección regional e implementando acciones cronometradas a lo largo del año en lo referente a dónde (por Región y Entidad Federal), cuándo (por ciclos productivos), con quiénes (pequeños, medianos productores y empresarios), con qué (insumos factoriales y tecnológicos), y a través de Organismos (MAC-IAN-BAP-BANDAGRO y C.M.A.)

Para llevar a cabo el Programa se creó una estructura organizativa multidisciplinaria e interdireccional con participación de los organismos del sector involucrados en su operación, con la dedicación del personal asignado en forma exclusiva y a tiempo completo.

2) Fases del Programa Operativo 1975

El Programa Operativo cubriría tres fases:

a) Diagnosis, Prognosis y diseño de Táctica Programática (alternativas).

b) Compatibilización de las Técnicas Programáticas para el Sector.

c) Diseño del Programa Operativo regionalizado y cronometrado.

La colaboración de la División de Planificación llegó hasta cubrir la primera fase del Programa y a partir de esta etapa el Programa pasó a ser responsabilidad de la Dirección de Extensión del Despacho.

La compatibilización a nivel de cada Equipo Interdireccional supone la fijación del criterio o táctica programática que va a adoptar el grupo acerca de la combinación de producción para el renglón, que se considera deseable y factible para 1975 en función de los recursos factoriales y tecnológicos disponibles en cada región con miras a satisfacer las necesidades de la demanda, reduciendo en determinado margen la dependencia externa bien sea en producto final, como en materia prima o en semilla, maquinaria o cualquier otro tipo de insumo.

Hasta esta fase los criterios son en cierta forma independientes por grupo y no necesariamente consistentes y coherentes dentro de un programa considerado como un todo. Esta labor implicará un primer ajuste de las cifras recabadas de la fuente primaria que aparecen en el cuadro y debe quedar cubierto para el 15 de agosto de 1974.

Un ejemplo podría ser un planeamiento del Equipo Interdireccional de Raíces y Tubérculos de incrementar para 1975 la producción de yuca con la finalidad de estimular e inducir su uso industrial en la elaboración de mezclas para alimentos concentrados para animales, dada la coyuntura internacional y las perspectivas inciertas del mercado mundial de cereales; enfoque que puede no haber sido considerado en detalle por el Equipo Interdireccional de Cereales.

La compatibilización a nivel de Comité de Coordinación General ampliado supone desde luego, buscar la coherencia de las metas de ambos equipos en casos como el planteado; así como lograr consistencia en las metas de todos los productos y de los renglones, partiendo de la realidad que algunos cultivos compiten entre si en la asignación de recursos escasos como superficie, maquinaria, mano de obra, asistencia técnica, crediticia, etc.

El diseño implica cuantificación de la producción según la o las alternativas aceptadas, tanto a nivel regional como por entidad federal; por ciclo o estacionalidad de la producción para cada rubro; la discriminación de la misma por grupos de productores (empresarial, pequeño y mediano productor y estimación del consumo o autoconsumo); la determinación de los requerimientos en insumos factoriales y tecnológicos y los requerimientos de crédito y financiamiento que aseguren la operatividad del programa de cada Región.

El programa contempla también una especificación cronometrada en el espacio y en el tiempo (por entidad federal y por mes) de las fechas mínima y máxima en que deben estar situados las asignaciones crediticias y los requerimientos en insumos y dinero en las diferentes sucursales y agencias del Banco Agrícola y Pecuario y de Bandagro y en las dependencias de Corpomercadeo a nivel central y en el interio del país para asegurar la operatividad de las cosechas o programas de inversión previstos; así como la adquisición de los productos a los precios mínimos establecidos; las fechas en que, de acuerdo a la estacionalidad de la producción, debe gestionarse la importación de insumos o de productos para complementar la demanda a fin de eliminar, en lo posible, crisis de abastecimiento interno; deberá establecerse la disponibilidad por estados y para cada ciclo productivo, del parque de maquinaria necesario para cubrir cada proceso y ciclo de producción y las posibilidades de movilidad horizontal de este recurso de zonas próximas en caso de necesidad; se identificarán los sitios y unidades disponibles para el acopio, recepción, almacenamiento, conservación, distribución y otros necesarios a la comercialización de cada producto y se especificará la cantidad de extensionistas y el área a cubrir por cada uno de ellos, para cada producto, durante el año y los recursos financieros necesarios para cumplir esa labor.

El diseño del programa deberá finalizarse para el 15 de septiembre de 1974. A lo largo de esta fase final se irán cuantificando y discriminando las asignaciones presupuestarias requeridas por cada organismo involucrado para incluírlas en el presupuesto a ser considerado por el Congreso Nacional.

b. Implementación del Programa Operativo 1975. Una vez concluído el Programa Operativo 1975 se elevá a la consideración del Ciudadano Ministro y del Consejo de Desarrollo Agrícola con la finalidad de que se le formularan las observaciones y se realicen los ajustes obligantes en este tipo de trabajo.

Al recibir la aprobación definitiva del Programa Operativo 1975 y efectuada la incorporación de las asignaciones de recursos para la puesta en marcha del mismo en el Presupuesto Ordinario de Gastos del Despacho, se desagregará en Sub-Programas Operativos Regionales y se procedería a convocar a los Directores Generales de Regiones y sus respectivos Jefes de Programas a un Seminario que se efectuará a nivel central a fin de instruirles sobre la forma de ejecución y coordinación del trabajo a partir del ejercicio fiscal 1975.

Durante el año 1975 se realizarán giras periódicas al interior para evaluar la operatividad del programa y para proceder a los ajustes que surjan de su ejecución.

De acuerdo a los resultados que se obtengan de esta experiencia, se analizará la conveniencia de institucionalizar este sistema de trabajo para adoptarla como fórmula de implementación de los planes a mediano plazo.

A tales fines se consideraría la participación cada vez mayor de las Regiones en la alimentación de la información básica y en la formulación del paquete de proyectos a incorporarse en dichos planes.

c. Material en Procesamiento por los Equipos Interdireccionales. Cada uno de los Equipos Interdireccionales, que trabajan con renglones (grupos genéricos de productos) del sub-sector agrícola vegetal, según la complejidad y características de los mismos están procesando alrededor de 20 a 40 cuadros relativos a las materias que se especifican a continuación, para los años 1974 y 1975 y para cada Región y entidades federales que la componen:

-Superficie sembrada y cosechada, Rendimiento y Producción discriminada en bajo riego y sin riego por ciclo productivo.

-Superficie de Siembra, Uso y Necesidades de Insumos Tecnológicos, especificando hectáreas y cantidad de semilla certificada, de cosecha e importada; Fertilizantes por tipo de fórmula, según las hectáreas; y Biocidas por el mismo procedimiento.

-Insumos Tecnológicos, Proyecciones de Abonos, Herbicidas, Insecticidas y Fungicidas, según tipo o fórmula, tomando en cuenta la capacidad de abastecimiento interno, necesidades para los años de la proyección, posibilidades de incremento de la producción y necesidades de importación.

-Requerimientos de mano de obra en función de la superficie por ciclo productivo, bajo riego o sin riego.

Se anexan formatos de ese material de trabajo.

Además el personal asignado por el Banco Agrícola y Pecuario ha confeccionado alrededor de 30 cuadros por Equipo sobre el financiamiento por cultivo concedido, otorgado y pagado, bajo las modalidades de crédito ordinario a pequeño y mediano productor, crédito dirigido, riego y supervisado. También están confeccionando cuadros por entidades federales de los patrones de crédito que se conceden según la modalidad, para el cálculo de los requerimientos del Programa.

El Instituto Agrario Nacional está preparando los cuadros correspondientes a la programación por cultivo y tipo de organización para la producción dentro del régimen de Reforma Agraria.

A Corpomercadeo se le solicitó información sobre abastecimiento de insumos y contacto con las empresas productoras sobre sus programas de producción para 1975 y posibilidades de expansión inmediatas.

Los Equipos Interdireccionales de Carne y Leche, de acuerdo a las características de sus renglones están confeccionando de ocho a 10 cuadros para sus análisis y programación respectiva.

En lo posible se incorporará material sobre costos por producto y por entidades federales.

d. Programa Operativo 1976. Dentro de las actividades a desarrollar durante 1975, por la Dirección de Planificación y Estadísticas, está la de revisar en forma continua y sistemática el Plan Operativo de 1975. Esta evaluación dará las bases para formular el plan correspondiente a 1976, así como preparar los borradores correspondientes a los planes a mediano y largo plazo.

La nueva concepción de planes anuales operativo ha introducido elementos nuevos en la programación del desarrollo en relación a los cultivos básicos de la dieta diaria y de suministro a las industrias. Esto ha permitido mejorar sustancialmente todos los lineamientos de la planificación. Esto último en atención a los esfuerzos que el Gobierno se ha propuesto alcanzar en los próximos años, pero con la finalidad de incorporar a un mayor número de agricultores y romper con la marginalidad de los mismos;

elevar la productividad de los renglones básicos y críticos; intensificar programas concretos y las áreas de desarrollo en las regiones con la intención de romper las desigualdades regionales; adecuar el espacio regional a programa de aprovechamiento de los recursos humanos y naturales en función del desarrollo agro-industrial y, finalmente, lograr jerarquizar las acciones políticas orientadas hacia las inversiones en el Sector Agrícola.

c. Esquema Institucional Público y Privado en el Sector Agropecuario. Sector público. Al lado del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) y del Banco Agrícola y Pecuario (BAP), existen otros organismos públicos de diferente naturaleza; cuyos objetivos primordiales son prestar asistencia técnica, financiera y administrativa, así como la realización de labores de investigación y fomento del sector agropecuario.

Estos organismos son de varios tipos:

-Organismos públicos centralizados que coordinan, junto con el MAC., actividades relacionadas con el Sector. Entre ellos cabe mencionar los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social (SAS), Obras Públicas (MOP), Hacienda, Educación, Defensa, Relaciones Exteriores, e Interiores, Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) y la Comisión de Administración Pública (CAP).

-Organismos públicos descentralizados. En este nivel se encuentran el Banco Agrícola y Pecuario (BAP), Instituto Agrario Nacional (IAN), Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Fondo Nacional de Café y Cacao, Instituto de Investigaciones Agropecuarias de la Universidad de Los Andes (ULA), La Facultad de Ciencias Veterinarias, la Facultad de Agronomía y el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) pertenecientes a la Universidad Central de Venezuela (UCV).

-Organismos especializados creados por el Estado, con carácter de Asociaciones Civiles, tales como el Consejo de Bienestar Rural (CBR), Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicadas a la Reforma Agraria (CIARA), Fondo de Desarrollo Frutícola y Fondo de Desarrollo Algodonero.

-Las empresas del Estado, como Almacenes y Depósitos Agropecuarios CA (ADAGRO), Centrales Azucareros CA, Banco de Fomento Regional Guayana, Banco de Fomento Regional Coro, Banco de Fomento Regional Zulia y Banco de Fomento Regional Los Andes.

En el esquema institucional se incluyen igualmente las corporaciones regionales de desarrollo, tales como la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO), Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental, Comisión para el Desarrollo del Oriente (NORORIENTE), Consejo Zuliano de Planificación (CONZUPLAN) y la Corporación de los Andes (CORPOANDES).

Sector privado: A nivel privado se encuentran una serie de organismos gremiales, técnicos y profesionales, cuya acción está dirigida directamente a las actividades y desenvolvimiento de las relaciones público-privadas del sector agropecuario; entre ellas cabe mencionar la Federación de Productores Agropecuarios (FEDEAGRO), Federación Campesina de Venezuela (FCV), Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela, Servicios Shell para el Agricultor, Federación Nacional de Asociaciones de Agricultores de Caña de Azúcar, Instituto para el Fomento de la Productividad Azucarera, El Servicio Agropecuario INDULAC para el Ganadero, y otros.

Dentro del esquema institucional señalado, es necesario destacar los criterios que conforman el proceso de vinculación entre los diferentes organismos:

-Desde el punto de vista administrativo, existen los esquemas e instrumentos legales, reglamentarios y operativos que enmarcan la acción de los organismos del Sector. En este sentido la Presidencia de la República, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, tiene la responsabilidad de establecer los lineamientos macro administrativos, y es el MAC., en su calidad de organismo rector, el que se encarga de establecer los mecanismos correspondientes. En esta función administrativa del MAC., ha de distinguirse su vinculación con organismos a él adscritos, tales como el Instituto Agrario Nacional, El Banco Agrícola y Pecuario, el Instituto Nacional de Hipódromos y el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

-Con los organismos de administración central como son los Ministerios, se ejecuta una acción de complementación, al existir áreas y actividades donde deben intervenir las gestiones combinadas de dos o más Ministerios. Esta relación se realiza tanto en situaciones de carácter coyuntural, como de acuerdo con programas conjuntos previamente establecidos.

-Por otra parte, no menos importante es la cooperación ya normada, existente entre el MAC e instituciones docentes, tales como las facultades profesionales de las Universidades Nacionales, en el campo de la docencia y la investigación.

-Con la creación de las corporaciones regionales de desarrollo, y en especial con la promulgación del Decreto Presidencial sobre regionalización, se ha ampliado el área de influencia del MAC., debido a que se están creando organismos regionales entre cuyos objetivos fundamentales está propender al desarrollo agrícola en sus respectivas áreas de acción.

B. Marco Legal e Institucional de la Planificación Agrícola Regional.

1. Antecedentes históricos de la Planificación Agrícola Regional. El nivel de desarrollo del país depende en gran parte de la intensidad con que se logre utilizar su potencial económico, es decir, del grado en que se incorporen sus recursos al proceso productivo. La subutilización de este potencial constituye un costo económico representado por la pérdida en oportunidades para alcanzar niveles más elevados de desarrollo.

En la medida en que se produzca una mayor incorporación al proceso productivo de los recursos actualmente subutilizados se estimularán las actividades económicas en las regiones, se incrementará el ingreso regional y se ampliará el mercado interno, generándose a su vez nueva producción.

El solo aumento del Producto Territorial Bruto o del ingreso per-cápita de un país no significa desarrollo, es necesario que haya además una adecuada distribución del ingreso entre sus diferentes regiones, así como entre las distintas capas de la población.

El desarrollo regional coadyuvará a la conformación de una estructura distributiva del ingreso más equitativa y justa, que conduzca a un mejor aprovechamiento de los frutos del progreso por parte de la población.

El Gobierno Nacional ha emprendido una política de desarrollo regional que busca acelerar el desarrollo integral y armónico del país mediante una ordenación de las múltiples actividades que realiza la Administración Pública en todo el ámbito nacional.

Esta tarea, en la cual se hallan empeñados la mayoría de los países deberá contar con el esfuerzo de toda la nación para poder vencer las innumerables dificultades que la acechan.

A partir de 1960 comenzaron a crearse en el país una serie de corporaciones y organismos regionales, estatales y municipales, con estructuras que fueron reflejo de las peculiaridades propias de las zonas que les dieron vida y aliento. Esta primera etapa se caracterizó, por una parte, por la ausencia de una estrategia global del desarrollo regional y por la otra, por una gran diversidad en cuanto a la naturaleza jurídica de los entes que se crearon.

La Corporación Venezolana de Guayana fue creada por Decreto No.430 del 29 de diciembre de 1960 como un Instituto Autónomo adscrito a la Presidencia de la República con el objeto de promover el desarrollo de una parte del Estado Bolívar, definido como Zona del Desarrollo de Guayana; estudiar y organizar el potencial hidroeléctrico del río Caroní y coordinar las actividades que en el campo económico y social ejerzan en la zona los distintos organismos oficiales.

Por Ley del 4 de diciembre de 1964 se creó la Corporación de Los Andes (CORPOANDES), como un Instituto Autónomo adscrito al Despacho que decida el Presidente de la República; con el objeto de promover el desarrollo de la zona integrada por los Estados Táchira, Mérida, Barinas y Trujillo, el Distrito Sucre y el Municipio Guanare del Distrito Guanare del Estado Portuguesa y el Distrito Páez del Estado Apure. CORPOANDES puede, asimismo, estudiar y promover una política de integración fronteriza con la República de Colombia, previa consulta con el Presidente de la República.

En 1964, por Decreto del Gobernador del Estado Zulia del 27 de agosto, se creó el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (CONZUPLAN), con jurisdicción sobre todo ese Estado y el 29 de octubre se constituyó la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental de Venezuela (FUDECO) con los Estados Falcón, Lara, y Yaracuy como área de acción.

La Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental (NORORIENTE), integrada por representantes de organismos nacionales y estatales, empresarios, sindicalistas y políticos, fue creada por Decreto Presidencial No. 546 del 26 de mayo de 1966, con jurisdicción sobre los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre.

Las fundaciones municipales creadas en la última década, destinadas a promover el desarrollo de un determinado Distrito mediante el financiamiento de programas concretos de fomento municipal, asistencia social, turismo, vivienda, industria y desarrollo de la comunidad, pasan de treinta.

Paralelamente, diversos Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado fueron creando administraciones regionales independientes unas de otras, para lo cual cada uno zonificó el país en la forma que consideró más adecuada a los servicios que debía prestar, e inclusive dentro de un mismo Ministerio se definieron zonificaciones diferentes de acuerdo a los servicios prestados por una u otra Dirección. El resultado fue la existencia para 1969, de innumerables divisiones regionales o zonificaciones del país que impedían cualquier coordinación o estudio que se desease emprender a nivel regional.

Para darse cuenta de esta situación anormal, basta constatar los siguientes datos sobre las reparticiones o zonificaciones de los diversos Ministerios, tal como existían a finales del año 1969.

En el Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Primaria y Normal tenía 21 zonas regionales de supervisión; la Dirección de Educación Artesanal, Industrial y Comercial, tenía cinco zonas de supervisión regional; la Dirección de Educación Secundaria, Superior y Especial, tenía ocho servicios regionales de supervisión.

En el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en Caracas, existía una Oficina de Servicios Regionales encargada de llevar las relaciones con los servicios en el interior del país. Esta Oficina contaba entre otros funcionarios con cinco jefes de zonas con sede en la capital. Además, la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental, tenía 19 zonas; y la Dirección de Salud Pública participaba en servicios cooperativos de salud a nivel de 14 Estados y en el Territorio Federal Amazonas, y tenía en los otros Estados un Director de Hospital encargado de la coordinación de los servicios de salud.

En el Ministerio del Trabajo, la Dirección del Trabajo tenía 24 Inspectorías del Trabajo, una en cada una de las entidades federales y la Procuraduría General de Trabajadores contaba con 17 Procuradurías a nivel local. Por su parte, la Dirección de Previsión Social tenía 23 Inspectorías de Seguridad Industrial, reunidas en tres zonas. La Dirección de Empleo contaba asimismo con 15 agencias de colocaciones en el interior.

En el Ministerio de Justicia, la Dirección de Justicia y Registro Público, contaba con seis inspecciones de zonas y una Oficina Principal de Registro en cada entidad federal, de la cual dependían diversas Oficinas Subalternas de Registro. La Oficina de Asuntos Indígenas, contaba con cinco Centros de Coordinación de asuntos indígenas en el interior del país; la Dirección del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial tenía cuatro Comisarías en Caracas y 11 Delegaciones, siete Seccionales y 20 puestos en el interior del país.

En el Ministerio de Obras Públicas tenía 10 Zonas y cinco Sub-Zonas dotadas de gran autonomía, coordinadas a través de una Oficina de Coordinación de Zonas.

En el Ministerio de Comunicaciones, la Dirección de Aeronáutica Civil contaba con seis zonas de la División de Aeropuertos y cinco zonas del Departamento Técnico y de Radio; la Dirección de Tránsito Terrestre contaba con siete Inspectorías; La Dirección de Correos contaba con un centro principal en cada una de las entidades federales, ocho regiones postables, 38 zonas y 830 Oficinas; y la Dirección de Telecomunicaciones contaba con siete Distritos y 42 Oficinas en el Departamento de Instalación y Mantenimiento; seis Oficinas de observación en la División de Radiodifusión y 17 zonas de telecomunicaciones en la División de Telecomunicaciones Públicas.

En el Ministerio de Fomento, la Dirección de Industrias contaba con cuatro zonas de la División de Normas Industriales; la Dirección de Comercio, contaba con cinco Oficinas regionales; la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales contaba con una zonificación a nivel de las entidades federales y la Superintendencia de Cooperativas contaba con 12 Oficinas locales, en las capitales de diversos Estados.

En el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, la Oficina Técnica de Hidrocarburos, contaba con cuatro servicios locales; y la Dirección de Minas con siete Inspectorías de Minas.

En el Ministerio de Agricultura y Cría, existían nueve regiones y 10 zonas.

En el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Renta Interna contaba con 14 circunscripciones en materia de licores y timbres fiscales y con 13 circunscripciones en materia de sucesiones y la Administración General de Impuesto sobre la Renta contaba con cuatro Administraciones Seccionales.

Para comenzar a poner orden en este caso se preparó el Decreto de Regionalización No.72 del 11 de junio de 1969, en donde a los fines de ordenación de las actividades que el Ejecutivo Nacional desarrolla en todo el país, se divide el territorio nacional en las siguientes Regiones Administrativas, que agrupan total o parcialmente una o más entidades federales.

Región Capital:	Integrada por el Distrito Federal, el Estado Miranda y las Dependencias Federales.
Región Central:	Integrada por los Estados Aragua, Carabobo, Cojedes y Guárico.
Región Centro Occidental:	Integrada por los Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy, exceptuando el Distrito Sucre y el Municipio Guanare del Distrito Guanare del Estado Portuguesa.
Región Zuliana:	Integrada por el Estado Zulia
Región de Los Andes:	Integrada por los Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo, el Distrito Sucre y el Municipio Guanare del Distrito Guanare del Estado Apure.
Región Sur:	Integrada por el Estado Apure, el Distrito Cedeño del Estado Bolívar y el Territorio Federal Amazonas, exceptuando el Distrito Páez del Estado Apure.
Región Nor-Oriental:	Integrada por los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre.
Región Guayana:	Integrada por el Estado Bolívar y el Territorio Federal Delta Amacuro, exceptuando el Distrito Cedeño del Estado Bolívar.

El Decreto No.72 estableció un plazo hasta el 1o. de enero de 1970 a fin de que las distintas zonas y administraciones regionales dependientes de los Ministerios y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado fueran gradualmente adaptadas a las regiones en él definidas. Sólo algunos de estos organismos del Ejecutivo Nacional han cumplido con esta fase de adaptación*

* Por el Decreto No. 929 del 5 de abril de 1972, artículo 32, se establece como plazo para completar la adaptación de las distintas zonas y administraciones regionales dependientes de los Ministerios y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, a las regiones definidas en el Artículo 2 del mismo Decreto, el lapso comprendido entre la fecha del Decreto y el 1o. de enero de 1973. Este Decreto deroga al Decreto No.72.

A pesar de que uno de los criterios que orientó la definición de las regiones administrativas fue no dividir los estados entre diferentes regiones, esto no fue posible en todos los casos, principalmente porque por haber sido definidos por la Ley de CORPOANDES, los límites de la Región de Los Andes no podrían ser modificados por un Decreto del Poder Ejecutivo. Una vez resuelta esta situación, quedó incorporado a la Región Centro Occidental íntegramente el Estado Portuguesa. En esta forma, además del Estado Apure, otro estado cuyo territorio quedó en dos regiones diferentes fue el Estado Bolívar, ya que en este caso consideraciones ecológicas obligan a que el Distrito Cedeño se integre con el Territorio Federal Amazonas a fin de poder coordinar eficientemente los programas de desarrollo de la Región Sur.

A continuación se presenta la ordenación del espacio para cumplir las actividades de la administración pública nacional, estatal y municipal desarrolladas en todo el país, tal como se contempla en el Decreto No.929. Al efecto se divide el territorio nacional en las siguientes Regiones Administrativas: (Ver mapa No.1)*

-Región Capital: integrada por el área Metropolitana de Caracas, las demás áreas del Distrito Federal y del Estado Miranda y las Dependencias Federales.

-Región Central: integrada por los Estados Aragua, Carabobo, Cojedes y Guárico.

-Región Centro-Occidental: integrada por los Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy.

-Región Zuliana: integrada por el Estado Zulia

-Región de Los Andes: integrada por los Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo y el Distrito Páez del Estado Apure.

-Región Sur: integrada por el Estado Apure, exceptuando el Distrito Páez, por el Distrito Cedeño del Estado Bolívar y por el Territorio Federal Amazonas.

---

* En la actualidad se hace esfuerzo por implementar la regionalización del país con la finalidad de hacer más práctica la aplicación de políticas de desarrollo, así como una adecuada ordenación especial que permita, en la medida de lo posible, proceder a establecer prioridades en cuanto a la inversión que habrá de ser canalizada hacia cada Región en concreto.

-Región Nor-Oriental: integrada por los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre.

-Región de Guayana: integrada por el Estado Bolívar, exceptuando el Distrito Cedeño y por el Territorio Federal Delta Amacuro.

El Decreto No.929, llamado Decreto de Regionalización, definió también el Area Metropolitana de Caracas, integrada por el Departamento Libertador y parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del Distrito Federal y el Distrito Sucre y los Municipios San Antonio, Carrizal y Cecilio Acosta del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda. Igualmente estableció que en cada una de las regiones administrativas funcionará una Oficina de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) dependiente de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN).

Las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación tienen como atribuciones promover la creación de órganos apropiados para el desarrollo de la región y de las estructuras y mecanismos necesarios para lograr la mayor participación de sus pobladores en el análisis y formulación de políticas de desarrollo para la misma; estudiar las necesidades de desarrollo de la región, acopiar el material estadístico necesario para la elaboración de los planes regionales y programar el desarrollo integral de la misma; auxiliar al Ejecutivo Nacional en el control de la ejecución del Plan de la Nación; articular los planes urbanísticos que preparen los Concejos Municipales de la región con los que preparen los organismos nacionales y coordinar las actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, entre sí, y con las que realicen los Gobiernos Estatales y Municipales de la Región, sin perjuicio de las facultades que la Constitución y las Leyes atribuyen a los Gobernadores y Concejos Municipales.

El Decreto de Regionalización No.72 eliminó la Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental, la cual fue sustituida por ORCOPLAN ORIENTE* y delegó en la Corporación de Los Andes y en la Corporación Venezolana de Guayana, respectivamente, el ejercicio de las atribuciones de las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación de las Regiones de los Andes y de Guayana, lo cual fue ratificado por el Decreto No.929, mencionado, que deroga el Decreto No.72.

---

* La idea inserta en el Decreto No.72, era que donde existiesen corporaciones de desarrollo regional, no se instalarían ORCOPLANES, ya que dichas corporaciones habían asumido las actividades de coordinación y planificación. Así, en los casos de las corporaciones de desarrollo regional tales como: Corporación de Los Andes (Región 5), Corporación de Guayana (Región 3) y Corporación del Zulia (Región 4), no se crearon ORCOPLANES. La Fundación para el desarrollo de la Región Centro-Occidental y la Comisión para el desarrollo Nor-Oriental pasaron a ser ORCOPLANES de sus respectivas regiones.

2. Criterios Utilizados para la Regionalización del País. Los criterios que guiaron la división del país en ocho regiones-plan y administrativas son de carácter mixto: unos prácticos y otros técnicos. En algunos casos han prevalecido los criterios técnicos sobre los prácticos mientras en otros casos ha sido al revés.

a. Criterios Técnicos. El primer criterio técnico adoptado fue el fenómeno de polarización. Los flujos de intercambios de bienes y servicios, la red de transporte y comunicaciones, los movimientos migratorios de la población, la importancia del centro urbano y de sus actividades económicas, etc., son elementos que permiten la determinación de los polos de atracción y de sus zonas de influencia directa o indirecta.

Como polos primarios de desarrollo actuales o en formación en cada región, se detectaron los siguientes:

Región Capital	Caracas
Región Central	Maracay- Valencia
Región Centro Occidental	Barquisimeto
Región Nor-Oriental	Pto.La Cruz- Barcelona
Región de Los Andes	Barinas (en formación)
Región Guayana	Ciudad Guayana
Región Sur	San Fernando de Apure

Además se apreció la existencia de una serie de polos secundarios que ejercen su influencia al nivel de las sub-regiones. El estudio de la red urbana (Ven.11) y otras investigaciones regionales permitirá, precisar con mayor exactitud la extensión de las zonas de influencia. Los centros urbanos, tales como San Cristóbal, Maturín, El Vigía (en formación), Acarigua, Calabozo, San Carlos, Ciudad Bolívar, Valera, Coro, Valle de la Pascua, San Felipe, Puerto Cabello, etc., tienen sus propias áreas de influencia.

Con relación a los polos terciarios, muchas ciudades en el presente o en el futuro pueden tener funciones de este orden tales como Machiques, Santa Bárbara del Zulia, Santa Bárbara de Barinas, Mérida, Guanare, Carora, Aragua de Barcelona, El Tigre, Cumaná, Porlamar, El Sombrero, Ocumare del Tuy,etc.

No obstante, se reconoce que hasta que cada región tenga un sistema de comunicación convergente hacia su polo primario, la integración económica y espacial permanece en un estado de formación. Lo importante es crear las infraestructuras necesarias que permitan la constitución de una red urbana estrechamente vinculada y jerarquizada, donde desarrollen las actividades motoras correspondientes.

El segundo criterio técnico adoptado fue el de la complementariedad y la integración intra-regional. Las actividades económicas de cada región, marco de intervención y de planificación, deben ser en algún modo complementarias e integradas a pesar de que cada región tenga su especialización. En este sentido las zonas uniformemente deprimidas y sin recursos y/o las sin explotar por falta de población no pueden constituirse en una región-plan. El criterio de complementariedad trata de incorporar a las regiones deprimidas o rezagadas a las zonas ricas vecinas y con potencialidades y posibilidades. Las dos sub-regiones tendrían características muy distintas, pero sus soluciones serían complementarias; y esta complementariedad abre el camino de la integración.

Las siete regiones, con excepción de la octava región sureña, siguen este criterio de complementariedad, pues están generalmente integradas por una sub-región relativamente deprimida con escasos recursos o de poco dinamismo y por otra sub-región rica en recursos o dinamismo pronunciado. Este fenómeno puede ser ilustrado por el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1

Sub-Regiones Complementarias

Región	Sub-región deprimida o con problemas	Sub-región con recursos o dinamismo.
Capital	Barlovento, Valle del Tuy	Dto. Federal, Caracas
Central	Cojedes, Guárico	Aragua, Carabobo
Centro-Occidental	Falcón, Lara	Yaracuy, Portuguesa, Barquisimeto.
Andina	Trujillo, Mérida Táchira.	Barinas, Distrito Páez de Apure
Nor-Oriental	Sucre, Nueva Esparta, el sur de Monagas y Anzoátegui.	El norte de Monagas y Anzoátegui.
Guayana	El sur de la región	El norte de la región
Zuliana	La sub-región sur-oeste.	La sub-región nor-este Maracaibo.

Fuente: CORDIPLAN. Dirección de Desarrollo Regional. El Desarrollo regional en Venezuela (trabajo no publicado).

El tercer criterio técnico que indujo a la actual división territorial, fue la política nacional de desarrollo regional. Conforme con este criterio el Ejecutivo consideró que el sur de Venezuela es una vasta región por conquistar. En los próximos 50 años no tendrá una población suficiente, pero se puede emprezar desde ahora una política de colonización y desarrollo por núcleos para facilitar su penetración progresiva.

b. Criterios Prácticos. El primer criterio práctico adoptado fue el de la estructura político-administrativa de la República. En la medida de lo posible, el Decreto trató de respetar la integridad de las fronteras de los Estados; la región Sur constituye una excepción por ser un vasto territorio sin densidad demográfica suficiente y sin comunicación adecuada.

Este criterio tiene sus implicaciones prácticas, pues para planificar, ejecutar y controlar regionalmente los planes programas y proyectos, la participación de los poderes estatales y municipales es indispensable. La integridad del territorio facilita esta participación. Sin embargo, existen dos excepciones. El Distrito Páez está indudablemente dentro de la zona de influencia de la región Andina por su sistema de comunicación y corriente de intercambio. La Región Sur está formada por parte de Apure, el Distrito Cedeño del Estado Bolívar y el Territorio Amazonas, ya que se trata de una región frontera por conquistar.

El segundo criterio práctico consiste en respetar las regiones creadas anteriormente por Decretos del Ejecutivo Nacional o Estatal. En este sentido la Región Zuliana y la Región Nor-Oriental, han conservado su división sin ninguna modificación. Sin embargo, el Decreto anexó el Estado Portuguesa a la Región Centro-Occidental; el Estado Bolívar (exceptuado el Distrito Cedeño) y el Territorio Federal Delta Amacuro a la Corporación Venezolana de Guayana. En ambos casos se trata de una ampliación del territorio siguiendo el criterio técnico de polarización.

Los criterios utilizados tanto técnicos como prácticos son los más adecuados que se han podido encontrar en la literatura venezolana sobre la materia. Los criterios que se basan sobre la homogeneidad o la región natural no son suficientes para el propósito de la planificación; el tiempo y la evolución dirigida por una política decidida de desarrollo regional abrirán posibilidades de nuevos horizontes en las próximas décadas. Las fronteras de las regiones son flexibles, por lo tanto su modificación está abierta a las necesidades futuras.

3. Organización para la Planificación Agrícola Regional. De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Regionalización Administrativa, contenido en el Decreto No. 929 del 5 de abril de 1972, los organismos regionales, cuyas relaciones funcionales aparecen en el organograma regional anexo (Gráfico 6), son las siguientes :

Comité Regional de Gobierno (COREGO), cuyas funciones se resumen en la coordinación de la acción ejecutiva estatal, a nivel de cada región, a los fines de la elaboración y la ejecución del Plan Regional de Desarrollo. Está formado por los Gobernadores de Estado de la Región.

Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN), que es la representación regional de la Oficina Central, y por consiguiente, el Organo técnico de planificación y el promotor de coordinación a nivel de la región. Participa de COREGO y de los demás organismos regionales.*

Comité Sectorial de Coordinación (COSERCOS), órganos de coordinación de la acción ejecutiva nacional, estatal, municipal y privada, formados por representaciones autorizadas de los organismos ejecutivos del poder público a los diversos niveles, por representantes regionales de la actividad privada y por el ORCOPLAN.

Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), cuya misión es la de garantizar la incorporación de la realidad regional en el plan de desarrollo, mediante su función consultiva, aportando el conocimiento y la participación de destacados representantes regionales de los poderes públicos y de las máximas organizaciones de la actividad privada.

Corporación Regional de Desarrollo, organismo promotor del desarrollo regional, a través de la función crediticia y financiera en general.

En la planificación regional participan también, de acuerdo con el citado Reglamento, las Convenciones de Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales, y un organismo nuevo, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, en el cual participan las regiones, el Ejecutivo y las máximas representaciones de la actividad privada a nivel nacional, para garantizar la visión global de la planificación regional.

---

* El Conjunto del organismo, según el Decreto de Regionalización No.929 del 5 de abril de 1972, serán eliminados algunos y otros entran en la espera de acción de la planificación, pero bajo otra orientación que haga factible el funcionamiento de los lineamientos generales y específicos de cada región en cuanto a la Programación del Desarrollo.

II. METODOLOGIA UTILIZADA EN LA PLANIFICACION AGRICOLA REGIONAL

La situación existente en la práctica de la planificación venezolana actual no parece responder a los principios y objetivos señalados con respecto a la regionalización.

En efecto, la formulación sectorial ha sido adoptada como esquema básico de elaboración del plan y sólo en algunos sectores se ha tomado en cuenta la opinión de las regiones o de los estados (cuando no existía la regionalización), para orientar la proyección de las cifras sectoriales.

También es cierto que hasta hace poco tiempo, no existían organismos regionales capaces de producir información apta para ser utilizada en la planificación.

Aunque todavía no se dispone de la estructura completa que se requiere para la coordinación y planificación eficiente del desarrollo regional, ya se cuenta con los recursos suficientes para iniciar la participación regional en la elaboración de los Planes Nacionales futuros. La implementación de esta acción por parte del gobierno estará puesta de manifiesto cuando salga a la luz el Proyecto de Ley orgánica de planificación del Estado. En ese sentido la programación del desarrollo tendrá carácter de Ley en la aplicación de los lineamientos de política económica con la finalidad de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes operativos, a mediano plazo y largo plazo.

Dado el reciente desarrollo de las técnicas de planificación, todavía están en discusión puntos tan importantes como la concepción misma del proceso. La planificación de arriba hacia abajo, es decir, la que parte de decisiones centrales que se traduce en una distribución regional de recursos y funciones a posteriori, es la que se ha adoptado en Venezuela, aunque, en algunos sectores se han hecho esfuerzos importantes en incorporar informaciones regionales antes de la planificación central.

Esta concepción metodológica se opone, en la opinión de los estudiosos de la materia, a la planificación de abajo hacia arriba, la cual parte de la formulación regional de necesidades, recursos y metas, para agregarse a nivel central en un plan que incorpora, a ese nivel, los aspectos no regionalizables de la estrategia nacional de desarrollo.

Una y otra concepción tienen sus ventajas y sus desventajas, especialmente cuando se adopta una de ellas con prescindencia de los criterios de la otra. La concepción centralista presenta el inconveniente de que sus formulaciones básicas que constituyen el modelo macroeconómico teórico, pierden vigencia cuando las relaciones entre las variables macroeconómicas se examinan a nivel regional, por lo cual las proyecciones derivadas del modelo nacional se alejan de la realidad.

Por estas y otras razones algunos autores hoy preconizan un procedimiento mixto en el cual se procedería simultáneamente de arriba hacia abajo y a la inversa, hasta encontrarse en el punto en que sea más conveniente para la autenticidad del plan y para la mayor eficiencia en su elaboración y formulación.

Con algunas variantes, éste es el propósito que persigue la Dirección de Desarrollo Regional para el futuro de la Planificación Agrícola Regional Venezolana.

Debe observarse que este propósito no implica necesariamente una modificación significativa ni en la forma ni en el fondo del mecanismo actual de planificación, sino su incorporación dentro de un proceso más amplio e integral.

En efecto, se trata de llegar, por dos caminos distintos a una finalidad común, cual es la de determinar, en términos generales, las metas concretas de desarrollo a corto y mediano plazo (programas y proyectos) y la distribución óptima de las inversiones necesarias para alcanzarlas (presupuesto nacional, proyecciones de la inversión pública y orientación de la inversión privada). El primer camino parte de la proyección de las magnitudes macroeconómicas a base de su análisis estadístico y de la incorporación de las estrategias generales de desarrollo. El segundo parte del diagnóstico de las necesidades regionales y su agregación y compatibilización a nivel nacional. El primero es el que se sigue actualmente. La Dirección de Desarrollo Regional se propone iniciar el segundo simultáneamente y fundirlo con el primero a lo largo del proceso, de forma que se obtengan dos ventajas principales: el acercamiento de las metas concretas de desarrollo a las necesidades objetivas reales y la máxima participación posible de la colectividad en la formulación y posterior implementación de dichas metas.

III. PRINCIPALES PROBLEMAS Y FALLAS EN LA PLANIFICACION

Era un sector en el cual las instituciones públicas que tenían que participar en la solución de sus problemas lo hacían en forma aislada y poco efectiva.

Para el primer trimestre de 1974, los organismos públicos no contaban con un conjunto de programas que permitieran determinar la acción que debería llevar a cabo cada organismo del Estado, en el cual se establecieron los objetivos, metas e instrumentos para cada uno de los rubros que el Estado tenía interés en asistir. En vista de esto, la acción se llevaba a cabo en forma aislada y poco efectiva. Así, por ejemplo, el instrumento de precios mínimos no se aplicaba para todos los renglones que tenía que atender y sólo se beneficiaban de la compra por parte de la Corporación de Mercadeo Agrícola, los productores de arroz y en menor grado los de maíz. Todos los demás precios establecidos en la lista de precios mínimos que año a año se venía publicando, no eran en la práctica sino un acto de buena intención y de buena fe, pero que no solucionaba los problemas económicos de los agricultores.

Por otro lado, la inadecuada estructura administrativa de esas mismas instituciones públicas, la prácticamente inexistente coordinación de acción entre ellas y la falta evidente de otras organizaciones para el sector, retardaban la solución de los problemas que se presentaban, en materia de disponibilidad de tierra, de asistencia técnica, de financiamiento y de un adecuado sistema de comercialización, que siempre han caracterizado al Sector Agrícola venezolano.

Falta de una Política Agrícola Coherente.

Los desajustes causados en la economía del sector, el conflicto que se presentaba entre las medidas tomadas, la forma aislada en que operaban las instituciones publicas, era sintomático de la falta de una política coherente en materia agrícola, que definiera en forma precisa, cuáles son los objetivos, los lineamientos generales y cuáles son los instrumentos que se tienen que aplicar. Si no se define el rumbo que se quiere seguir, es imposible saber si se ha partido o si se ha llegado.

En líneas generales, estas tres características se presentan en el Sector Agrícola para el primer trimestre de 1974, teniendo su incidencia, claro está, en el nivel de empleo, en los ingresos de los agricultores, en la distribución del mismo y en el abastecimiento nacional.

Por otro lado, a nadie escapa el hecho de que ya para esa época, Venezuela había entrado en la órbita de la inflación mundial, debido a que dependía para su alimentación y para su proceso de producción industrial y agrícola, de una variedad de importaciones. Este aumento continuo en el precio de los componentes importados, incide en los costos de producción agrícola y en general en el costo de casi toda la producción nacional.

En vista de esta situación, por la cual atravesaba el sector agrícola y con la convicción de que había que darle la importancia debida, el nuevo Gobierno, basándose en su Programa de Acción, comenzó definiendo los objetivos de su política en materia agrícola.

Con base en lo anterior, la política agrícola del Gobierno Nacional tiene como fin superior la reconstrucción de la agricultura, para hacer de ella una actividad moderna, eficiente, rentable y base del desarrollo económico y social del país, preparando al hombre y mejorando la tierra y las instituciones que vinculan el hombre a ella.

La filosofía básica de toda la acción del Gobierno en materia agrícola, está expresada en las líneas anteriores. En general, se quiere que el agricultor participe como ente productivo que es, en un ambiente en el cual él pueda tomar sus propias decisiones de producción, basado en las alternativas más rentables, y en el cual el Gobierno y las instituciones correspondientes del sector privado lo asistan

con el crédito, con la técnica, con la garantía de suministro de insumos y de colocación de sus cosechas, a precios que le permitan una adecuada rentabilidad y una mayor eficiencia en sus operaciones. Mediante esta definición, el ente activo debe y tiene que ser el agricultor, ya que él es el dueño de su propio destino, y el ente de apoyo es el Estado y las instituciones privadas, quienes le facilitan y lo asisten en su proceso productivo. La acción del Estado estará siempre presente en la forma necesaria, a fin de garantizar el logro de los objetivos de la Política Agrícola.

Existe el convenio de que apoyando e incentivando al agricultor en esta forma, se recuperará el ritmo de crecimiento de la producción agrícola, a niveles que logren superar en forma sostenida la tasa del crecimiento demográfico nacional, aumentar la productividad agrícola, abastecer el mercado interno con los productos deficitarios que puedan ser producidos en el país en forma económica, disminuir la tasa migratoria del campo a la ciudad y elevar el ingreso medio del productor y mejorar su distribución, incluyendo lógicamente a los productores incorporados al proceso a través de una eficaz y efectiva ejecución de la Reforma Agraria.

Ante la insuficiencia actual de la oferta interna, para satisfacer los requerimientos de alimentos y de materia prima agrícola, las importaciones han tenido que aumentarse, a unos precios que han subido vertiginosamente, como consecuencia de la escasez mundial. Esta realidad, aunada al aumento de los precios internos, ha ocasionado aumentos en el costo de la vida, que deben ser enfrentados por el Gobierno Nacional con las medidas correctivas que el caso requiere.

IV. MEDIDAS DE ACCION INMEDIATA

Con el propósito de luchar contra la inflación y de crear incentivos a la producción agrícola, el actual Gobierno ha tomado las siguientes medidas:

A. Medidas dirigidas a aumentar el ingreso real en el sector agrícola

1. Aumento de Precios de los Productos Agrícolas y Garantía de mercado. Una vez definidos los objetivos a lograr, se comenzó el proceso de racionalización de los precios agrícolas, dentro de una estrategia global de precios, salarios y empleos. Se consideró la necesidad de relacionar adecuadamente el nivel de precios y costos internos con los internacionales, para que existiera un aliciente para el productor agrícola en su mercado interno y a la vez facilitara producir exitosamente un mayor volumen para el mercado externo, en tanto que el costo de vida pasaba a ser apreciado

dentro de una política más general de precios, salarios y empleo. En función de esto, el 14 de junio de 1974 mediante los Decretos Nos.179, 180 y 181, se fijan precios mínimos garantizados pra 24 productos agrícolas y se establece la obligatoriedad de pago de los mismos, no sólo por la Corporación de Mercadeo Agrícola, sino también por comerciantes e industriales. Con esto se han logrado tres propósitos: primero, se crea el incentivo del precio, segundo, se le da seguridad de mercado al productor y tercero, se elimina el subsidio a una serie de productos fijando de una vez por todas el valor real de las cosas, al permitir que se trasladen al consumidor y otros sectores parte del aumento de precios antes cubierto por subsidios.

Por otro lado, aparte de constituirse en un estímulo a la producción, la fijación de precios mínimos y de precios de referencia para los productos de exportación, relacionados con el establecimiento de incentivos especiales a la exportación, deberá traducirse también en un aliciente para el aumento de los niveles de productividad.

2. Establecimiento del Salario Mínimo. Mediante el Decreto No.123 del mes de junio de 1974, se establece el salario mínimo nacional y las condiciones que lo rigen, aplicables al trabajador rural, garantizando así, a los grupos de menores ingresos, una más favorable relación entre el trabajo y su valor, al actuar sobre viciados patrones de pago y contratación y dignificando al trabajador rural, como una reivindicación social suya.

3. Ley de Remisión, Reconversión y Consolidación de las Deudas de los Productores Agropecuarios. El Congreso de la República decretó la Ley de Remisión, Reconversión, y Consolidación de las deudas de los Productores Agropecuarios, el 26 de junio de 1974. El objeto de esta Ley, es establecer las condiciones mediante las cuales se efectúe la reconversión de la deuda agraria campesina, en los casos en que los acreedores sean personas naturales o jurídicas de carácter privado, y la remisión de la deuda agraria campesina y la consolidación de la deuda agraria empresarial, en los casos en que los acreedores sean el Estado, sus organismos de crédito agrícola o pecuario, los bancos del Estado o aquellos en los cuales tenga hasta un 50 por ciento de su capital, las corporaciones, las empresas agro-industriales con mayoría de capital del Estado o cualquier otro organismo o entidad de carácter público, entre cuyas funciones esté la de atender financieramente a la producción agrícola o pecuaria. Esto permitirá, sin duda alguna, sanear desde el punto de vista financiero, al productor agrícola y, al liberarlo del endeudamiento progresivo al cual se vio sometido, restablecer las condiciones normales para que se pongan en mejores términos de producción una serie de unidades de explotación. Igualmente permitirá a los beneficiarios de esta Ley, aprovechar las nuevas condiciones del mercado de los productos agrícolas. En su conjunto global, esta Ley constituye un ejemplo sin precedente de la orientación estimuladora que tiene la Política Agrícola del Gobierno Nacional.

4. Crédito a Largo Plazo con Bajo Interés. Reconocido por todos ha sido el hecho de que la actividad crediticia del país para este Sector se fundamentaba en un crédito a corto plazo, corrientemente pagado al agricultor en un monto insuficiente y en un momento no oportuno. Era necesario, por lo tanto, comenzar a crear las bases del "SISTEMA NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA", con el cual se les puede ofrecer a nuestros agricultores, el crédito a corto, mediano y largo plazo que está necesitando.

En función de ello se creó el Fondo Nacional de Crédito Agropecuario, el cual a través del mecanismo establecido para la Banca Pública y Privada y las Sociedades Financieras, está concediendo crédito a bajo interés para el mediano y largo plazo, principalmente para infraestructura, con lo cual se superará otro de los graves obstáculos que ha confrontado el sector agrícola en Venezuela, permitiendo al productor adecuar su unidad de explotación en mejor forma, a los requerimientos de la producción. Igualmente, el Banco Agrícola y Pecuario se ajustará más idóneamente al papel que le toca desempeñar en relación a la producción agropecuaria, particularmente a nivel campesino. Al Banco de Desarrollo Agropecuario se le han aumentado sus disponibilidades para financiamiento, se ha hecho más flexible y de mayor alcance el proceso de concesión de créditos, eliminando el requisito de compra de acciones y su sede principal se ha trasladado a Barquisimeto, en cumplimiento del objetivo del Gobierno, de ubicar físicamente a las instituciones donde cumplan mejor sus funciones. En la actividad crediticia para el sector agrícola, también está participando la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, la cual viene concediendo créditos a corto, mediano y largo plazo, con notable inclusión del área agro-industrial.

5. Abaratamiento de Insumos. Los instrumentos que pueden utilizarse para crear incentivos a la producción agrícola son fundamentalmente tres, incrementos en los precios agrícolas, cambios institucionales y abaratamiento de los insumos utilizados por los productores agrícolas.

Como se ha señalado, el Gobierno en este particular ha optado por el criterio de no utilizar un instrumento en sustitución de otro, sino de utilizarlos todos, escogiendo el instrumento a utilizar de acuerdo con el problema a resolver. Así, por ejemplo, en el caso del alambre de púas, del fertilizante y de la semilla de papa, se ha recurrido al abaratamiento de insumos, mediante el cual el Estado absorbe parte del costo de estos elementos requeridos para la producción.

6. Exención Impositiva. Visto que una de las características que presentaba el diagnóstico del sector agrícola, era la acentuada disminución en los niveles de inversión, el Gobierno Nacional incluyó entre sus instrumentos de la política agrícola, la exención del impuesto sobre la renta, a las utilidades provenientes de inversiones en otros sectores que fueran reinvertidas en la agricultura.

B. Medidas compensatorias para que el aumento del ingreso en el Sector Agrícola no tenga que ser trasladado totalmente al consumidor.

De no tomarse las medidas adecuadas, los aumentos del ingreso agrícola hubieran tenido que ser absorbidos totalmente por el consumidor venezolano, ocasionando un aumento sustancial en el costo de la vida. Mediante la aplicación de diversos mecanismos, se ha logrado compartir los aumentos de costos entre el consumidor, el industrial, el comerciante y el Gobierno, con la finalidad de poder establecer los incentivos que requiere la producción agrícola nacional, sin atentar en forma intolerable contra el poder de compra de nuestra población.

1. Aumento General de Sueldos y Salarios. Dentro de la nueva estrategia global de precios, ingresos y empleo, en coherencia y correspondencia adecuadas con el costo de la vida, mediante Decreto No.123, se acordó un aumento general de sueldos y salarios, aplicables tanto al sector público como privado, personal activo y jubilado, estableciéndose una precisa relación entre nivel de la demanda nominal y la incidencia de los nuevos niveles de los precios en el costo de vida, constituyendo un elemento de ajuste económico del incentivo a la producción agrícola.

2. Reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Por medio del Decreto No. 219 de agosto de 1974, se realizan importantes reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, actuando sobre las personas naturales residentes en el país cuando obtengan enriquecimientos anuales de hasta 24.000, 30.000, 100.000 y 120.000 bolívares. Con estas medidas se logra una mejor distribución en los ingresos y se eleva el ingreso real de las clases populares y media del país.

3. Control de Precios al Consumidor. La promulgación de la Ley de Protección al Consumidor, en septiembre de 1974, viene a constituir un importante instrumento para la defensa del consumidor y su justa consideración y balance como relevante sujeto de la economía nacional, estableciendo especial atención sobre los bienes y su valor en los mercados.

Con tal basamento legal, el Gobierno Nacional ha ampliado su acción sobre el control de los precios al consumidor y ha declarado de primera necesidad a un conjunto de bienes, estableciendo precios máximos al consumidor y regulando otros bienes y servicios en el mercadeo interno, lo cual garantiza también el equilibrio entre el consumidor, el productor y la comercialización.

4. Mantenimiento Temporal de Subsidios a la Importación de Algunos Productos Agrícolas. Ante la actual situación de emergencia en los mercados externos, con efectos sobre los precios y el abastecimiento, se han mantenido provisionalmente algunos subsidios al consumidor en aquellos bienes de elevado consumo masivo y popular que se importan, tales como el trigo, la leche y algunas materias primas industriales.

Los movimientos hacia el reajuste agrícola internacional y el próximo comportamiento de la agricultura nacional, su eficiencia, costos e ingresos definirán los términos que sustituirán estos subsidios, por mecanismos de mayor elasticidad entre el mercado interno y el internacional.

5. Creación de Corpoindustria y la Expansión Agroindustrial. La creación de Corpoindustria y la fijación de una política crediticia hacia la pequeña y mediana industria, favoreciendo el financiamiento de actividades agroindustriales, significa, por una parte, la recuperación, fortalecimiento y aumento de unidades de explotación en el corto y mediano plazo, cuya producción satisfará el mercado interno, requiriendo de gran volumen de materias primas y generando un mayor empleo. De otro lado, coadyuva a una expansión en la producción agrícola, al diversificarse su utilización sobre una base más estable, dinámica y en condiciones que tiende a favorecer al agricultor.

PLANIFICACION REGIONAL

Jaime Ortíz Egas

LAS RELACIONES INTRAREGIONALES*

Jaime Ortíz Egas**

La problemática del subdesarrollo en latinoamérica, ni en sus manifestaciones más elementales, puede ser analizada como un hecho aislado e intrascendente. Es, ante todo, un fenómeno histórico que tiene vigencia en el tiempo y en el espacio, en el que el hombre, básicamente, ha sido su actor.

Sin ir a buscar las raíces del fenómeno en épocas de remota historia, aceptemos que en él han influido intereses económicos de origen diverso -externos e internos- a toda sociedad. En este juego de intereses se ha podido apreciar tendencias que han ido configurando un contexto sociopolítico definido, distorcionado, a veces, por hechos circunstaciales pero que, en todo caso, han perfilado una situación persistente de atraso y miseria condenada por unos e ignorada por otros.

Estudiar ese contexto significa descubrir las propias raíces del fenómeno, resaltar sus efectos, facilitar su comprensión, posibilitar soluciones trascendentales y adecuadas. Ignorarlo, implica una manifiesta irresponsabilidad que sólo es posible bajo condiciones de profundo desprecio a la persona humana y a los bienes naturales que han sido puestos a su servicio.

La responsabilidad de encontrar soluciones adecuadas implica tener una visión del contexto en el que la sociedad se desenvuelve, dándole una dimensión de totalidad. Sin este proceder la tarea del gobernante sería estéril porque las soluciones que él adopte sólo alcanzarán los efectos deseados, en la medida en que ellas replanteen el contexto como una globalidad. Las acciones parciales y discontínuas, no constituyen soluciones.

En este orden de ideas, el presente documento se dirige, en buena parte, a presentar un contexto, en el cual se configuran los rasgos más relevantes de los distintos espacios territoriales que integran nuestros países y de los fenómenos económicos, sociales y políticos que los caracterizan. Dadas las limitaciones del

---

* El presente trabajo constituye una recopilación sistemática de ideas y opiniones vertidas por científicos y estudiosos de las ciencias sociales, agregando el autor sus propias observaciones.

** Funcionario del IICA. Las opiniones vertidas en este documento no comprometen el pensamiento de la institución en la que presta sus servicios.

presente estudio es probable que este esfuerzo sea incompleto y se espera toda valiosa contribución del lector para ampliarlo y perfeccionarlo.

A. El Contexto Socioeconómico y Político

Se toma como base de análisis, un espacio territorial de amplitud regional, al que se le considera como parte de un país. Externamente la región está sujeta a sistemas de relaciones donde aparece notoriamente la discrepancia entre los reales intereses de sectores mayoritarios y los del grupo dominante. Estos sistemas gravitan en las formas de organización política, económica y social, y en definitiva, configuran un modelo que tiene concreción en un espacio geográfico. Allí se liga el tipo, la organización y la orientación de la producción, al modelo adoptado.

La forma como se orienta y se organiza la producción en la región, tiene múltiples expresiones espaciales. Sin embargo, se integran en un proceso dinámico, configurando una tendencia coherente con las necesidades de expansión y replicación del modelo. Las modificaciones o cambios en estas expresiones, alcanzarán validez cuando afecten el modelo en su conjunto.

1. Los espacios intraregionales. Analíticamente es posible aislar ciertas áreas con rasgos socioeconómicos y políticos, diferenciables y que tienen vigencia simultánea en el tiempo y en espacio regional.

Dichas áreas son:

a. Area motriz. Compuesta por una ciudad con sus zonas industriales y ciudades satélites. Constituye un centro de decisiones para legislar, ejecutar, regular y controlar. Es internamente dinámica y generalmente presenta una gran capacidad de absorción de inversiones públicas y privadas, dirigidas a los sectores secundario y terciario de la economía, presentando a su vez una alta productividad de los factores. Es importadora absoluta de alimentos y materias primas. Cuenta con una alta densidad de población, con servicios básicos de primer orden y facilidades para la vida ciudadana. La especialización en el trabajo es relativamente alta, igualmente lo son los ingresos y se pagan mejores niveles de salarios, con respecto a los que rigen en otras áreas de la región. Las tasas de analfabetismo y mortalidad infantil son relativamente bajas. En fin, ofrecen mejores condiciones de vida.

El área motriz, en el contexto intraregional, aparece como un espacio autónomo y dominante; sin embargo, en el ámbito extraregional es altamente dependiente de otros centros hegemónicos nacionales e internacionales. En estas áreas las élites gobernantes han promovido su crecimiento mediante la concentración de inversiones, del poder público

decisorio y de los servicios, sin tomar en cuenta las otras áreas. Han convalidado así un modelo de crecimiento urbano vertical, acompañado de una fuerte estratificación social, reflejada por la diferencia de niveles de ingreso.

Los conflictos de clases han dado lugar a escenas de violencia que se vienen repitiendo con alguna frecuencia, donde las masas pobres presionan para alcanzar objetivos definidos de justicia social y participación en las decisiones socioeconómicas y políticas a los distintos niveles de gobierno.

Haciendo frente a las presiones y conflictos los gobiernos locales han reaccionado de distintas formas: unos, incrementando el apartato represivo; otros, enunciando medidas que puedan crear una imagen populista a sus programas; por último, otros creando programas, muchas veces incompletos y mal estructurados de industrialización, educación y asistencia social que imprimen cierta imagen de desarrollo al proceso de urbanización.

Este proceso ha sido considerado, inclusive, como una alternativa favorable a la crisis rural; pero, ningún país puede estimular el ahorro y la capacidad de inversión necesarios para crear fuentes de trabajo estables; encarar la construcción de viviendas y dotar de servicios urbanos a la nueva población. Dadas estas limitaciones y otras, como el tiempo y la rigidez de algunos grupos dominentes, en estas áreas los cinturones de miseria llegan a superar, en algunos casos, el 40 por ciento de la población urbana.

El subempleo y el desempleo urbanos han conducido a una agudización del fenómeno de la marginalidad, dando como resultado problemas cuyas manifestaciones principales han sido las invasiones de terrenos urbanos, huelgas de alcances más profundos y amplios y una importante actividad ideológica y política.

Todo proceso de urbanización es parte de una estructura espacial y de un modo de producción definidos. La metropolización provocada por intereses nacionales o extranacionales, a través de la creación de servicios complementarios o plantas industriales ubicados en los bordes urbanos, distorcionan los usos del suelo, en muchos casos de vocación agrícola, para ubicar los nuevos habitantes que llegan a la ciudad a incrementar la oferta de mano de obra. Así se generan las barriadas carentes del equipamiento comunitario necesario y sin viviendas adecuadas donde se producen hacinamientos de personas.

Los cinturones o villas miseria, en cambio, tienen como principio la vivienda propia e individual y surgen porque la demanda de mano de obra de empresas intensivas en capital y de alta tecnología es inferior a la oferta. Esto, aunado a la falta de destrezas, determinan el principio componente de la marginalidad. Ningún precio de la tierra resulta suficientemente bajo para dar cabida a esta población, puesto que sus ingresos reales apenas si les permite adquirir algún sustento para la familia. Otras necesidades básicas permanecen insatisfechas. Mujeres y hombres sin trabajo, ancianos indigentes, niños abandonados son sus principales características. Sus viviendas ubicadas en sitios de difícil acceso, se construyen con desperdicios de madera, cartón y hojalata, en espacios muy reducidos, sin calles, sin alcantarillado y muchas veces sin agua ni luz. Sin embargo, en sitios más favorables, existen grandes espacios donde no se construye esperando mejores precios. La especulación con los precios de la tierra urbana y suburbana ha constituído siempre la mejor inversión a mediato y largo plazo.

Las clases medias evitan ubicarse cerca de estos cinturones de miseria y barriadas, prefiriendo acercarse a las zonas residenciales, por cuyo ingreso deben someterse a costos y modos de vida más altos, a veces fuera de sus reales capacidades.

Esta distribución espacial de las clases sociales se traduce en diferencias más evidentes que van desde la vivienda a la salud, desde la recreación a la seguridad, Mientras la riqueza crece en opulencia, la pobreza decrece hacia la miseria.

Por otra parte, las condiciones ambientales difíciles y la alimentación deficitaria junto a la postergación indefinida de las aspiraciones de las clases marginadas, constituyen una profunda injusticia y el origen de factores limitantes del esfuerzo productivo del país. Más aún, la clara discriminación a que se les somete, facilita la prostitución y el surgimiento de una delincuencia cada vez mas numerosa y más agresiva, que constituyen lacras sociales de las más severas manifestaciones.

Las zonas industriales ubicadas en las áreas motrices, constituyen el principal elemento generador de la polución y contaminación ambientales. Los desperdicios de materiales, los residuos químicos, los gases tóxicos y el humo de las factorías, son arrojados sin el más mínimo escrúpulo, deteriorando el agua y el aire. La vida humana y animal se ve cada vez más amenazada por esta actitud irresponsable, afectando a otras áreas donde los medios de defensa no existen y, más aún, donde deben utilizarse esas aguas para regar los campos y preparar los alimentos.

El crecimiento o metropolización del área motriz, en gran parte, obedece a factores exógenos antes que a decisiones locales pero, en todo caso, las decisiones que impulsan su crecimiento, limitan el desarrollo de otras áreas que luego serán descritas.

Cuando existen dos áreas motrices, se observa la tendencia a establecer entre ellas un eje de crecimiento y cuando existen intereses regionalistas opuestos, la tendencia al fraccionamiento de la región es inminente.

b. Areas periféricas. Generalmente se ubican en las proximidades de las áreas motrices y se forman aprovechando condiciones ecológicas y microclimas favorables. Son tierras sujetas a la especulación por parte de inversionistas urbanos que las trasforman, en base a parcelaciones, en sitios de veraneo que en el futuro pasarán a constituirse en ciudades satélites.

Son áreas que disponen de vías de acceso pavimentadas y orientadas al área motriz, cuentan con centros de salud y escuelas. La tasa de analfabetismo es reducida y los salarios son relativamente altos, aún cuando menores que en el área motriz.

En estas áreas se percibe un ambiente más suburbano que campesino, donde prima más la inversión suntuaria que la rentable, absorben en algún grado la inversión pública y privada y disponen de servicios básicos hasta de segundo orden que constituyen una extensión de los servicios con que cuenta el área motriz.

El grado de fragmentación de la tierra y la densidad de la población son notables y puesto que a ellas concurre un turismo vacacional y periódico, la población flotante y la estacional, son altas no así la permanente que aparece relativamente baja.

Por su alto precio, las tierras están generalmente destinadas a actividades agrícolas intensivas y altamente rentables (frutales, hortalizas, flores), que pueden realizarse en espacios reducidos. La producción es parcialmente consumida en estas áreas y el excedente se exporta al área motriz y aún al exterior del país. Sin embargo, del ingreso generado sólo una parte reducida regresa a estas áreas, puesto que la mayor es absorbida por el área motriz.

Se aprecian dos clases sociales, la de origen urbano, generalmente de permanencia transitoria y dueña de los recursos y beneficios y la clase campesina cuyo único patrimonio lo constituye su fuerza de trabajo. La primera es dominante y discriminatoria; la segunda es obediente y adaptada a las exigencias del turismo interno proveniente del área motriz.

En la mayoría de estas áreas se han radicado hoteles con playas o piscinas exclusivas, clubs de golf, también exclusivos, todos dirigidos al turismo interno e internacional, y aún colegios para servicio urbano.

En todo caso son áreas altamente dependientes puesto que las decisiones que las afectan se toman en el área motriz.

c. Areas estancadas. Estas áreas se caracterizan porque en ellas se encuentra el complejo latifundio-minifundio que ha dado lugar a una evidente explotación del campesino sin tierras, a diferentes formas precarias de tenencia de la tierra y a un sistema de relaciones conflictivas. Generalmente las mejores tierras forman la gran hacienda y en su derredor se encuentran las comunidades campesinas y minifundistas ocupando tierras cualitativamente pobres, pero todos viviendo en simbiosis. Rige un modo de producción que corresponde a un capitalismo rezagado, en el que su racionalidad radica en el aprovechamiento de los recursos mas abundantes, entre estos la mano de obra, y en la apropiación del producto y del excedente por el terrateniente, generalmente ausente.

Son áreas fundamentalmente agrícolas, cuya producción está orientada a la exportación hacia el área motriz. La producción extensiva es otra de sus características, acusando una baja productividad asociada con una elevada proporción de la población empleada en la agricultura, sin que al mismo tiempo se trate de producir una traslación hacia productos que requieren un mayor insumo de capital, así como de mano de obra, para obtener un mayor rendimiento por hectárea. La reducida expansión de producción agrícola ha estado asociada a la aplicación limitada de técnicas perfeccionadas, por lo cual han predominado métodos tradicionales de labranza coherentes con el sistema y con un marcado desprecio hacia las medidas de control de la erosión y de disminución de la fertilidad de los suelos.

La inversión pública tanto como la privada son bajas. Las rentas del terrateniente que genera el latifundio tienden a radicarse en el área motriz o definitivamente fuera del país, para ser gastadas dispendiosamente, sin contribuir a la capitalización de la empresa, ni del área en que ella se ubica.

En estas áreas existen ciudades de algún tamaño que cuentan con servicios públicos limitados y medios de comunicación escasos entre ellas. En estas ciudades se refleja la persistencia de un cuadro estructural e institucional dominado por formas de producción y de vida tradicionales.

La infraestructura vial es de tercer orden, orientada a facilitar el flujo de la producción hacia el área motriz, pero, el servicio de trasporte colectivo de personas es deficiente en términos cualitativos. Esta infraestructura vial muestra descuido en las carreteras vecinales, por lo cual se añade al peso de las inversiones públicas de baja redituación.

Presentan considerables tasas de analfabetismo, alta deserción escolar y un evidente ausentismo de tipo estacional. En las ciudades o centros poblados se imparte instrucción hasta de nivel medio, casi siempre desprovista de elementos satisfactorios. Los servicios de educación rural se mantienen a nivel primario y generalmente no ofrecen la instrucción completa correspondiente a ese nivel.

Se aprecian patrones socioculturales desfavorables para la inmediata acción constructiva, fruto de una acción permanente de dominación y de una alta tasa de migración rural-urbana, especialmente de la población joven, apta e inquieta, que huye a las ciudades o al área motriz donde se emplea principalmente en empresas de servicios, pasando a constituir la más clara manifestación del subempleo urbano.

La mano de obra campesina tiene ocupación estacional. Resentida por esta situación de subempleo se ve forzada a participar en actividades agrícolas de otras áreas, como el corte de caña, la cosecha de café y algodón, así como en actividades no agrícolas marginales en centros poblados, para las cuales la mano de obra campesina carece de destreza. En tales circunstancias la especialización del trabajo es apenas elemental.

De los ingresos adicionales que el campesino obtiene aunque dedique una proporción elevada a la alimentación, siempre esta proporción es insuficiente para cubrir necesidades puramente cuantitativas.

Hay casos en que la estratificación social, tiene también connotaciones económicas y étnicas. El blanco generalmente, con poder político y económico, ocupa el estrato superior y se manifiesta vertical, porque el sistema institucional es hecho para servir sus propios intereses; pero, al mismo tiempo es paternalista para dar un toque de magnanimidad a su acción espoliatoria. El estrato intermedio lo ocupa el mestizo que forma parte de ese sistema vertical de relaciones y que es más severo con el último estrato social en la aplicación de tal esquema. Desempeña funciones de trasportita, proveedor, intermediario, mayordomo o capataz, siempre al servicio del latifundista. El último estrato está constituído por la gran masa indígena (y en algunos casos

los negros), sin tierra o en posesión de pequeñas parcelas que las consigue bajo condiciones precarias de tenencia. Originalmente la masa indígena tuvo una organización comunitaria propia, con un modo de producción también propio, que se violentó con la introducción de una nueva organización productiva basada en el individualismo y la dominación.

Todas estas situaciones de injusticia, caracterizadas por la concentración en pocas manos de los recursos, del producto y de los excedentes generados, han llevado a la población rural a un estado de privación y miseria y, en algunos casos, a la desobediencia que se ha manifestado en movimientos campesinos con el objetivo concreto de poseer la tierra, como signo de seguridad, dignidad y de satisfacción de necesidades básicas.

Como respuesta a estas manifestaciones, las autoridades locales han asumido una actitud represiva que ha degenerado en hechos de violencia. Mientras tanto, a nivel regional y nacional, aún cuando poco se ha comprendido este fenómeno, se han pretendido soluciones a través de acciones de reforma agraria. Acciones en algunos casos aislados y otros, con profundas transformaciones de la estructura agraria tradicional.

d. Areas en depresión crónica. Con respecto a la motriz, estas áreas presentan una ubicación menos favorable que las anteriores. Se caracterizan por un elevado grado de atraso y pobreza, como consecuencia de la escasez de recursos o de condiciones ambientales difíciles para que prosperen actividades productivas.

En la agricultura, debido a esa escasez e inconstancia de las precipitaciones, a la pobreza de las tierras, a la topografía y altitud de las mismas, priman bajos niveles de producción y de productividad. De su extensión la mayor parte se encuentra cubierta de pastos y sujeta a un pastoreo trashumante que muy poco contribuyen a la producción.

Se puede apreciar fácilmente como la mala distribución de las escasas precipitaciones, han afectado considerablemente el suelo. En las partes más altas las heladas y granizadas adquieren mayor frecuencia y por tanto apenas es posible la agricultura, reduciéndose la actividad dominante a la cría de ganado ovino fundamentalmente. Las zonas de bajas altitudes muestran condiciones de precariedad, más marcadas con grandes superficies casi desérticas y de una vegetación extremadamente pobre.

Al caer la lluvia en estas áreas, germinan semillas de plantas efímeras y durante un corto período el suelo se cubre de vida vegetal. Debido luego al exceso de rebaños en los pastos y al pastoreo prolongado, se pierde mucha cobertura vegetal, por lo cual el suelo absorbe y retiene insuficientes cantidades de agua. Cuando las lluvias se presentan con carácter torrencial debido a la ausencia de vegetación, el escurrimiento es rápido, arrastrando consigo grandes cantidades de tierra, especialmente en suelos inclinados.

Se conoce que en épocas pasadas existía en estas áreas vegetación perenne. El proceso de deforestación y de pastoreo abusivo ha expuesto al suelo a la violencia de los elementos. Como resultado la ecología alterada ha favorecido y seguirá favoreciendo ulteriores destrucciones.

Dadas estas serias limitaciones, muchas veces de muy compleja solución, la agricultura se realiza a través de explotaciones que casi en su totalidad son de subsistencia. Las prácticas agrícolas muestran un evidente atraso tecnológico debido a la evolución de un modo de producción de expoliación territorial, de marginación económica y de descomposición del complemento ecológico.

La inserción de diversos patrones en el sistema cultural originario, ha generado una confusión de valores, aspiraciones y actitudes que ha dado paso a una concepción ambigua de la realidad. La comunidad campesina nativa ha sufrido mutaciones en la etapa de dominación española y durante la vida republicana. En ella se han introducido formas de apropiación individual, como una manera de penetración del sistema capitalista de producción. La tierra, que originalmente fue de uso común, ha sido puesta en el mercado, todo lo cual ha trastornado la vida indígena.

Los sistemas regionales dominantes han impuesto y consolidado formas de explotación del hombre y de su fuerza de trabajo para poder subsistir. En estos casos, la servidumbre y la pauperización han sido los resultados más relevantes, dando lugar también a la aparición de una pequeña oligarquía campesina que tiende a crear antagonismos económicos y culturales.

En otros casos, por cierto numéricamente poco significativos, la comunidad campesina ha logrado mantenerse integrada, conservando algunos elementos de la unidad de vida social originaria. En estos casos, su misma tradición participatoria le ha permitido subsistir y preservar sus instituciones, entre las cuales deben mencionarse las distintas formas de cooperación y ayuda mutua sin remuneración y la posesión, uso y goce en común del patrimonio de la comunidad.

En estas áreas, los centros poblados son pequeños y sin ningún orden en su conformación. Están constituidos por una plaza circundada de casas pobremente construídas y carentes de servicios básicos como luz eléctrica, agua potable y alcantarillado. Es en la plaza donde un día en la semana se realiza la feria, a la cual concurren los campesinos con su producción. Allí están presentes los intermediarios para proveerse de los productos que salen del área, mientras en la producción de consumo interno aún rige el trueque, como mecanismo de intercambio.

La mayoría de la población campesina está dispersa, habitando viviendas construídas de tierra(bajareque, tapiales, tepes) con cubierta de paja. Estas viviendas carecen de muebles y elementales normas de higiene. El hacimiento y la promiscuidad es otra de sus características, puesto que en ellas encuentran albergue aún los animales.

Los servicios de educación y salud si no están ausentes, por lo menos son reducidos, incompletos y pobremente dotados. Se encuentran altas tasas de analfabetismo, de deserción escolar y de ausentismo estacional. La población adolece de problemas de salud en general, recurriendo frecuentemente a los servicios de curanderos y hechiceros para encontrar alivio a sus males.

En general, los niveles de vida son bajos y, debido a la insuficiencia cuantitativa de alimentos como a la pobre calidad y monotonía de las dietas, las enfermedades basadas en deficiencias alimenticias están muy extendidas, en particular la anemia, el raquitismo y la tuberculosis.

Otras actividades económicas de origen no agrícola, como la artesanía y la construcción son de poca significación y a ellas se dedican los campesinos ocasionalmente, ya que su fuerza de trabajo agrícola se emplea plenamente en menos de la mitad del año. La división del trabajo resulta apenas elemental.

Los salarios son bajos debido a la abundante oferta de mano de obra y a su baja productividad, por lo cual la población campesina apenas puede resignarse a satisfacer parcialmente las necesidades más vitales.

La infraestructura vial es de calidad deficiente, generalmente inestable y de uso estacional y sectores apreciables de su territorio permanecen por mucho tiempo sin comunicación. Se cree que esta pobreza de comunicaciones ha constituído un obstáculo a los objetivos de una administración más eficaz.

La migración rural-urbana es de tipo selectivo y, si a ella se agrega la baja tasa de crecimiento, se ha encontrado casos en que la población crece lentamente, no se incrementa o, aún se extingue gradualmente.

Los patrones socioculturales, valores y aspiraciones se convierten en verdaderos obstáculos cuando se busca un cambio modernizante, de ahí que las acciones innovadoras son admitidas con mucha reticencia.

Estas áreas, aparentemente, son menos dependientes que las anteriores, no porque las decisiones que las afectan se produzcan internamente, sino que hay desorientación en los órganos centrales ubicados en el área motriz. El problema se hace más grave aún por la dificultad de encontrar soluciones adecuadas y de rápida respuesta. Sin embargo, lo evidente es que estas áreas forman parte de un esquema estructural que se perpetúa en favor de un estado de dominación de cambio intraregional y nacional y que configura un conjunto de relaciones de dependencia tanto económica como cultural y política, ejercidas en el ámbito internacional. Más objetivamente, el proceso de capitalización de las sucesivas metrópolis ha prosperado en base al paulatino empobrecimiento y abandono del medio rural.

e. Areas de crecimiento inducido. Son áreas que aparecen con menor frecuencia en el contexto regional. Se forman en espacios que ofrecen un apreciable potencial productivo, utilizable en virtud de la inversión estatal que las habilita, poniéndolas al servicio de la empresa privada, con la intención de que sean explotadas, a través de formas empresariales que utilizan capital y tecnología en forma intensiva.

Los programas de inversión estatal se concentran en obras de habilitación como el riego, el drenaje y las vías de comunicación. Generalmente, su incorporación a las actividades productivas, se halla incluída en proyectos específicos, muchos de ellos puestos en marcha con el concurso del financiamiento externo. Son áreas altamente dependientes y muchas de las decisiones se toman en el ámbito externo al país. Si bien absorben inicialmente una fuerte inversión pública y privada, cuando se consolidan se convierten en áreas exportadoras netas de materias primas o de alimentos.

Es importante destacar que en estas áreas hay la tendencia a establecer actividades productivas, dependientes de uno o dos productos dirigidos especialmente a la exportación o sustitución de importaciones, y si las condiciones del medio ambiente lo permiten, se establecen centros mineros y factorías, o según sea el caso, cultivos de largo

plazo, como palma africana, cacao, banano, caña de azúcar, entre otros. Son cultivos que presentan altos niveles de producción y productividad y que por tanto se prestan para establecer las estructuras agrarias más rígidas. Su racionalidad económica se basa en una adecuada utilización de los recursos más escasos, respondiendo así al esquema capitalista, donde las ventajas de la producción en gran escala no deben considerarse solamente en la fase de la producción, sino también en las de comercialización y transporte.

Estas áreas no siempre están organizadas de un modo relativamente eficaz ni dotadas de servicios básicos como luz, agua potable y alcantarillado expeditos. Algunos centros poblados, están formados por campamentos de trabajadores, que cuentan con viviendas de construcción liviana pero confortables. Junto a estos campamentos no falta el comisariato, el casino o club, donde los trabajadores devuelven parte de sus ingresos relativamente altos.

La especialización del trabajo es una de sus principales características, cada individuo tiene una función específica que cumplir y se constituye en una pieza más de una gran industria que con el tiempo le vuelve menos apto para desempeñar funciones diferentes. Se destaca la organización sindical como un instrumento de defensa, que contínuamente afronta situaciones conflictivas.

Hay una evidente estratificación social que separa la clase trabajadora de la administrativa, puesto que esta última se identifica con los intereses de los propietarios de la empresa. En muchos casos, entre los trabajadores se han establecido categorías, con lo cual ha sido posible mantenerlos divididos.

Estas áreas disponen de una infraestructura excepcional, no sólo de carreteras, sino también de ferrocarriles, puertos fluviales, marítimos y aeropuertos. Se utilizan los más complejos equipos de comunicación interna con el área motriz y mejor aún, con el exterior. Algunas de estas áreas cuentan con buenas escuelas y centros de salud bien equipados.

Estas áreas constituyen verdaderas islas dentro del contexto regional. Su acceso es restringido para otras personas y aún para funcionarios nacionales, cuya presencia no siempre es grata.

El mercado de artículos de consumo generalmente está organizado por la empresa y es de tipo monopolístico. El ingreso disponible de la población proporciona a los productos urbanos un mercado reducido.

La organización empresarial es la de plantación moderna, conducida comunmente por empresas transnacionales para las cuales el crédito interno está abierto y aprovechan fácilmente los mecanismos de subsidio que el Estado crea para estimular la inversión extranjera. El sistema de relaciones externas que estas empresas crean para consolidar la dependencia, son un riesgo como son las diferentes formas de trabajo de la tierra que al introducirlas han modificado el panorama físico. Generalmente realizan una depredación de los recursos naturales, puesto que carece de sentido para dichas empresas, mantener un compromiso de reposición de la riqueza para con el país huesped.

Cuando las condiciones físicas del área muestran un potencial limitado, estas áreas carecen de atractivos para la formación de la gran empresa. En estos casos el Estado las transforma en áreas de reforma agraria (como ciertos distritos de riego) o de colonización dirigida, a costos tanto financieros como sociales muy elevados.

En este último caso, se prefiere la dotación individual de tierra a la colectiva. Se recarga a las familias campesinas de un número variable de costosas inversiones que las mantienen en permanente iliquidez y se abunda en tantas promesas que estas áreas se ven concurridas por gente de origen urbano, sin tradición agrícola. Al no cumplirse las promesas, éstas son las primeras personas que fracasan, puesto que se las embarca en actividades para las que no están preparadas. Son pocos los agricultores que prosperan y, por tanto, el fracaso del "Proyecto" es inminente. Ante esta realidad se apela a una de dos alternativas: crear un andamiaje de subsidio para mantener a la población radicada, volviéndola cada vez más dependiente o se la abandona a su propia suerte para provocar una auto-selección, proceso en el que subsisten sólo los verdaderos agricultores.

f. Areas marginadas. Generalmente son amplios territorios que presentan una gama de variedades ecológicas y de recursos naturales y barreras físicas que dificultan su integración territorial. Pueden estar conformadas por una o más de las siguientes zonas:

1) Zonas de precipitación deficitaria. Las zonas semiáridas y áridas parecen tener origen en la deforestación y el pastoreo abusivo. El hombre ha contribuido a esta tendencia debido a la presión ejercida sobre los espacios arables y su ampliación a expensas de los espacios de pastoreo de ganado, el que a su vez, ha ido moviéndose y presionando sobre los espacios forestales.

En este constante presionar sobre espacios marginales, se puede advertir cómo la agricultura ha ido creando un modo de producción tentacular y degradante. Sin lugar a dudas ha contribuído en este accionar desolante, la presión demográfica y la defectuosa estructura agraria que ha predominado en las áreas tradicionales de cultivo. Lejos de manejar la tierra como un recurso renovable, que debe ser mejorado en sus aspectos cualitativos, la tendencia ha sido la de ir ampliando los espacios productivos pensando en términos cuantitativos y como una compensación al empobrecimiento y reducción de aquellos espacios que pudieron ser considerados óptimos. En tales condiciones es fácil apreciar que los rendimientos regionales por unidad de superficie, acusen tendencias al estancamiento, a pesar de las innovaciones tecnológicas introducidas.

En este trajín nadie se detuvo a pensar que mientras la degradación crece en proporción aritmética en los espacios con buena vocación agrícola, al aplicar los mismos sistemas de producción en los espacios marginales, la degradación adquiere proporciones geométricas.

La deforestación en las zonas de muy baja precipitación (de menos de 500 milímetros) y con temperaturas superiores a los 28 grados centígrados, trajo consecuencias irreversibles, al quedar el suelo expuesto a la erosión hídrica y eólica. Los troncos del quebracho, algarrobo y otras especies propias de estas zonas, por la falta de humedad, se han petrificado y su descomposición ha de tomar decenas de años. Creciendo luego una vegetación xerofítica de bajo valor económico.

Se cree que una entresaca de árboles, efectuada de manera que no se supere la capacidad de rotación de bosque, habría sido la vía más adecuada para evitar el proceso de desertificación galopante, al que hoy asistimos con ingenua complicidad. Pero una forma de aprovechamiento del bosque que no se base en su total eliminación y que tenga distintas reglas de comportamiento, no tiene sentido puesto que sería incoherente con el sistema extractivista que allí se practica.

Las escasas precipitaciones que se dan en cortos períodos, permiten el brotar de una vegetación efímera que debe ser aprovechada por el ganado caprino, para luego permanecer por varios meses bajo los efectos de la desertificación. Se estima que la capacidad de carga en estas zonas puede bajar a una unidad de gran ganado por cada 30 hectáreas. En estas condiciones la ganadería como actividad productiva básica, no tiene sentido.

En zonas donde la precipitación anual se aproxima a los 700 milímetros y con períodos de lluvia algo más prolongados, aparecen posibilidades para la ganadería, incluyendo la bovina de carne. Con precipitaciones que se acercan a los 900 milímetros, la ganadería forma parte de la rotación agrícola con cultivos de algodón, sorgo, maíz y fríjol. A mayores precipitaciones y con una mejor distribución de éstas, van perfilándose condiciones favorables para una agricultura intensiva.

Tierras con estas características van apareciendo en la medida en que nos apartamos del cinturón ecuatorial en sentido latitudinal, o del nivel del mar en sentido altitudinal.

Si las precipitaciones no superan los 500 milímetros, el cultivo de secano resulta marginal. Sobre este límite, hasta los 900 milímetros, con deficiente distribución, los cultivos de secano tienen mejores posibilidades, pero una agricultura más intensiva sólo será posible con el empleo del riego. Además si la evapotranspiración es pronunciada y el balance hídrico es desfavorable, pueden aparecer prontamente problemas de salinidad de muy difícil solución.

La construcción de embalses ha sido considerada como la única solución a los problemas de aridez, que muchas veces exigen costosas inversiones y constituyen respuestas a largo plazo. Algunos países se han embarcado en este tipo de obras, partiendo de la obra civil y su factibilidad técnica, sin tomar en consideración el uso final de las aguas que retienen, el clima, el suelo, las alteraciones ecológicas que provocan y la organización productiva que ha de crearse para hacer rentable la inversión.

2) Zonas de inundación. Los embalses también se construyen con otras finalidades como la de generar energía eléctrica y la de regularizar los cursos bajos y medios de los ríos, para resolver por esta vía los problemas de inundaciones de tipo estacional. Los suelos sujetos a inundaciones estacionales, requieren de la construcción de drenes durante los períodos de lluvia y de riego eventual, cuando el balance hídrico así lo exige. Por otra parte, muchos suelos sujetos a inundaciones son suelos bajos que alguna vez constituyeron lechos marinos y, por tanto, los problemas de salinidad son endémicos, requiriendo un cuidadoso tratamiento para evitar la salinización.

Respecto a formas de producción en estos suelos, muy pocos estudios y comprobaciones se han realizado. Sin embargo, es prudente tener en cuenta el balance hídrico y las características del suelo para determinar los cultivos y las prácticas culturales que han de introducirse y observarse en la actividad agrícola. Mucho más importante que generar los mayores excedentes son los cuidados que hay que prodigar al suelo, pero esto sólo es posible a través de una estructura productiva orientada a la conservación de los recursos y a proveer ocupación, antes que a satisfacer la ambición de lucro.

3) Zonas de selva y llanura. Estas zonas se caracterizan porque sus recursos son poco conocidos y prácticamente no utilizados o mal utilizados. Carecen de vías estables de penetración y es común que sólo dispongan de senderos o trochas que se utilizan estacionalmente y de algunos ríos navegables.

La diseminación de la población es amplia, haciendo más difícil la posibilidad de dotarle de servicios. En suma, su estado de abandono es pronunciado, no por autonomía sino por ser altamente dependiente de un esquema sociopolítico dado, el que siempre les muestra las espaldas. No se toman decisiones en su favor porque no se conoce las aptitudes del medio físico y las actitudes de la población.

El medio físico presenta una gama de situaciones. Las temperaturas avanzan desde los 18 a los 35 grados centígrados y la pluviosidad, desde los 2500 a más de 6000 milímetros, distribuídos en períodos de mayor o menor precipitación. Algunos espacios tienen niveles freáticos superficiales y otros están sujetos a periódicas inundaciones.

Las actividades principales como la caza, la pesca y la extracción de madera, son todas depredatorias puesto que nunca se practican formas de reposición de las especies nobles que se destruyen.

Algunas de estas zonas gozaron de una frágil prosperidad, especialmente durante los últimos conflictos internacionales, debido a la explotación comercial del caucho, de la sinchona y del quebracho que las grandes potencias requerían. Este tipo de explotación trajo consigo una rápida descapitalización por la depredación de que fueron objeto estas especies. Pero más funestas fueron las formas de violencia introducidas desde fuera, contra los grupos nativos.

Estos grupos nativos fueron perseguidos, diezmados, tratados como salvajes por caucheros y hacheros. Hoy subsisten formas de conflicto cultural a través de misiones religiosas verticales y de movimientos de colonización. Las primeras han desarticulado los sistemas tribales de vida y los segundos han impuesto formas de pillaje y etnocidio. El resultado es hoy una evidente situación de marginación y de terror para esas minorías nativas.

2. Procesos de colonización. En las áreas marginadas se pueden distinguir dos subáreas: las que se encuentran en proceso de colonización y aquellas que aún permanecen marginadas. Las primeras gozan de alguna condición que favorece su incorporación; mientras las otras, por estar más expuestas a los azares de la temperatura y las precipitaciones, se mantienen en marginación económica.

Algunos agricultores pioneros lograron penetrar y ubicarse de hecho y lo más próximo a alguna vía o sendero convirtiéndose en ocupantes de baldíos, sin títulos de propiedad. Esta situación les dejó sin acceso al crédito y a la asistencia oficial. Sus principales dedicaciones fueron la extracción incontrolada de madera, leña y carbón, la caza y la pesca, actividades todas depredatorias que trajeron como consecuencia el rompimiento del equilibrio ecológico y el deterioro de los recursos naturales.

Estos colonos espontáneos a medida que han ido afincándose, han iniciado cultivos y actividades pecuarias de subsistencia, puesto que las condiciones del medio desfavorables, las distancias y la falta de vías estables de comunicación, han impedido el flujo de una producción comercial. Así se han mantenido al margen del sistema monetario y de la economía en general.

En estas zonas existen escuelas por excepción, de ahí que la tasa de analfabetismo sea muy alta y su población se encuentra huérfana de todo otro tipo de servicios.

La división del trabajo es desconocida, todos hacen de todo, construyen sus casas, se fabrican muebles y sus ropas, se suministran remedio a sus dolencias. No se utilizan jornaleros asalariados, puesto que generalmente se prestan trabajo los unos a los otros.

A medida que la presión demográfica en áreas tradicionales ha ido incrementándose, los gobiernos han abierto frentes de colonización, promoviendo migraciones con alguna orientación del Estado, sobre la base de obras de infraestructura vial, construída para tal objeto. Estas colonizaciones orientadas no siempre han sido exitosas por diversas circunstancias:

- La población migrante ha tenido distinto origen e inclusive algunas familias no fueron de extracción campesina y no tenían tradición agrícola.

-Se apoyaron en su mayor parte en dotaciones individuales de tierras.

-Se crearon incentivos poco apropiados y muchas veces no pasaron de ser ofertas que jamás se cumplieron.

-La infraestructura física y social fue insuficiente.

-El apoyo oficial a través de los servicios de crédito, asistencia técnica, investigación, comercialización fue incompleto, falto de oportunidad y transitorio.

Muchas de las colonizaciones dirigidas por el Estado, han fracasado y han servido como experiencia, para demostrar lo que no debe hacerse. El exceso de paternalismo ha sido la causa fundamental del fracaso y ha contribuído a crear en el colono vicios que, más tarde, no han podido ser corregidos. El andamiaje artificial sobre el cual se fundaron estos frentes de colonización dirigida, convirtió al colono en un simple espectador, despreció su capacidad de trabajo, limitó su creatividad e independencia.

a. Estructura productiva. En las subáreas en proceso de incorporación se han introducido cinco tipos de empresas:

1) La parcela individual de tipo familiar, en la que el trabajo es aportado principalmente por la familia y la propiedad sobre la tierra está por legalizarse, puesto que surge de procesos de colonización espontánea, caracterizados por ocupaciones de hecho de la tierra. La administración es autogestionaria y se cataloga a muchas de estas empresas como de subsistencia porque la producción, en su mayor parte, sirve para satisfacer necesidades primarias de la familia. En la práctica los colonos son dueños únicamente de las "mejoras", constituyendo así la forma más elemental de empresas.

En zonas húmedas, se ubica generalmente en la selva alta, vertientes de la cordillera andina o ceja de selva, donde existen suelos ricos y profundos, pero al mismo tiempo, hay serias limitaciones topográficas y climáticas. Estas empresas constituyen el primer signo de ruptura del sistema ecológico, ya que la vegetación sufre una profunda influencia de las actividades humanas, haciéndose cada vez más visible el efecto de la erosión. Donde la pendiente de la tierra supera al cinco por ciento, un cultivo contínuo concluye con el abandonado antes de diez años de iniciado, para permanecer en barbecho algunos años, tiempo en el cual se hace pastar el ganado. La actividad agrícola tiene, por tanto, ciertas características migratorias.

En las zonas semiáridas las empresas de tipo familiar son más estables, en la medida en que las precipitaciones son mejor distribuídas o son suficientes para mantener el balance hídrico. En condiciones de mayor aridez, la agricultura es muy variable y sus rendimientos bajos, mientras la cría y manejo de ganado son aún más desconocidas. Después de producida la deforestación el mayor obstáculo en el proceso de aprovechamiento del suelo, constituye la extracción de los troncos provenientes de especies de maderas duras y difíciles de trabajar, a menos que se emplee maquinaria cuando el suelo lo permita, que por su costo están lejos del alcance de la familia campesina.

2) La mediana empresa. Se diferencia de la parcela familiar, no tanto por su escala tamaño, como por el volumen de operaciones, que ya le permiten atravesar el umbral de la producción de subsistencia, puesto que la mayor parte de su producción está orientada al mercado. Consecuentemente, las posibilidades de capitalización de la misma son favorables. Su administración generalmente es directa y vertical. Ocupa trabajadores asalariados de manera permanente. En casos excepcionales se han introducido en ella cultivos intensivos y altamente rentables como la pimienta, té y la palma de aceite, entre otros, que requieren avanzadas tecnologías en su formación y mantenimiento. Asimismo exigen plantas de procesamiento que operan a grandes escalas, que obligan a los agricultores a depender de ellas, ya que constituyen el único mercado para su producto.

La expansión de la mediana empresa está en relación con su capacidad de generar excedentes, cuyo destino corresponde decidir al propietario. El origen de estas empresas no es muy preciso y se cree que se forman luego de colonizaciones espontáneas, a través de la compra de derechos y mejoras a más de un colono o como resultado de parcelaciones de latifundios.

3) La empresa cooperativa. Se forma a través de programas de colonización orientados por el Estado o por misiones religiosas. La propiedad de la tierra es individual y de tipo familiar. Cuentan con servicios cooperativos, principalmente de crédito y comercialización. Rige una administración autogestionaria con alguna intervención del Estado o de la Misión. No existe un trabajo comunitario con fines económicos; pero, ciertas obras para servicio de la comunidad, se construyen con el aporte de trabajo del colono y de algún elemento material de que él dispone.

Este tipo de empresa no siempre ha logrado sacar a sus socios del umbral que la coloca fuera de la condición de empresa de subsistencia. Su ubicación está, principalmente, en sitios donde existen ciertas condiciones para la producción agrícola. Su éxito o fracaso depende, en alguna medida, de la disponibilidad de medios de comunicación para movilizar la producción y en buena parte, de las actitudes del elemento humano involucrado en la empresa y de las aptitudes agrológicas del espacio elegido.

Es frecuente encontrar cooperativas cuyos socios usan tierras que no debían haber sido cultivadas, de ahí que pueden registrarse varias fases de degradación, las cuales dependen del grado en que se ha destruído el bosque. También la producción acusa bajos rendimientos y un carácter muy variable.

4) El latifundio moderno. Es el resultado de colonizaciones que se rigen por el sistema de grandes concesiones de tierras a empresas principalmente transnacionales. En ella el trabajo es aportado por trabajadores asalariados y el régimen de administración es indirecto y autocrático. Se establece este tipo de empresas en zonas que gozan de condiciones especiales para determinados cultivos industrializables para ganadería o de facilidades para la explotación de la madera. Cuentan con una adecuada infraestructura para movilizar la producción y con medios de transporte propios. Son empresas que se rigen por una racionalidad propia del sistema capitalista, integrando la actividad productiva con mecanismos comerciales.

Si las condiciones ecológicas lo permiten, tienden a transformarse en áreas de crecimiento inducido. En el caso contrario que es el más frecuente, el proceso de deforestación y el pastoreo incontrolado, irán progresando con rapidez, dando margen a que las altas temperaturas y las precipitaciones, actuando en un suelo sin protección vegetal, descompongan y arrastren el humus. Así se reducirá la capacidad de cohesión del suelo y su aptitud de retención de la humedad, dando como resultado la destrucción total del suelo. De este tipo de concesiones se han beneficiado también las misiones religiosas y grandes empresarios locales.

5) Empresa de especulación. Constituye una derivación del sistema de concesiones que beneficia con grandes dotaciones de tierras a los amigos del poder central. En ellas se ejerce alguna incipiente actividad productiva con el fin de demostrar, cuando convenga, que el dueño estuvo presente. El propósito final de este tipo de empresa es el de aprovecharse de la infraestructura física que algún momento

construya el gobierno, o de cualquiera otra forma de valorización para proceder a lotizar y vender por partes, la dotación o latifundia, que llega a tener algunas decenas de miles de hectáreas. La administración es indirecta, lo cual ha dado origen a formas precarias de tenencia que siempre han conducido a conflictos. Es notable también que fracciones de estos latifundios pasan, de mano en mano, a través de negociaciones y compra-ventas sin control legal alguno, hasta que aparece el latifundista como el único poseedor legal, restaurando su posesión y patrimonio y con el "auxilio" de la justicia queda de dueño de las mejoras que los poseedores transitotios han establecido.

Este tipo de empresa es cuantitativamente importante y cualitativamente el más indeseable. Se ubica especialmente en llanos constituyendo una fórmula expedita de inmoviliar la tierra, es decir, de evitar su incorporación al proceso productivo. Para mantener estos derechos sobre la tierra, sus poseedores han relegado a las poblaciones nativas y colónicas a ubicarse al margen de sus dominios, a través de persecuciones constantes y agresivas. En base al tráfico de influencias, los poseedores de estas empresas, presionan y obtienen del gobierno, la apertura de frentes de colonización en sus vecindades para lograr una acelerada valorización de sus tierras y, luego, venderlas a precios de especulación, puesto que son las únicas disponibles y probablemante las mejores. Allí aplican el mismo proceso que utiliza el especulador de tierras urbanas.

b. Las colonizaciones militares. Las fuerzas armadas, en algunos países, se embarcan en programas de colonización, partiendo del personal que realiza el servicio militar obligatorio. Generalmente se apoyan en dotaciones individuales de tierras, en una fuerza de trabajo de distinto origen que se mantiene vinculada por razones propias del servicio militar y por las inversiones que el ejército realiza y el patrocinio que de él reciben. Tan pronto alguno de estos elementos deja de tener vigencia, la "colonia" corre el riesgo de sucumbir.

Este comportamiento resulta normal, puesto que los intereses que unen a los miembros del servicio militar obligatorio son de distinta naturaleza y por tanto no son necesariamente comunes a todos ellos. Tampoco es cuestión de principios patrióticos, puesto que está en juego el porvenir de cada persona y de su familia.

En ningún caso se puede negar la contribución de las fuerzas armadas a los procesos de colonización, ya que en algunos países han sido descubridores de áreas de colonización y en programas de este tipo han sido constantes en su patrocinio. Lo que aún no se ha comprobado es la efectividad de su intervención, en cuanto a alcanzar autosuficiencia en las comunidades por ellas formadas, como uno de los propósitos finales de sus programas de colonización.

Las colonizaciones mediante avanzadas militares, que se realizan por razones estratégicas, están fuera de cualquier análisis convencional y pueden ser conducidas

bajo distintos mecanismos de subsidio y paternalismo, mientras tengan fundamento las razones que las motivaron.

Las formas empresariales, antes descritas, conforman un sistema económico-social que se fortalece al amparo de un ordenamiento institucional apropiado. La sola aplicación de medidas intermedias, serán una solución efectiva? La puesta en vigencia de medidas parciales producirá disfuncionalidades y desconcierto en el sistema? La utilización de estos correctivos no conducirán a un inmediato reforzamiento del sistema mediante manipuleos y excepciones? Será tal vez más conveniente un replanteo global del sistema como el camino más expedito a lograr soluciones definitivas e irreversibles? Todas estas son cuestiones en las que debe meditarse profundamente, para dar una respuesta categórica, porque entrañan una definición ideológica, quizá una de las más importantes en el Gobierno de un Estado.

B. Criterios de Planificación Agroeconómica Regional

Esbozar soluciones para cada área en particular sería un despropósito. En sus relaciones externas la región, con muy pocas excepciones, ha venido respondiendo a los intereses comerciales extranjeros y nacionales, como abastecedora de materia prima. De esta condición se desprenden dos problemas que son causa y consecuencia: la dependencia (económica, tecnológica y política) y la injusta y cada vez más regresiva distribución del ingreso. Es dentro de este marco que el sistema de relaciones internas deben desenvolverse y por tanto el ámbito regional debe considerarse como una totalidad. Su estructura espacial interna, si bien morfológicamente diferenciable, es fundamentalmente interdependiente en un juego social de dominación y en modos de producción determinados que, en último término, definen la posesión de los recursos, la distribución del producto y, lo que es más importante, el destino de los excedentes generados.

La sola aplicación de medidas de control en "interés general del pueblo", ha producido efectos muchas veces regresivos, como el encubrimiento de la violencia de que disponen unos sectores sociales, para imponer distintas formas de dominación. Tampoco ha dado resultado la aplicación de medidas aisladas destinadas a favorecer una sola área, puesto que esta conducta se traduce en la concentración de la inversión y del poder, en detrimento de los demás espacios. Tampoco puede dar resultados satisfactorios la aplicación parcial de un paquete de políticas de desarrollo* si sus acciones están orientadas únicamente a modificar la forma en que se localizan y usan los recursos, puesto que lo que confirma la modificación de una estructura espacial es la distribución de los recursos, del producto y de los excedentes, así como la participación de la población en los distintos niveles decisorios de gobierno.

* En este documento el término desarrollo "...no quiere decir solamente crecimiento con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción" sino que "es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas". Marco Conceptual IICA-FAO. El marco teórico de la reforma agraria latinoamericana. Desarrollo Rural en las Américas (Colombia) 2(3):185-192. 1970.

No es posible afirmar que los países hayan formulado y aplicado planes y políticas sistemáticas y coherentes. Esta situación agregada a la falta de coordinación en la organización del sector público y de complementación con el sector privado, ha provocado, cuando menos, un conflicto de intereses y la carencia o debilitamiento de los mecanismos de planificación. Dados estos hechos, normalmente se trabaja en función de medidas y proyectos encaminados a resolver determinados problemas particulares.

1. Algunos objetivos generales de una política de desarrollo. Un accionar planificado demanda conocimiento de la realidad, alto grado de previsión y especialmente, definición política, para actuar concientemente, en función de objetivos claros y precisos. Aceptemos como premisa, que el camino elegido es de desarrollo, frente a la alternativa del crecimiento económico lo cual ya permite explicitar los objetivos dentro del marco elegido. Para ello es necesario que el gobierno nacional, como primera instancia, adopte la planificación regional como instrumento de buen gobierno y toda la estructura institucional se sienta comprometida con esta decisión. Pero ello entraña también y por ser más importante aún:

   a) Que el Estado redefina su rol como estructura básica del desarrollo, la transformación y la integración nacionales.

   b) Que redefina el rol del sector agropecuario, puesto que se trata del sector más deprimido y cargado de profundas fallas estructurales que, en buena parte, son causa y consecuencia del sub-desarrollo.

   c) Que se redefina el rol de las mayorías, es decir si hay intención de facilitar su más activa participación en las decisiones básicas.

   d) Por último, es necesario que se ponga claridad en cuanto a la propiedad, uso y control de los recursos y la distribución de los excedentes.

Naturalmente que todo ello implica una definición política y una voluntad de gobernar en favor de los grupos mayoritarios.

En segunda instancia los organismos planificadores, conociendo la realidad nacional en todas sus dimensiones deben concebir una situación ideal que ha de concretarse en un "modelo". Alcanzar esta situación ideal debe convertirse en la meta final de los planificadores. El camino entre la situación real actual y la situación ideal podrá requerir un largo plazo, que se irá reduciendo en la medida que se tengan hechas las previsiones y se de respuestas rápidas a situaciones coyunturales. Es posible que tengan que adoptarse de trecho en trecho modelos transitivos cuya función será la de conducir al país hacia el modelo ideal. Pero también será responsabilidad de los gobiernos y de los planificadores evitar acciones que desvíen del camino trazado y peor aún, que constituyan, una regresión o el fortalecimiento de la situación inicial.

Algunos objetivos generales de una política de desarrollo podrían ser:

a) El control nacional de los recursos para reducir las condiciones de dependencia.

b) La remoción de las estructuras tradicionales para romper toda forma de dominación interna.

c) La modificación de la estructura espacial dispersando la inversión pública y privada para reducir las diferencias regionales e intraregionales.

d) La reorientación del proceso migratorio interno generando nuevas fuentes de empleo, producción inferior en términos cuantitativos y cualitativos y mejorando la situación de marginalidad de los campesinos, de manera que se reduzca la presión sobre los centros urbanos.

e) La reformulación de los sistemas productivos y de transformación y su integración con los sistemas de comercialización.

f) La adecuación de la infraestructura institucionaly de los organismos comprometidos, dando a las mayorías acceso real a los servicios públicos.

g) La correcta ubicación de la nueva infraestructura física y social en función de una racional explotación de los recursos.

h) La conservación de los recursos naturales y el mantenimiento del equilibrio ecológico.

TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO DE COLOMBIA

Absalón Machado

TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO DE COLOMBIA

Absalón Machado*

La exposición que se hará a continuación sobre las tendencias del desarrollo del sector agropecuario, tiene como objetivo fundamental situar dentro del contexto del desarrollo general del país, el papel que el sector agropecuario desempeña y seguirá desempeñando en ese proceso, y por lo tanto la necesidad de que se tomen a nivel gubernamental una serie de medidas y se implementen instrumentos que hagan posible una compatibilización de ese desarrollo agrícola con los objetivos macroeconómicos que el país defina en el presente y futuro.

El sector agropecuario sigue participando en forma apreciable en la generación del producto bruto interno (PIB), contribuía el año anterior con un 26.5 por ciento al PIB total del país, cuando hace apenas diez años esa contribución era del orden del 30 por ciento, en tanto que el sector industrial aportaba el 18.6 por ciento al PIB en 1965 y el 20.5 por ciento en 1974. Estas cifras sin embargo no deben conducir a hacer apreciaciones rápidas, en el sentido de afirmar categóricamente que Colombia sigue y seguirá siendo un país eminentemente agrícola, ya que cerca de las dos terceras partes del PIB se genera en actividades ligadas al sector fabril o muy cercanas a tal definición, mientras un 37 por ciento aproximadamente se puede atribuir o asimilar al sector agropecuario /1 . Sin embargo no debe negarse que el potencial y la vocación agropecuaria del país, si lo coloca en una situación de relativa ventaja frente a otros países latinoamericanos.

La composición del PIB señalada anteriormente con la simple expresión de un proceso de división del trabajo a nivel social, en el cual la agricultura y la industria se constituyen en ramas industriales en cuanto producen bienes para el mercado. El fenómeno de la declinación de la participación de la agricultura en el PIB, no es pues indicio de una crisis o un decrecimiento del sector sino que obedece a un fenómeno de incremento de la productividad y desarrollo de otros sectores que se van constituyendo en puntos dinámicos del crecimiento económico. La declinación del PIB agropecuario debe mirarse conjuntamente con los avances de la producción del sector, con la incorporación de nuevas áreas al proceso productivo, y con el surgimiento de nuevas actividades dentro de él, para poder medir en toda su magnitud lo que este cambio significa y proyectar así, sus tendencias hacia el futuro.

* Jefe a.i. de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario del Ministerio de Agricultura de Colombia

1/ KALMANOVITZ S. La agricultura en Colombia 1950-1972. Boletín Mensual de Estadística No. 276, 1974.

En cuanto a la producción agrícola, ésta ha crecido en los últimos veinte años a una tasa acumulativa promedio del 3.5 por ciento anual, tasa algo superior al crecimiento de la población, que ha permitido a Colombia mantener una producción per-cápita más o menos constante sin tener que recurrir a hacer grandes importaciones de alimentos, pero que indica de todas maneras que el desarrollo del sector no ha tomado la magnitud que se requiere para incrementar la producción per-cápita a niveles compatibles con el desarrollo general del país.

Dentro de este incremento de la producción, se observa un crecimiento mucho más rápido de la producción de los bienes que sirven como insumos al sector industrial en forma de materias primas. Si se toman siete de los principales productos alimenticios (arroz, maíz, fríjol, papa, yuca, trigo y azúcar), se observa cómo su producción se incrementa a una tasa promedia anual de 3.8 por ciento entre 1960 y 1974 mientras que cuatro productos que sirven de materia prima a la industria (algodón, ajonjolí, sorgo, cebada), crecieron a tasas del 19.4 por ciento anual en el mismo lapso de tiempo.

Estos aumentos tan significativos en la producción se dieron aún en circunstancias que no han sido las más favorables para determinados cultivos. La política de subsidio al consumo de trigo, que se reflejó en un incremento acelerado de la importación de este producto, con detrimento igualmente acelerado de la producción interna, es un claro ejemplo de los errores cometidos en el pasado, que deben servir para determinar políticas más adecuadas, para el sector.

El volumen de la producción de los siete principales productos explotados en forma comercial (algodón, ajonjolí, arroz, cebada, sorgo, soya y caña de azúcar) se multiplicó tres, cuatro veces en los últimos 15 años, con avances muy significativos en algodón, (que incrementó su producción en 18.2 veces entre 1950 y 1972), caña de azúcar, soya, sorgo y arroz. Estos aumentos en producción fueron el resultado de incorporar a estos cultivos cerca de 363.000 hectáreas más, y de aumentos en productividad que pueden considerarse casi espectaculares en el arroz y caña de azúcar.

Este dinamismo en la producción del sector comercial de la agricultura contrasta fuertemente con el del sector tradicional, que registra un estacionamiento y tasas negativas de crecimiento en algunos productos. Sin embargo este subsector continuó suministrando un porcentaje elevado de productos alimenticios.

Este avance de la producción agrícola ha permitido reducir las importaciones de estos bienes a porcentajes muy significativos, en 1973 las importaciones agrícolas representaron el 4.8 por ciento del total de las importaciones del país, reflejando ello un marcado proceso de sustitución de importaciones que se han proyectado en una mayor ampliación del mercado interno y generación de nuevas actividades en el país. Y el país posee todavía condiciones para sustituir aún más estas importaciones especialmente en rubros como cacao, cebada, trigo, aceites, etc. Por su parte las exportaciones agrícolas distintas al café y productos pecuarios, pasaron de 33.4 millones de dólares en 1961 a 90.3

millones en 1973. Siendo el sector externo uno de los elementos que mayor dinamismo han dado al sector agrícola en productos como algodón, azúcar, banano y tabaco.

Esto indica una mayor integración del sector con la economía mundial que en el futuro será de gran trascendencia por las posibilidades de ampliar la producción de arroz, azúcar, oleaginosas, frutales y hortalizas para el mercado mundial; además de productos pecuarios y forestales.

Este acelerado desarrollo de la agricultura comercial ha ido acompañado de un uso creciente de insumos, no siempre producidos en el país, que se ha manifestado en aumentos de la demanda de divisas para importación de fertilizantes, agroquímicos y maquinaria agrícola, que han pesado bastante en la Balanza de Pagos, cuando en épocas recientes se presentaron fenómenos de alzas persistentes de precios de los mismos, configurando fenómenos de crisis en los suministros, y alza de costos que se reflejaron indudablemente en los precios de los bienes agrícolas con notado detrimento del ingreso real de los consumidores.

El consumo aparente total de fertilizantes se triplicó entre 1962 y 1973. En este consumo las importaciones representaban un 39 por ciento del consumo total en el primer año mencionado, y un 27.6 por ciento en el último, indicando ello que el país ha podido sustituir una buena parte de las necesidades, con la ampliación de su capacidad productiva a través de una política de subsidio a la industria de fertilizantes, manifestada en la mantención de precios artificialmente bajos en el principal insumo de esa rama, como es el petróleo; y que ha permitido mantener precios internos por debajo de los precios internacionales.

Para esta industria el país dispone de fuentes de materias primas en roca fosfórica y gas natural que permiten prever las posibilidades de surgimiento de una actividad exportadora nueva hacia el futuro.

Por otra parte el consumo de plaguicidas aumentó en un 300 por ciento en los últimos diez años, produciendo en las principales zonas de agricultura comercial desequilibrios ecológicos de imprevisibles consecuencias para la subsistencia de la flora y la fauna y contaminación creciente de aguas y medio ambiente. Pero este avance en el uso de insumos agroquímicos no ha sido acompañado de similares adelantos en el control integrado de plagas como alternativa tecnológica de significativos resultados, en la conservación de los recursos del medio ambiente y disminución de costos de producción.

La modernización del sector se puede indicar también con otros elementos, como el número de tractores utilizados que han aumentado en cerca del 40 por ciento en los últimos quince años. La capacidad de tractorización del parque existente arroja entre 1.5 y 2 millones de hectáreas, frente a una superficie tractorizable de cerca de tres millones de hectáreas, es decir que entre el 60 por ciento y 70 por ciento del área disponible para utilización de esta maquinaria está siendo explotada con esas condiciones./2.

2/ KALMANOVITZ S. Op. cit.

Este parque de tractores para la agricultura se concentra en los principales departamentos donde predomina la agricultura comercial.

El creciente uso de semillas mejoradas por parte de la agricultura comercial ha producido verdaderas revoluciones en los rendimientos en algunos productos agrícolas, y ha conducido a constituir una rama industrial más en el sector agropecuario, que apenas hace nueve años se estableció en el país. En el año 1974 existían 34 productores de semillas con 45 plantas productoras, 26 de las cuales estaban ubicadas en los departamentos de Tolima y Valle. La capacidad instalada ascendía a 108.400 toneladas-año con una utilización del 46 por ciento.

El rápido progreso de esta industria ha permitido sustituir en casi un 50 por ciento las importaciones en el término de cinco años y generar excedentes de exportación de cerca del millón de dólares al año.

Este desarrollo de la agricultura se ha venido presentando con una tendencia al aumento del grado de concentración de la propiedad, concentración geográfica de la producción y concentración del crédito rural.

En el período intercensal de 1960 a 1970-71 las explotaciones menores de diez hectáreas disminuyeron tanto en número (65.000) como en superficie (-169.400 hectáreas), siendo sin embargo difícil de precisar, si ello estuvo acompañado con un descenso fuerte en la producción de los mismos.

Las explotaciones entre 10 y 20 hectáreas permanecieron más o menos iguales en cuanto a número y superficie, mientras las de 20 a 50 hectáreas aumentaron en número (13.300) y en superficie (426.000). Las mayores de 50 hectáreas aumentaron su número (16.000), y tamaño (3.4 millones de hectáreas), concentrándose ahí el 92.5 por ciento de la expansión de la frontera agrícola. La expansión absoluta más fuerte se da en las explotaciones entre 200 y 500 hectáreas, que son precisamente los tamaños más adecuados y óptimos para la explotación comercial, igualmente es notorio el incremento de explotaciones entre 1.000 y 2.000 hectáreas, aptas para la ganadería extensiva.

Se observa además una declinación del tipo de explotaciones como arrendamiento y aparcería en las pequeñas explotaciones, con una clara tendencia al aumento de la superficie explotada bajo la forma de arriendo en las explotaciones mayores de 50 hectáreas; ya que ésta es una de las modalidades más convenientes para la explotación comercial del suelo y además es la que puede producir un dinamismo más rápido por la intensificación del capital, en contraste con las explotaciones manejadas por sus propietarios que generalmente contraen deudas hipotecarias para obtener capital de explotación.

Los arriendos mayores de 20 hectáreas disminuyen en 2.000 pero ganan un área de 206.300 hectáreas, situándose el tamaño promedio de este tipo de unidades de producción en cerca de las 100 hectáreas.

Esta concentración en la propiedad va aparejada con una concentración de la producción en las diferentes áreas geográficas del país. Cerca del 65 por ciento de la producción de sorgo se obtiene en los departamentos de Tolima y Valle; casi la totalidad de la soya se cultiva en el Valle del Río Cauca; el algodón se obtiene completamente en dos zonas muy definidas: Litoral-Meta (Cesar, Córdoba y Meta) y zona del Interior (Valle y Tolima); el banano para exportación se produce solamente en Antioquia y Magdalena; la caña de azúcar se concentra en el Valle del Río Cauca; el arroz tecnificado en Tolima y Huila; la cebada en la altiplanicie Cundinamarquez-Boyacense. En síntesis la agricultura comercial se concentra en las tierras planas y en las mejores tierras, donde se facilita la mecanización y la obtención de altos rendimientos, desplazando en esas áreas a los cultivos tradicionales o mixtos, que por su productividad no están en condiciones de soportar aumentos en los arrendamientos y en los precios de los insumos básicos.

El crédito ha sido uno de los instrumentos de política económica más utilizados para el fomento de la producción, de ahí que su magnitud y constancia sean fundamentales para determinar el progreso de la producción agropecuaria.

Del total del crédito institucional concedido en 1960, el 33 por ciento se destinó al sector agropecuario, mientras el 17 por ciento fue a la industria, en 1973 estas cifras eran del 25.8 por ciento y 20 por ciento respectivamente. Entre 1960 y 1973 el crédito que fue al sector agropecuario se multiplicó 7.7 veces, y fue ello un impulso muy significativo a la agricultura comercial, especialmente a través del Fondo Financiero Agrario, cuyos recursos entre 1967 y 1973 se canalizaron a la agricultura comercial, que absorbió así el 88 por ciento de los créditos, cubriendo un 84 por ciento del total de hectáreas financiadas, favoreciendo con ello principalmente el arroz y el algodón.

En el año 1972 el crédito agropecuario estaba concentrado en las siguientes regiones: Valle, Tolima, Huila, Meta: 24 por ciento; Cesar, Sucre, Bolívar, Magdalena, Córdoba: 15 por ciento; Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda: 19.6 por ciento.

Las variaciones en el crédito para el sector, permitieron capitalizar la agricultura en los últimos diez años, en condiciones muy favorables en cuanto a plazos y tasas de interés, generándose una transferencia de capitales al sector que a pesar de haber sido considerable, se concentró fundamentalmente en la agricultura comercial, produciendo nuevos desequilibrios dentro del sector.

Todo este proceso de desarrollo agrícola ha conducido a intensificar las relaciones e interdependencia entre la agricultura y la industria, convirtiéndolas en ramas mutuamente dependientes, siendo el sector industrial el que impone el ritmo de dinamismo a la agricultura, y el sector externo lo hace igualmente en el caso específico de algunos

productos agrícolas e industriales; todo este proceso ha conducido a una ampliación del mercado de bienes, servicios y trabajo que se refleja crecientemente en una mayor división del trabajo y especialización dentro de la sociedad, pudiéndose afirmar que hay un franco proceso de modernización de la economía, con tendencias a acelerarse en el tiempo.

Esta vinculación del país con la economía mundial, ha producido igualmente una mayor dependencia de la agricultura del mercado exterior, pues algunos de sus productos han crecido rápidamente por el dinamismo de la demanda externa, y el sector ha podido incrementar su producción por el permanente suministro de insumos que no se producen internamente como la maquinaria agrícola pesada y algunos agroquímicos y fertilizantes. Esta dependencia de la agricultura del exterior se convierte en un elemento que puede obstaculizar su desarrollo cuando se presenten perturbaciones en el mercado mundial; siendo por ello imperioso que el país intensifique la investigación para generar una tecnología más apropiada a los recursos que dispone el país y a sus necesidades.

Se ha hecho también evidente que este patrón de desarrollo agrícola ha intensificado la desigual distribución del ingreso en el sector rural, siendo ello la base de muchos conflictos y tensiones sociales que claman por una mejor intervención y actuación del Estado en este sector.

Recientemente se han estado elaborando programas para el desarrollo e integración a la vida nacional de ese amplio sector de pequeños agricultores que ha permanecido marginado y que cada día ve deteriorar su situación, viéndose obligado a buscar fuera del sector alternativas para su subsistencia, creándose así una migración intensa hacia las ciudades con lo cual se está produciendo un desplazamiento geográfico de un problema, sin una solución efectiva al mismo.

La concentración del ingreso, de la propiedad, del crédito, la marginalización de amplios sectores del campo, la contaminación ambiental, la destrucción de los recursos naturales, y de los ecosistemas, el desequilibrio regional, y el antagonismo entre el campo-ciudad, han sido pues el resultado de un patrón de desarrollo agrícola, que se ha guiado por las fuerzas libres del mercado, sin que se hubiera tratado de corregir en forma significativa estas tendencias.

El sector agropecuario visto en forma global y de acuerdo a los antecedentes anotados, puede decirse que ha logrado avances muy significativos desde el punto de vista de la producción, de la adecuación de la estructura crediticia a sus necesidades, del comercio exterior y de la tecnología. Pero no sucede lo mismo cuando se analizan otros elementos implicados en este proceso.

Puede afirmarse sin temor a cometer muchas equivocaciones que la estructura del mercadeo y la comercialización no ha marchado en forma adecuada y ha creado un cuello de botella para el desarrollo de la agricultura. Es evidente que la estructura

del transporte, almacenamiento, transformación simple de productos, canales de mercadeo, conocimiento del mercadeo, administración del mismo, selección y empaque, etc. siguen siendo estructuras inadecuadas y no se han modernizado como lo han hecho buena parte del sector produciéndose incoherencias, mayores costos y desaprovechamiento de muchas oportunidades de incrementar los ingresos, la productividad y los empleos.

Es imprescindible que el país adecúe esta estructura a las exigencias de crecimiento y desarrollo del sector y de la economía en general si realmente se quiere proyectar hacia el futuro un sector agrícola moderno, compatible con el desarrollo del país.

Por otra parte la estructura institucional y la coordinación entre organismos que de una u otra manera contactan con el sector agropecuario en labores de ejecución y programación, tampoco se ha correspondido exactamente a los requerimientos del desarrollo. Se han hecho avances es cierto en algunos aspectos de la programación, lográndose la integración del sector público y privado, pero ellos no son suficientes. La falta de un sistema de información y elaboración de estadísticas del sector en innumerables campos de su competencia, es un factor que directa o indirectamente afecta el proceso de decisiones que se toman en un momento determinado. Las estadísticas agropecuarias también deben modernizarse, integrarse, coordinarse, y lo que es más importante regionalizarse para poder conocer con suficiencia todas las características y condicionamientos del desarrollo regional. Se están elaborando proyectos específicos en este campo que darán resultados muy halagueños en el corto plazo.

Estos y muchos otros aspectos que sería largo enumerar, deben tenerse en cuenta en los programas que se piensen desarrollar para establecer un sistema de planificación y programación regional del sector.

Las perspectivas del desarrollo agrícola del país, sin embargo son muy halagadoras y optimistas. El sector ha venido respondiendo adecuadamente a las necesidades básicas de consumo de la industria y de la población sin necesidad de recurrir a grandes importaciones de alimentos y materias primas. Esta situación puede mantenerse y consolidarse en un futuro no muy lejano si se cuenta con instrumentos y políticas acordes con las exigencias de un acelerado desarrollo de la economía.

El país dispone todavía de tierra apta para la producción agropecuaria, con los avances tecnológicos hasta ahora utilizados, tiene una infraestructura de conocimientos y personal idóneo para encarar estas labores, dispone de posibilidades de ampliar el mercado interno con políticas de redistribución de ingresos efectivos, y tiene una trayectoria en los mercados internacionales que le pueden permitir colocar grandes excedentes agrícolas y pecuarios en el exterior. Pero esta ofensiva no puede adelantarse sin el concurso del capital, que está disponible para la inversión productiva en el sector, y ello depende de que se hagan presentes una serie de factores que incentiven la transferencia de capitales a la agricultura.

Si los desequilibrios en las tasas de interés y de utilidades entre actividades productivas y no productivas, no se corrigen por medio de mecanismos financieros o políticas tributarias y monetarias de redistribución de recursos, etc. se seguirá presentando la escasez de capital para invertir en la agricultura y el país tendrá que recurrir, al empréstito externo o a invitar al capital extranjero a producir en este sector, ahondando así el proceso de creciente endeudamiento externo.

El desarrollo de la agroindustria pequeña y mediana, el desarrollo rural integrado para pequeños agricultores, el fomento de la producción de artículos esenciales para el consumo, una adecuada política de precios e ingresos para los agricultores más marginados, la redistribución de la propiedad territorial para racionalizar la distribución geográfica de la población, la generación de nuevos empleos, y en general la adecuación de la estructura institucional a favor del pequeño y mediano agricultor, con alternativas inevitables si se pretende romper el estancamiento de este subsector y eliminar graves desequilibrios que están creando situaciones difíciles de controlar.

Finalmente quiero anotar que el país debe también adecuar su estructura productiva en el sector agropecuario a los programas de integración subregional si verdaderamente queremos jugar un papel significativo en el concierto de las naciones y contribuir así a aliviar las deficiencias de producción, agrícola que existen en algunos países vecinos con posibilidades así, de generar más empleo e ingreso y por lo tanto dinamizar más el sector.

El tema que ustedes están analizando de la planificación regional para efectos del desarrollo agropecuario, me parece de esencial interés, cuando se observa la actual estructura regional del país y lo que puede hacerse en términos de programación y planificación para adecuar ese desarrollo regional a los postulados macroeconómicos que persigue la nación con una determinada política.

La principal inquietud que pareciera quedar en estos planteamientos y sobre la cual quiero llamar la atención, es la de si las condiciones de desarrollo del sector, su estructura, la ubicación del país en el concierto mundial, los mecanismos institucionales, y las características del país en general, permiten o nó hacer una planificación del sector agropecuario que se refleje en programas de desarrollo regionales, que hagan posible la adecuación de todas las estructuras a su desarrollo y al mismo tiempo resolver los antagonismos y desequilibrios que se han venido observando en el proceso de desarrollo.

Analizar este interrogante y poder vislumbrar algunos mecanismos, metodologías y políticas para conseguir este objetivo, es un compromiso que debemos asumir.

ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DEL PROYECTO DE PLANIFICACION REGIONAL DE OPSA

Luis Lorente

ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DEL PROYECTO DE PLANIFICACION REGIONAL DE OPSA

Luis Lorente *

En primer lugar, desearía hacer una breve advertencia: Todo lo que voy a exponer ahora es un resumen que pretende aclarar algunos puntos de un documento, que se preparó en OPSA precisamente para este seminario con el fin de que fuera discutido y que por lo tanto no representa la posición oficial del Ministerio, sino únicamente la opinión personal del grupo de técnicos que lo elaboró.

Hace algún tiempo ya el Gobierno Nacional y el Departamento Nacional de Planeación anunciaron una política social del país que se puede resumir como un esfuerzo general para mejorar la situación del 50 por ciento más pobre de la población colombiana. El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición reconoce la importancia que tiene el sector agropecuario para alcanzar este objetivo. OPSA es consciente de que los lineamientos que dá este Plan Nacional de Alimentación y Nutrición deben ser desglosados a nivel regional si se quiere que sean realmente efectivos. Para poder hacer este trabajo de desglose a nivel regional, se necesita en primer lugar una regionalización del país; se necesita también una estructura o una organización de planificación que pueda operar con eficiencia tanto a nivel nacional como a niveles regionales; es decir, en esta tarea que se nos presenta hay primero un problema de criterio, de estrategia y después otro problema de coordinación.

Realmente para poder atacar ambos problemas tanto de regionalización como de teoría, es necesario tener cierto acuerdo sobre, por lo menos, cuáles variables permitirían cuantificar el grado de desarrollo de un espacio geográfico. Habría dos aspectos fundamentales: el primero, sería de tipo intensivo, está relacionado con el crecimiento económico de esa región, con el crecimiento del producto bruto interno regional. El otro, se manifiesta como un problema de distribución de los factores de producción, es decir, del capital, de la tierra misma y también del empleo, entendido aquí básicamente como capacitación de la mano de obra y uso de la mano de obra potencial.

Aparte de esto, el problema en cuestión tiene otro aspecto, otra cara que debe ser considerada, y es la distribución del excedente económico o, si se quiere, del ingreso que generan estos tres factores de producción. Desde luego, hay una relación y un entrelazamiento entre los aspectos intensivos del crecimiento y el aspecto distributivo; es sabido que cierto tipo de tecnologías exigen una inversión muy alta, luego no serán posibles donde no haya cierto grado de desequilibrio en la distribución de la propiedad del capital, por ejemplo, o de la tierra. Podríamos decir, en general, que si nosotros tratamos de modificar la distribución del ingreso, vamos a tener que modificar al mismo tiempo la distribución o

* Jefe Unidad de Programación Sectorial de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario del Ministerio de Agricultura de Colombia.

la estructura de producción; habrá una serie de bienes de tipo suntuario que dejan de ser producidos por falta de demanda efectiva y aparecen industrias dedicadas a bienes esenciales. Esto se traduce inicialmente en una disminución de la tasa de crecimiento, que se recupera después.

Hay otros aspectos que son importantes; por ejemplo, la distribución de estos factores condiciona la tecnología que se puede aplicar y, si al mismo tiempo consideramos la distribución del ingreso, estaremos también condicionando la capacidad de empleo que tiene esa economía. Aún definido en estos términos tan generales, pues el problema del desarrollo tiene muchos otros aspectos, no se puede hablar del sector agropecuario y olvidarse de todos los demás sectores, industriales, de servicios, etc.; por esta misma razón no se puede contar con que la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario pueda hacer todo el trabajo de regionalización, de proyectos de desarrollo, etc. Es necesario que haya una coordinación muy estrecha con otras entidades del mismo tipo, otras oficinas sectoriales y esta coordinación es lógico que se haga a través del Departamento Nacional de Planeación. Esto corresponde a unas ideas que se ampliarán un poco más adelante.

Aparte de tener en claro un concepto de qué es el desarrollo y de cómo se puede medir el grado de desarrollo, también es necesario tener claro cuáles son las posibilidades, y los límites de la tarea de planificación. Podemos hablar de dos tipos de objetivos: Un objetivo económico-privado y un objetivo económico-social. El objetivo económico-privado, en general, es a corto plazo, procura un máximo de producción con el mínimo uso de recursos, es decir, con el mínimo gasto. El objetivo social viene a ser exactamente lo mismo que hace la empresa privada, pero a nivel macroeconómico, es decir, también se busca el máximo de producción, pero como está cambiando el marco de referencia al considerar la totalidad de la nación, no se busca estrictamente el mínimo uso de recursos, sino, más bien, el mínimo desperdicio de recursos. Este objetivo social es un objetivo a largo plazo, y se puede decir que, en el largo plazo, los intereses privados y los intereses sociales coinciden en gran parte, aunque esto no es enteramente exacto, ya que a medida que hay un mayor número de unidades privadas habrá cierto alejamiento del objetivo social. Esto no se va a notar mucho en los aspectos intensivos del desarrollo, porque tanto la unidad privada, como la nación en conjunto están interesadas en una mayor producción, en el crecimiento de ese producto bruto.

Donde sí se va a notar una diferencia apreciable es en el aspecto distributivo, porque los objetivos privados añadidos a la competencia en un mercado libre, más o menos imperfecto, conducen a una concentración progresiva de las propiedades, del capital, de la tierra, etc. y del ingreso, lógicamente. Esta concentración tiene como consecuencia la aparición de una serie de cuellos de botella, de círculos viciosos, que se oponen en definitiva a la continuación de ese proceso de desarrollo.

Para que pueda hacerse una planificación de acuerdo con este objetivo social, sería estrictamente necesario que el Estado actuara lo mismo que actúa la unidad privada, es decir, como propietario de todos los medios de producción, de todos las canales de distribución, etc. En nuestra economía esto no es así, es necesario respetar el principio de

propiedad privada y el de libre empresa, por lo tanto la planeación toma un cariz un poco diferente. No es una planeación coercitiva sino lo que podríamos llamar planeación indicativa, con una intervención limitada del Estado. Planeación indicativa en cuanto se trata de guiar las decisiones de las unidades privadas, e intervención limitada del Estado, porque el Estado tiene recursos de inversión, recursos fiscales, puede orientar el crédito, regularlo hasta cierto punto por medio de redescuentos, fijando intereses, en fin, una serie de herramientas que están a sus manos, siempre y cuando no llegue a coartar completamente esa libertad de empresa o acabar con la competencia libre en el mercado.

Por lo tanto, todo trabajo de planificación que nosotros pretendamos hacer, debe moverse dentro de ese marco; si para conseguir lo que pretendemos, si para alcanzar nuestros objetivos, resultará necesario salirse de este marco, pues tendríamos que modificar nuestros objetivos y conformarnos con otros menos ambiciosos.

Se podría obtener un desarrollo equilibrado del campo y de la ciudad, si hubiera una reinversión en su zona de influencia rural del excedente económico que la ciudad extrae de ella a través de un intercambio desigual. Esta reinversión debería estar dirigida hacia el aumento de la productividad en el campo.

Visto esto, podríamos hablar ya de los criterios de regionalización, según los cuales vamos a definir regiones en el país. Si este problema fuera simplemente del sector agropecuario, no sería muy difícil, pero se trata precisamente de que esta regionalización sea útil no sólo para la Oficina de Planeación de ese sector, sino para las oficinas de planeación de todos los demás sectores. Hay que buscar unos criterios bastante generales, siquiera para definir grandes regiones, que después pueden sub-dividirse en comarcas, o zonas, o localidades, en fin, al grado de detalle que exija lo que se pretenda hacer a nivel de proyectos específicos.

Cabe preguntarse cuál es el proceso de desarrollo si nosotros lo examinamos espacialmente. Lo primero que se observa es la necesidad de una concentración de la población en núcleos urbanos mas o menos pequeños; esta es la única forma en que haya una especialización del trabajo que implique el intercambio de mercancías por uno u otro sistema entre esos productores. Mientras nosotros estemos en el campo y, en especial, en la zona de pequeños productores, lo que vamos a observar es una producción destinada básicamente a auto-consumo, o a un auto-consumo, no de la unidad misma de producción, sino de un grupo pequeño de unidades. Se observa que hay una relación directa entre la concentración en núcleos urbanos y la desaparición de esta producción para autoconsumo.

Pero hay otro camino: esa acumulación que se produce en la ciudad, en vez de buscar dentro de su zona de influencia rural la ampliación del mercado que necesita para seguir creciendo, para seguirse expandiendo como industria, puede buscar la ampliación del mercado fuera de esa zona, en otra concentración urbana, o inclusive fuera de la región, o el país, en este caso podríamos tener un crecimiento de las zonas urbanas acompañado con la permanencia de unidades de autoconsumo en la zona rural.

Si el mercado externo que ha buscado esa concentración urbana está en crecimiento rápido, es probable que no haya ningún problema, al menos grave, en lo que se refiere al desempleo, por lo que se refiere inclusive al nivel medio de vida, pero si ese mercado externo en un momento determinado dejara de expandirse o aún entrara en contracción, es decir, que disminuyera su demanda, sus compras, esta estructura de producción que se ha conformado, en la cual se crea un excedente, una riqueza en el campo, que luego se traslada a la ciudad, la cual la aprovecha para producir mercancías que va a vender fuera de esa región y no reinvierte en el campo mismo donde se genera básicamente el excedente inicial, esta estructura se va a encontrar prácticamente en crisis. Lo primero que se observará es un incremento del desempleo y una creciente agitación social.

Podemos decir que las ciudades en los diferentes países de Latinoamérica han sido creadas precisamente siguiendo este esquema, es decir, buscando la ampliación del mercado fuera de su zona rural de influencia; en vez de reinvertir en dicha zona de influencia para conseguir que haya en ella ingresos suficientes para comprar sus productos urbanos, lo que han hecho ha sido buscar el mercado donde ya estaba formado, porque esto es mucho más fácil. Por esta razón, la teoría de polos de desarrollo que usualmente se asocia con el concepto de ciudad, viene a ser poco aplicable al caso latinoamericano, en general deberíamos hablar de polos de absorción y no de desarrollo.

Lo mismo que estamos diciendo con respecto a la relación ciudad-zona de influencia, podríamos aplicarlo a relaciones entre regiones completas; podremos observar dentro de una región, una estratificación entre las concentraciones urbanas, y se puede decir que unas están financiando a otras. Entre regiones rurales podremos encontrar también algo similar, hay unas que, por su directa asociación con ese mercado externo que buscó la ciudad, tienen un desarrollo bastante grande; en general podemos ver que en Colombia, la agricultura comercial está dedicada a productos que en términos generales o son insumos industriales o bien son destinados al mercado externo. En cambio vemos que los productos de consumo local, los alimentos, están concentrados fundamentalmente en el sector tradicional; esto no quiere decir que el sector comercial no produzca también alimentos y viceversa, sino son términos generales.

De acuerdo con este esquema, podríamos identificar tres índices básicos para la regionalización: uno que nos hablaría del proceso de desarrollo, es decir, la identificación de esos polos de absorción, y sería el flujo migratorio del campo hacia la ciudad.

El segundo índice podría ser la productividad media, en el campo principalmente, aunque también se puede aplicar a las ciudades intermedias este criterio; este es un índice de desequilibrio y tiene que ver con la tecnología que se aplica, con el tamaño de las explotaciones, etc.

El tercer índice no corresponde exactamente al esquema que hemos descrito de polos de absorción, sino que es más bien esencial por lo que se refiere al sector agropecuario, ya que desde el punto de vista industrial no sería tan importante, y consiste en la distribución de los recursos naturales.

Históricamente se producen asentamientos humanos donde hay cierta riqueza de recursos naturales, pero esto no establece una correspondencia absolutamente estricta.

Es posible que haya recursos naturales inexplotados, o inadecuadamente explotados, o algunos en proceso de degradación, precisamente por ese proceso de asentamiento humano no planificado.

Desde luego, a estos índices hay que añadir una serie de criterios más, de tipo histórico, geográfico, socio-cultural, en fin, pero podrían ser los básicos para definir las grandes regiones del país.

Esta descripción del proceso de desarrollo espacial nos lleva también directamente a examinar un poco la coyuntura actual, es decir, cuál es la situación del país frente al mercado mundial. Colombia ha buscado tradicionalmente sus mercados en el exterior, casi todas las actividades económicas que han tenido un desarrollo dinámico o rápido en Colombia, han estado relacionadas con ese mercado externo de alguna forma, así sea por una sustitución de importaciones, o bien directamente por la exportación.

En este momento hay lo que podríamos llamar una recesión mundial, tal vez un principio de crisis mundial, es una situación que ya lleva algún tiempo; muchos ubican el comienzo de esta recesión en el año 70; en lo que sí están de acuerdo casi todos los que han analizado la situación mundial, es que esta situación de recesión, de estancamiento, no tiene trazas de mejorar; pocos dicen que se debe esperar una crisis como la que se tuvo en los años 30, pero, desde luego, sí están de acuerdo en que el estancamiento no tiene ninguna posibilidad de mejorar en corto plazo.

Esto, traducido a lo que nos interesa, significa simplemente que se nos están cerrando los mercados externos, especialmente en el sector agropecuario se observa esto; los precios internacionales están bajando, por ejemplo el café y el azúcar; hay otros mercados que no sólo baja el precio, sino que se cierran, como ocurrió por ejemplo con la carne de res.

En estas circunstancias, nos vemos obligados a buscar en el interior del país la ampliación del mercado que necesitamos para continuar con el desarrollo; no hay más alternativa en este momento, antes podríamos escoger entre ampliar el mercado en el interior o ampliarlo en el exterior; en este momento ya no se puede escoger.

Es necesario que canalicemos hacia el campo una parte de ese excedente económico que se genera a nivel urbano, tenemos que frenar la migración que se está produciendo hacia la ciudad; este es un proceso contra el cual no se puede hacer nada definitivo, la migración continuará, es parte del proceso de desarrollo en que nosotros estamos empeñados, pero sí podemos regularla un poco, frenarla o acelerarla.

En la medida en que nosotros permitamos que los precios en el campo disminuyan,

vamos a estar acelerando esta migración. Si nosotros canalizamos parte de ese excedente, de esa riqueza urbana hacia el campo, el primer resultado que obtendremos será un aumento de la producción, y si ese aumento de la producción se debe a un aumento de la productividad en las fincas o empresas comerciales, empresariales modernas, el consiguiente resultado en la baja de precios a quienes va a afectar no va a ser a ellos, que más o menos van a mantener su nivel de ingreso gracias a una mayor productividad, sino al pequeño productor, que no podrá mantener el nivel de ingreso y se verá obligado a emigrar. Estaríamos entonces haciendo lo contrario de lo que necesitamos, estaríamos aumentando los cinturones de miseria en la ciudad; necesitamos por lo tanto canalizar estos excedentes, esta inversión en el campo, a buscar una mayor productividad precisamente entre los pequeños productores, para que ellos sean los que se beneficien del aumento de productividad y puedan defenderse de la consiguiente baja de precios. La única forma, al menos aparentemente, de conseguir esto, es asociarlos, buscar formas cooperativas, de empresas comunitarias, etc. y buscar una reducción de costos de producción por aumento de escala; pero al mismo tiempo, mantener en su esencia la tecnología en uso, para no reducir la necesidad de mano de obra. De otra forma acabaremos por acelerar esa migración indefectiblemente y empeorar la situación en la ciudad, donde ya se está volviendo crítica, y basta ver los índices de delincuencia en los últimos meses para convencerse de esto.

En definitiva, tenemos planteado un problema de planificación y de ejecución de esa planificación; necesitamos más productos, necesitamos mejor distribución; ésta mejor distribución en la medida que nos vemos obligados a respetar la propiedad privada, la libre empresa, la competencia en el mercado, etc., básicamente debe obtenerse por una redistribución, una reubicación del excedente que se genera y no podemos obtenerla a través de expropiaciones; aunque esto último pueda ocurrir en pequeña medida, no constituirá parte significativa de la redistribución que podamos conseguir. Estamos hablando, por lo tanto, de una redistribución del ingreso y no de la propiedad.

Esto podría ser el resumen del objetivo, falta el organismo que va a ejecutar esto. Se necesita en primer lugar una investigación para determinar dónde podemos actuar con mayores esperanzas de obtener resultados efectivos; estos estudios deben hacerse no sólo a nivel central sino a nivel regional; se necesita llegar precisamente a ese nivel local, donde está la gente que conoce sus propios problemas, que ya han previsto sus propias soluciones, ayudarlos a encontrarlas, coordinar sus esfuerzos con los esfuerzos de otras localidades, es decir integrar todos estos esfuerzos.

Es necesario tener un flujo de información desde esos niveles locales hacia el nivel central y viceversa, sin esta información es imposible la coordinación. Hay un problema estadístico, hay otro problema que está muy relacionado, es el de estudios de mercado, qué tipo de iniciativas tienen las mejores perspectivas, qué otras están destinadas al fracaso, muchos esfuerzos dentro de nuestra economía se pierden precisamente por un desconocimiento de las condiciones reales del mercado. Esto debe evitarse en lo posible.

Estas oficinas de planificación, hasta donde se han descrito, nos darían simplemente

la oportunidad de hacer una planificación indicativa, pero sería muy difícil canalizar la intervención del Estado en esas condiciones; es necesario que las oficinas de planeación a nivel regional no sean simplemente de planificación, sino que también tengan un poder ejecutivo en materia de presupuesto. Hemos pensado en la posibilidad de que esto se consiga a través de corporaciones regionales, por ejemplo, por el estilo de la CVC.

Podría canalizarse la inversión a través de las corporaciones, podría conseguirse a este nivel una coordinación de unidades de planificación más locales, que atiendan espacios más pequeños.

Hay un problema anexo a toda estructura administrativa que se crea, y es el de decisiones e iniciativas, aquí es necesario un planteamiento de principio: definir dónde deben tomarse las decisiones y las iniciativas, si es en el nivel central, o en el regional, o cómo debe balancearse uno y otro.

Pensamos que las iniciativas deben provenir básicamente del nivel regional, aunque se sigan ciertos lineamientos generales que proporcionen los niveles más centrales. Las decisiones también se deben tomar a niveles lo más desagregado posibles, es decir, a niveles regionales, pero es necesario que las entidades centrales, sea nacional, o sea la regional que controla otras más pequeñas, tengan un poder efectivo de coordinación sobre las oficinas de planeación que van de ahí en adelante.

Es un problema un poco complicado dejar la decisión, la iniciativa, a los más y al mismo tiempo controlarlos desde arriba, coordinarlos, sin intervenir mucho en ese proceso de decisión e iniciativa; en fin, es un problema de tipo administrativo que hay que afrontar.

Con esto hemos cubierto más o menos el aspecto teórico, qué es lo que debemos hacer, cómo podemos hacerlo en rasgos generales. Tendríamos que entrar ahora al aspecto metodológico: cómo lo vamos a hacer efectivamente. El primer problema que tenemos es la regionalización, establecer esa regionalización, separar esos espacios geográficos, no de acuerdo con las divisiones políticas administrativas hoy existentes, que han tenido una razón histórica, pero que no corresponden exactamente ni a las posibilidades de desarrollo ni a ciertas actividades, sino tomando en cuenta el nivel alcanzado de desarrollo en este momento por distintas zonas.

Ya habíamos hablado de la emigración como un indicador para establecer estas regiones, habíamos hablado de las formas de producción que se observan en ellas, es decir la tecnología, el tamaño de las explotaciones o el tamaño de las empresas y la tecnología de las empresas en el caso urbano, habíamos hablado de los recursos naturales y de que había otros más, sería repetir el tema volver a hablar de esto.

Lo único por añadir es que es necesario tener un sistema de recolección y procesamiento y de actualización continua de datos a nivel regional; este proceso de recoger datos

tabularlos, concentrarlos un poco para pasarlos a un nivel superior, es decir identificar cuál es la información que se necesita a nivel local, a nivel comarcal, a nivel regional, a nivel central, es esencial.

Se necesita tener sistemas de archivo y recuperación automática de datos porque el volumen de información es muy grande; no se puede manejar a mano.

Es necesario que haya un flujo no sólo vertical de datos, sino también en el sentido horizontal; cada una de las regiones, cada una de las comarcas debe saber qué está haciendo la otra, cuáles son sus esfuerzos, cuál es su situación; de otro modo, la tarea de coordinación a nivel central puede volverse casi imposible.

En este sentido en OPSA estamos iniciando un proyecto de estadísticas agropecuarias; se trata de llegar a formar un Banco de Datos central que cumpla más o menos con estas necesidades. Desde luego, en toda esta tarea de regionalización, de trabajo estadístico, etc., es necesaria la colaboración de todas las entidades del sector y de otras que no son específicamente del sector, en especial de las universidades, porque hay concentrada en las universidades una gran capacidad de análisis e investigación que en este momento se está desperdiciando por parte de las entidades oficiales, por falta de una coordinación, por falta de unas guías, de una comunicación.

Dentro de todo este proceso de estudio y de regionalización hay algunos aspectos específicos que vale la pena mencionar.

El primero, sería el del empleo rural. Por lo que al sector agropecuario respecta, hay un desconocimiento bastante notable de las condiciones de empleo de lo que se ha llamado sub-empleo disfrazado, de la estacionalidad de este empleo. Tratando los aspectos económicos y dejando un poco de lado los aspectos sociológicos, podríamos identificar tres áreas: un área sería el problema del sub-empleo, dónde se presenta, qué podría hacerse para mejorar esa situación. Otro problema sería analizar el empleo estacionario; hay una serie de cultivos que tienen necesidad de mano de obra en determinadas épocas del año y en determinadas regiones; tal vez sería posible combinar actividades económicas de tal modo que haya una demanda estable durante todo el año de mano de obra. Directamente relacionado con esto está la migración estacional de mano de obra.

Hay grandes cantidades de trabajadores de campo que emigran de la zona cafetera a la zona algodonera, a la zona arrocera, en fin, esto presenta una serie de problemas para cierto tipo de servicios, como atención médica, posibilidades existentes de seguro social, educación, etc. Toda esta serie de problemas, que no son específicamente económicos, pero sí de gran importancia dentro de un concepto de desarrollo, los problemas sociales, es necesario considerarlos al mismo tiempo que se considera ese aspecto económico de cómo producir.

También aquí vamos a encontrar como solución, muy probablemente, el fomento de

formas asociativas de producción: Integrar en cooperativas, en grandes cooperativas o empresas comunitarias, una serie de actividades económicas que nos permitan esa combinación de actividades de que hablaba antes para obtener un empleo más o menos constante dentro del año, que nos permitan economías de escala, que nos permita toda esa serie de beneficios económicos y además nos permitan canalizar el crédito adecuadamente hacia el pequeño productor; que nos permitan instalar escuelas porque ya hay concentraciones de población organizadas en el campo, instalar puestos de salud y toda esta serie de servicios sociales que son necesarios. Inclusive se puede llegar a pensar en una especie de seguro colectivo dentro de esa misma cooperativa o comunidad o entre esas cooperativas una con otra. En fin, son realizaciones que tal vez están lejanas, pero que vale la pena ir pensando en ellas.

Otro problema de gran importancia dentro de este contexto es el de agroindustrialización. Si es necesario que ese excedente económico sea reinvertido en el campo, será necesario también descentralizar toda esa serie de industrias que hoy están en la ciudad.

Hay una serie de industrias, especialmente aquellas donde las ineficiencias por tamaño reducido de escala, se ven compensadas por los costos de transporte, o aquellas que son de procesamiento directo de productos del campo, de productos perecederos especialmente, como, por ejemplo, conservación y envase de frutas, ó de hortalizas.

Se puede pensar también en un nuevo sector que es necesario crear; está dentro de nuestras prioridades a escala nacional, y es el sector de la pesca; hasta ahora hemos explotado inclusive mucho menos de lo que es posible la pesca marítima, y se ha hecho muy poco en pesca continental.

Existe la posibilidad de fomentar la acuacultura, de utilizar lagos, lagunas, estanques artificiales para producir esta proteína de origen animal. Este tipo de industrias, de actividad, puede complementarse y como es una industria nueva tendría ciertas ventajas relativas para el pequeño productor, y para las cooperativas.

Se puede complementar con una serie de procesos de conservación, de transformación, producción de harina de pescado, pescados precocidos que puedan ser transportados sin condiciones excesivamente eficientes de refrigeración, por ejemplo en una atmósfera de CO_2. En fin, hay una gran cantidad de posibilidades dentro de este campo que es nuevo en el país.

Esta industrialización tiene dos objetivos en realidad: el primero es crear empleo en el campo, dar desarrollo a ciertas zonas, y lo mismo en lo que respecta a las concentraciones urbanas intermedias. El segundo podría ser el entrenamiento en labores de tipo industrial de la mano de obra rural. Ahora están llegando a las ciudaddes grandes cantidades de personas que han salido del campo sin más entrenamiento, sin más conocimiento que el cultivo. Estas personas se ven obligadas a trabajar, pues, como mano de obra no calificada, por ejemplo en construcciones, en obras públicas, etc., son los empleos peor

remunerados y los más inestables muchas veces. Si podemos darles cierto entrenamiento, cierta capacitación en el mismo campo, en los pueblos, en las ciudades intermedias, es posible que este ejército de mano de obra se incorpore realmente a la industria, que pueda encontrar empleo en manufacturas y fábricas, en especialidades que es posible desarrollar en el campo lo mismo que en la ciudad.

Hay otro aspecto que es muy importante; un aspecto ya de tipo netamente económico, es el de acopio, de almacenamiento y de distribución de los productos agropecuarios y de los insumos que necesitan las unidades de producción en el campo. Esto viene a ser un problema de investigación operacional; hay muchas herramientas que pueden ser utilizadas para analizar esto (modelos de transporte, teoría de inventarios).

Se necesita crear una red de almacenamiento que ayude a estabilizar los precios, se necesita crear organizaciones de acopio que impidan las graves fluctuaciones que sufren los pequeños productores en los precios de sus productos tradicionales y se necesita también complementar esto con una red de distribución, sea del campo hacia la ciudad; y que nos permita reducir un poco los márgenes de comercialización, o sea de la ciudad de la industria hacia el campo, y que nos permita utilizar más racionalmente nuestra capacidad de transporte, una mejor organización de la carga de compensación, de la ubicación en un momento determinado de la flota de camiones, en fin, toda esta serie de cosas que contribuyen a reducir los costos, a estabilizar los precios y a asegurar un ingreso más o menos constante al campesino, especialmente al pequeño campesino.

También podríamos tocar el aspecto de estudios de mercado. No basta con tener almacenes, con tener esa red de acopio y de distribución; es necesario asegurarse que haya cierto equilibrio entre la demanda efectiva y la oferta efectiva.

Es necesario tener una política de precios a largo plazo, de estímulos, de incentivos, de crédito, etcétera. Si nosotros permitimos que haya cambios bruscos en los precios, como ocurre por ejemplo con la papa, tendremos ciclos de producción, estos ciclos también se presentan en otros casos donde no hay esa brusquedad de cambios de precio en tiempos muy cortos, como por ejemplo, en la producción de carne de res, donde hay un ciclo de siete años. De cualquier manera, estos ciclos contribuyen a la desaparición de los pequeños productores; ellos son los que menos pueden resistir este ciclo, en especial los intermedios, el grande tiene algunos recursos más para esperar épocas de bonanza; el muy pequeño en realidad está produciendo parcialmente para autoconsumo, y procura diversificar lo que él siembra en su finca; por esto tiene algunas esperanzas más de sobrevivir; el intermedio, lo que podríamos llamar la clase rural media, no tiene ninguna defensa ante estos ciclos. Podríamos pensar para este estudio de mercado en una serie de modelos de simulación y no se trata aquí al utilizar la palabra modelo de significar hacia dónde tenemos que llegar como meta; sino entender cuál es el comportamiento de los productores, cuál es el comportamiento de los consumidores, de los intermediarios, cómo están entrelazados entre sí, cómo el hecho de que haya en un momento dado aumento por ejemplo, de la demanda, va a repercutir en la producción y cómo la reacción de la producción puede ocasionarnos después una baja de precios desproporcionada, lo que es muy frecuente en el sector agropecuario.

Además de estos modelos de simulación, que son esencialmente dinámicos, hay otro tipo de instrumentos que podemos utilizar en este estudio de mercado, y son las matrices de insumo-producto. Estas matrices tienen algunos inconvenientes, es cierto; en general se calculan con base en valor, no en cantidad física, entonces se ven afectadas por los precios relativos y puede haber cambios bastante grandes en los coeficientes técnicos que las forman, sin que el que los use se dé cuenta; sin embargo tienen una gran ventaja y una gran importancia, porque nos están demostrando a nivel macroeconómico las interrelaciones que hay entre las distintas actividades productivas, lo que se necesita en un momento dado para producir más en determinada industria; eso está relacionado por el consumo directo que tiene esa industria en determinados insumos y también por el consumo indirecto que hay, porque el que está empleado en esa industria además compra productos de otras. Este tipo de relaciones indirectas, sólo se pueden explorar con matrices de insumo-producto.

Creo que los dos tipos de instrumento, las matrices de insumo - producto, y los modelos de simulación, podrían ayudar mucho a realizar este estudio de mercados, y guiar de esta forma la inversión privada, contribuyendo a reducir las pérdidas que estos tienen precisamente por falta de información o por desconocimiento de las posibilidades reales del mercado.

Habría un último punto que tocar en cuanto se refiere a esta estrategia para el desarrollo; en realidad hay otros muchos, pero entre los más importantes yo creo que estaría el tema de la investigación para el sector agropecuario. Hasta ahora toda la investigación se ha orientado, con pocas excepciones, hacia los problemas que tienen las explotaciones grandes y medianas. Muy poco se ha hecho respecto a los problemas del pequeño productor, a los problemas de la producción en cooperativas de pequeños productores, acerca de qué tipo de tecnología puede utilizar el productor de ladera.

Hemos desarrollado unas semillas mejoradas que tienen un alto rendimiento, pero ese alto rendimiento se consigue a costa de una baja resistencia a enfermedades y plagas entonces necesitamos utilizar plaguicidas en una cantidad muy superior a la que era necesaria antes; esos plaguicidas están contaminando aguas, y ambiente, inclusive están envenenando las personas que viven en el campo. Estas semillas son de una gran precocidad, pero necesitan fertilizantes, inclusive se dá el caso de que por utilizar las semillas mejoradas sea necesario después seguir utilizando fertilizantes en esa tierra, porque queda agotada. Son problemas que puede afrontar el gran productor, pero que difícilmente puede afrontar el pequeño productor. Es una aventura para él, una aventura que realmente puede acabar en desastre, en la necesidad de emigrar hacia la ciudad. En este mismo campo hay muchas otras cosas que es necesario hacer, por ejemplo, muchos productores pequeños son desplazados de las zonas de llanura, ellos tienen una tecnología adaptada a esa zona, conocen muy bien cómo se cultivan tierras planas, pero llegan a la ladera y se convierten en responsables de la destrucción de ciertos recursos, de la erosión, por ejemplo los surcos de siembra en el sentido de la pendiente, en vez de seguir curvas de nivel es caraterístico de este tipo de productor llegado de la llanura, cosa que no se presenta entre los productores que tradicionalmente han sido productores de ladera: hay que llevarle la tecnología de ladera a ese productor que ha sido desplazado hacia esa zona.

Como en estos, en muchos otros problemas similares la investigación no se ha orientado hacia el pequeño campesino, ni hacia ese tipo de problemas; es necesario buscar algunas formas, algunas tecnologías que permitan elevar la productividad, pero utilizando menos insumos, un recurso de capital menor del que ahora es necesario y más mano de obra; podemos conformarnos con semillas mejoradas, que no tengan rendimientos técnicos tan altos, pero que, en cambio, necesiten menos fertilizantes o necesiten menos plaguicidas.

Desde luego hay otras muchas cosas más que se pueden decir sobre el tema, nosotros hemos pensado que la elaboración de este proyecto tenga una duración de unos dos años, hasta llegar a unas conclusiones que puedan considerarse definitivas. Aquí sólo se ha tratado de resumir y de hacer una síntesis, que sirva de guía para la discusión en las comisiones de este seminario.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE COORDINACION DEL PROYECTO DE PLANIFICACION REGIONAL DE OPSA

Hugo Márquez

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE COORDINACION DEL PROYECTO DE PLANIFICACION REGIONAL DE OPSA

Hugo Márquez*

Para mí es realmente placentero dirigirme a un auditorio tan selecto como ustedes, aunque creo que los voy a fatigar un poco en una disciplina que entiendo no es muy familiar a la gran mayoría de ustedes y por ello, espero no alargarme demasiado en la exposición.

Básicamente, para hablar de los aspectos de coordinación a nivel de planeación, es preciso previamente, y yo creo que va involucrado allí, hablar de la coordinación en las actividades de la rama ejecutiva del poder público.

Como ustedes saben, en cualquier organización estatal la finalidad primordial del aparato estatal es asegurar o permitir en las mejores condiciones la convivencia de los seres, de los organismos, de las personas, que conviven en el grupo social. Se trata de propender por el mejoramiento intelectual, cultural, social y económico de los asociados; pero los fines de cualquier organización estatal deben desarrollarse, y perseguirse dentro de una determinada organización estatal y esa organización, en nuestro caso se basa en la división de los poderes planteada por Montesquieau, desde luego con los retoques propios de la nacionalidad colombiana. Es preciso entonces que exista un órgano que de manera impersonal dicte las normas generales a las cuales han de adecuar su conducta los asociados en la obtención de los fines colectivos o sociales.

Al lado de este órgano encargado de la expedición de dichas normas generales, se requiere la existencia de un órgano encargado de actualizar esas disposiciones de carácter general, de realizarlas, de volverlas concretas. Es la segunda rama del poder público, la rama ejecutiva. Finalmente debe establecerse un mecanismo para dirimir las controversias que se susciten en la aplicación de las normas de carácter general, para lo cual existe la rama jurisdiccional del poder público. Estas tres ramas deben actuar en la persecución de los fines sociales, en una forma independiente, pero al mismo tiempo están obligados a colaborar, a trabajar, armónicamente en la realización de los fines estatales.

Nosotros podemos situarnos para nuestra charla dentro de la segunda de las ramas, la rama ejecutiva del poder público, la rama encargada de realizar la Ley, de realizar concretamente los fines estatales, la convivencia social y el mejor estar de los individuos componentes del grupo social. Para ello, veamos muy brevemente cuál es la estructura de esta rama ejecutiva del sector público.

* Asesor Jurídico del Ministro de Agricultura, Ministerio de Agricultura, Colombia.

Iniciamos en la cúspide de la rama administrativa con el Presidente de la República, que es entre nosotros, debido a nuestra organización constitucional de régimen presidencial, al mismo tiempo que Jefe de Estado, Jefe de Gobierno. Es la máxima autoridad administrativa en el territorio nacional y es la persona sobre quien recae la responsabilidad de impulsar la actividad de la administración, de realizar los fines del Estado, para lo cual tiene ciertas funciones principales que entre otras son ejecutar las leyes a través de las cuales se plantean las medidas de carácter general a las cuales ha de someterse el Estado para obtener los fines de tal Estado.

El Presidente contribuye en la labor legislativa reglamentando la Ley, haciéndola más concreta y estableciendo los mecanismos a través de los cuales puedan realizarse los fines estatales. El Presidente, como suprema autoridad administrativa, debe controlar la ejecución adecuada de la Ley, la prestación de los servicios públicos y debe organizar la forma concreta como se van a prestar los servicios públicos, fundamentalmente a través de las actividades de los institutos descentralizados. Allí el Presidente tiene unas importantes funciones a través de la designación de los Gerentes o Directores de los Institutos y, en algunos casos, de algunos de los miembros que componen sus respectivas Juntas Directivas.

Como colaboradores inmediatos del Presidente de la República, encontramos a los Ministros del Despacho, que son quienes formulan y controlan la política general de cada sector, en el caso nuestro del sector agropecuario. Los Ministros del Despacho son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República; entonces aquí observan ustedes ya un primer factor de coordinación, por lo menos en la formulación general de la política de cada sector, por cuanto es obvio que en la designación del Ministro por parte del Presidente se está teniendo en cuenta la coincidencia en términos generales de la política de cada Ministro con la política central y general del Presidente de la República.

Los Ministerios, a raíz de la reforma constitucional y administrativa de 1968, han pasado a ser básicamente las entidades encargadas de formular la política del sector, de coordinar el cumplimiento de esa política general del sector y de controlar el desenvolvimiento y la ejecución de esa política. Por qué? Porque la ejecución específica de las políticas a cargo de cada Ministerio, de cada despacho ministerial, va a desarrollarse a través de los Institutos Públicos descentralizados que dependen de cada sector; así en materia agropecuaria, tenemos que el Ministerio de Agricultura básicamente es entidad planificadora, coordinadora y de control. Las labores específicas de investigación, por ejemplo en materia agropecuaria, las realiza el ICA; en materia de recursos forestales, básicamente el INDERENA y así sucesivamente.

Dentro del orden de jerarquía, y todavía descendiendo, aunque no existe una relación inmediata sino con el Presidente de la República, existe el llamado Consejo de Ministros. Como su nombre lo indica, el Consejo de Ministros es la reunión de la totalidad de los miembros del gabinete que tiene fundamentalmente funciones de tipo consultivo; es el máximo asesor del Presidente de la República en la toma de decisiones importantes que le corresponden a éste como suprema autoridad administrativa.

Sinembargo, y en una forma que contraría un poco la estructura del régimen presidencial, se han dado a este Consejo de Ministros ciertas facultades decisorias.

Les decía que es desvertebrar un poco la naturaleza del régimen presidencial, porque siendo los Ministros de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, se puede eventualmente presentar el caso de que las decisiones deban tomarse por mayoría y se encuentre el Presidente de la República dentro del grupo minoritario, para lo cual le bastará, para lograr la mayoría que requiera, remover alguno o algunos de los Ministros que no están de acuerdo con la política minoritaria por él preconizada.

De todas formas, éste también es un mecanismo de coordinación a nivel nacional de las políticas de los distintos sectores, por cuanto los Ministros decidirán parte importante de las políticas generales del sector en el Consejo de Ministros.

Como cuerpo asesor también del Presidente, figura o funciona el Consejo de Política Económica y Social. Este Consejo de Política Económica y Social está integrado por los Ministros de Relaciones, Hacienda, Desarrollo, Agricultura, Obras, Trabajo; por Planeación Nacional y por los Gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros. Este pudiéramos decir que es el organismo rector de las decisiones importantes en materia económica y social. Su función fundamental es recomendar y adoptar la política económica y social que sirva de base para elaborar el plan de desarrollo; paralelamente debe velar por su cumplimiento, decidir las inversiones importantes que a todo nivel deban realizarse y velar por la adecuada coordinación entre las distintas entidades del sector público.

Evidentemente, como ustedes lo observan, en materia económico-social, la coordinación al más alto nivel se realiza a través del Consejo de Política Económica y Social.

Dentro de esta estructura administrativa que hemos venido analizando y ahora sí en línea absolutamente descendente, encontramos los Departamentos Administrativos, que son básicamente Ministerios de categoría ligeramente inferior, pero con funciones básicamente de carácter técnico; realmente, allí, en la categoría Departamento Administrativo, el que más sobresale es el Departamento Nacional de Planeación.

Descendiendo todavía en la escala de organización del poder público, desde el punto de vista administrativo, o de ejecución de política, encontramos los establecimientos públicos. Los establecimientos públicos, en razón de que los Ministerios se han convertido en entidades de planificación, de control y de formulación de políticas, son quienes realmente están encargados de ejecutar la política del respectivo Ministerio, ellos toman funciones específicas del Ministerio y las ejecutan y las realizan con relativa autonomía.

Estos institutos descentralizados o establecimientos públicos cumplen funciones estatales, son parte de la Administración Nacional, pero cumplen sus funciones con

autonomía administrativa y con autonomía financiera; teóricamente, al menos, la toma de las decisiones en el instituto descentralizado, es privativa actualmente de su Junta Directiva, ya que tiene un patrimonio propio, el cual distribuye y el cual emplea en la ejecución de sus políticas, con relativa autonomía.

El funcionamiento de estos institutos descentralizados, ha tenido sus factores positivos y negativos dentro del desenvolvimiento o dentro del cumplimiento de sus labores. Es cierto que en alguna forma desvertebran la actividad estatal, por cuanto son sus Juntas Directivas quienes deciden la política de su respectivo establecimiento.

Esa autonomía administrativa y financiera ha sido fuente de despilfarro administrativo, aunque al mismo tiempo son una forma ágil de descentralizarse la administración, a través de la llamada descentralización por servicios. La actividad que desarrolla el ICA, por ejemplo, es una actividad específicamente, básicamente, de investigación agropecuaria especializada.

Encontramos como ventaja esa, pero paralelamente, encontramos como dificultad en la coordinación de los institutos la relación de las actividades de los institutos descentralizados, a nivel regional y más acendrado todavía el problema a nivel local.

Ustedes encuentran cómo las seccionales de estos institutos descentralizados, llámense INDERENA, ICA, o como quiera que se llamen, son seccionales que dependen en una relación de jerarquía directa del Gerente General central y esos Gerentes regionales no tienen establecido en forma institucional ningún vínculo de relación, o de dependencia, o de coordinación con las administraciones regionales y mucho menos con las administraciones locales; en consecuencia, y luego lo veremos un poco más en detalle, el Gobernador va a ver actuar en su respectiva región una serie de Institutos respecto de los cuales no ejerce el más mínimo control. Si esto lo podemos decir a nivel departamental, la situación obviamente se agudiza a nivel local, a nivel municipal, porque allí a más de los Institutos de carácter nacional que actúen, pueden estar actuando Institutos de carácter departamental, que escapan totalmente al control o a la vinculación con la máxima autoridad local, que es el Alcalde Municipal.

A nivel regional encontramos la siguiente organización administrativa: Paralelamente con la organización nacional, funciona una organización departamental, que pretende calcar los lineamientos generales de la organización nacional, y encuentran ustedes en forma paralela al Presidente de la República, el Gobernador del Departamento que es el representante del poder central en la respectiva región, pero simultáneamente es el máximo jefe administrativo de la región.

Esta dualidad de representante de un poder central y jefe máximo de la administración local, crea un evidente paralelismo a nivel de decisiones. El Gobernador fundamentalmente tiene como función la de dirigir las actividades y los servicios departamentales y coordinar las actividades de los diferentes municipios que integran el Departamento, es decir,

es un pequeño presidente dentro del ámbito regional, pero con unas funciones supremamente limitadas en razón de que el poder central ha hecho uso real de sus atribuciones, dejando prácticamente desguarnecidas de funciones a las Gobernaciones. Como órganos asesores de las Gobernaciones, figuran las Secretarías, que equivaldrían, a nivel departamental a los Ministerios nacionales. Aquí sí observamos un vacío especial en materia de coordinación; vemos cómo las Secretarías de Agricultura en el caso que nos interesa, no tienen el más mínimo contacto con el Ministerio de Agricultura, que es quien se supone debería velar por la coordinación, el control y la planificación de toda la política del sector agropecuario, o sea que encontramos una brecha muy marcada a nivel de coordinación, a nivel nacional, con la coordinación de las actividades que se desarrollan a nivel regional.

Dentro de la organización regional encontramos todavía a los establecimientos públicos departamentales, los mismos institutos descentralizados que observamos a nivel nacional pueden ser creados a nivel departamental, para realizar o para prestar servicios públicos dentro de un ámbito espacial bastante más limitado como es el Departamento.

Descendiendo todavía en la estructura de la organización del poder público a nivel local, encontramos el municipio, que ese sí constituye en mi concepto una verdadera célula social.

Ustedes saben que la departamentalización en nuestro territorio no obedece a un criterio técnico; es mas o menos caprichoso, las líneas limítrofes entre nuestros departamentos no obedecen en el fondo a ninguna realidad de tipo económico o social, son más bien líneas divisorias artificiales; en cambio, la organización municipal sí es una organización con verdadero valor social, que tiene una serie de expectativas y una serie de necesidades, de intereses comunes; por ello se ha propuesto mucho entre nosotros el fortalecimiento de la organización municipal a costa de la organización departamental, que, como les digo, en mi concepto no representa una verdadera comunidad de intereses. La organización local entre nosotros trata también de calcar la organización departamental y la nacional, con un Jefe Administrativo que es el Alcalde, ocasionalmente con sus secretarías y con establecimientos públicos a nivel municipal.

Veamos básicamente cómo se realiza la coordinación a nivel nacional. La coordinación a nivel nacional se logra por varios mecanismos. El primer mecanismo lo constituyen ciertas facultades presidenciales, como son las del libre nombramiento y remoción de sus directos colaboradores.

Si el Presidente de la República ha trazado un determinado programa de desarrollo, ha trazado su política a nivel nacional, es lógico que en la escogencia de sus colaboradores inmediatos ha de pensar fundamentalmente en que compartan en líneas generales la orientación de su política; es así entonces como el Presidente nombra y remueve libremente a los Ministros del Despacho, nombra y remueve libremente a los Jefes de los Departamentos Administrativos, nombra y remueve libremente a los Gerentes de los Institutos Descentralizados, nombra y remueve libremente a los Gobernadores. Finalmente, en algunas juntas

directivas, nombra y remueve libremente a los integrantes de las juntas directivas de los institutos descentralizados que deben concurrir a ellas en calidad de agentes del Presidente.

Entonces allí observamos un primer factor que sirve para realizar una efectiva coordinación en la política, es decir para que los Ministerios, los Institutos Descentralizados y las Gobernaciones adecúen su conducta, adecúen sus programas a los planes generales de desarrollo y a la política planteada por el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa. Pero no basta con que exista un régimen de coordinación y de subordinación de los Ministros hacia el Presidente, de los Jefes de los Departamentos Administrativos hacia el Presidente, de los Gobernadores hacia el Presidente; se requiere además que las políticas concretamente desarrolladas por cada uno de los sectores, por cada uno de los Ministerios, se integren y se relacionen entre sí. Esa integración y esa relación, esa coordinación se realiza por lo menos teóricamente a través del llamado Consejo de Ministros y del Consejo de Política Económica y Social. Estos dos Consejos son en últimas los encargados de formular las políticas generales de Gobierno, de controlar la ejecución de las políticas generales de Gobierno y de coordinarlas.

Existe adicionalmente otro factor de coordinación y es el que se realiza a través de Planeación Nacional. Los gastos e inversiones que deban realizarse por los Ministerios y por los establecimientos públicos descentralizados, deben formar parte del plan general de desarrollo elaborado o preparado por Planeación Nacional.

Finalmente, para que dentro del sector se realice una adecuada coordinación, puesto que el Ministro respectivo es quien formula la política general, el Ministro del ramo ordinariamente es miembro o presidente de las juntas directivas del sector y allí es posible realizar una adecuada coordinación en las actividades de cada uno de los Institutos, integrándolos a la política del sector.

Creo personalmente que a nivel nacional el problema de coordinación entre las distintas secciones del Estado, no es un problema preocupante, porque existen los canales adecuados para lograr una correcta coordinación, por lo menos a nivel nacional, a través como les digo de los Ministros, de los Gerentes de los establecimientos, del Consejo de Ministros, de Planeación Nacional y el Consejo de Política Económica y Social.

El problema se nos plantea a nivel regional. Por qué es necesario descentralizar funciones a nivel regional? Es evidente que el Gobierno central es incapaz de tomar la totalidad de las decisiones que afecten a un grupo regional determinado; de otra parte, a nivel regional existen una serie de intereses, de problemas, que son específicos de la región y que es correcto y es conveniente que se decidan a nivel regional.

Todavía más, estos argumentos que se plantean para defender la descentralización a nivel regional, es preciso sostenerlos también para defender la descentralización a nivel local. La necesidad de la descentralización es obvia, pero ella nos crea entonces unos

problemas de relación entre la administración nacional, la regional y la local. Esos problemas de relación es preciso regularlos y se han pretendido regular básicamente en los distintos ordenamientos jurídicos a través de dos fórmulas:

La primera fórmula es la del sistema federal. El sistema federal implica la agrupación de varios Estados que a nivel internacional están prácticamente representados por uno solo, o que configuran un solo Estado a nivel internacional, pero que a nivel local, a nivel interno, supone la existencia de varios Estados con el poder político radicado en cada uno de ellos y que actúan con más o menos autonomía, según la constitución política del respectivo Estado. Este sistema, como ustedes muy bien lo saben, fue suprimido de nuestra vida constitucional, a través de la famosa constitución de 1886, con la célebre formula de Rafael Núñez de "centralismo político y descentralización administrativa". Ustedes recuerdan muy bien cómo en el año de 1863, en la constitución de Rionegro, se estableció un régimen federal absoluto, una de las constituciones, como dicen los teóricos, más liberal del mundo. Las consecuencias fueron desatrosas y por ello se recogió el patrón del federalismo, y se reemplazó por la fórmula, que se creyó mágica, de Rafel Núñez, del centralismo político y la descentralización administrativa.

La descentralización administrativa implica entonces la existencia de un poder político único, pero que delega funciones especializadas, por ejemplo, en los establecimientos públicos, o las delega regionalmente como sucede en los Departamentos y finalmente mediante una fórmula que todavía no ha sido muy empleada entre nosotros, es la delegación económica, es decir, que el poder central delega en comunidades regionales, con intereses económicos similares, algunas de las funciones propias del gobierno central. Esta posibilidad de la delegación de índole económica está expresamente prevista en nuestra constitución, cuando se dice que podrán existir dentro del territorio otras divisiones que no coincidan con las departamentales para promover el desarrollo económico y social de la comunidad.

Cuál es la coordinación que existe del poder central hacia las autoridades regionales que nos hemos visto precisados a imponer en razón de la necesidad de la descentralización territorial? Hemos dicho que es indispensable descentralizar territotialmente algunas de las funciones presidenciales y por ello la existencia de los Departamentos; pero, cuál es la coordinación que existe entre el poder central y el poder regional departamental? Básicamente el único canal de coordinación que existe es la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a los Gobernadores de Departamento. Evidentemente que es una posibilidad de coordinación bien remota, por la necesaria imposibilidad del Presidente de la República de atender en una forma constante y detallada el desenvolvimiento de los programas a nivel regional.

Si este problema de coordinación se plantea ya a nivel regional, a nivel local sí que se convierte en un problema caótico, porque ya ni siquiera existe la facultad presidencial del libre nombramiento y remoción de los Alcaldes, puesto que esta función es del Gobernador, porque se multiplica el problema por el número de municipios, y porque subsisten

en una determinada circunscripción territorial la actividad nacional, la actividad departamental y la actividad municipal. Allí entonces es donde considero que existe la falla fundamental en materia de coordinación de las actividades del poder central con el poder regional y con el poder local o municipal.

Desde luego, a nosotros nos interesa fundamentalmente referirnos a la coordinación que pueda existir en el sector agropecuario. El sector agropecuario ha sido consciente del vacío institucional en la coordinación a nivel regional y a nivel local y está prácticamente utilizando unas herramientas específicas para el sector, que son las contempladas en los Decretos 2320 de 1974 y 441 de 1975.

Veamos cómo opera la coordinación en el sector agropecuario: En el sector agropecuario, a nivel nacional, opera básicamente el mismo sistema de coordinación que analizamos a nivel general, o sea, el Presidente de la República elige libremente al Ministro de Agricultura, elige libremente a los Gerentes de los Institutos Descentralizados, lográndose así un primer paso de coordinación. Pero esta política del sector agropecuario, obviamente que no puede ser una ínsula dentro de la problemática nacional y por ello es preciso integrarla dentro del contexto general de la política de gobierno del país.

Esta integración básicamente se logra a través del Consejo de Ministros y del Consejo de Política Económica y Social, que son quienes se encargan de formular las políticas generales de desarrollo, quienes se encargan de coordinarlas y controlar su desarrollo; entonces es obvio que la política del sector agropecuario debe ajustarse por definición a estos programas generales planteados a nivel de Consejo de Ministros y Consejo de Política Económica y Social.

En las relaciones del Ministerio con los Institutos Descentralizados del sector, creo yo que también existe una adecuada coordinación. Por qué? Por el libre nombramiento y remoción de los Gerentes de los Institutos Descentralizados. En segundo lugar, porque existe un Consejo Asesor de la política agropecuaria, que está integrado básicamente por los Gerentes de los Institutos Descentralizados del sector y por el sector privado vinculado a las actividades agropecuarias; ese Consejo asesora al Ministro de Agricultura en la formulación de los programas a desarrollarse en el sector, realiza análisis para evaluar el desarrollo de esos programas y puede teóricamente controlar su desarrollo. Este Consejo Asesor desafortunadamente no se reune con la periodicidad requerida y por ello el Decreto 2420 del 68 estableció un Comité Ejecutivo de ese Consejo Asesor, que está integrado por los Gerentes de los Institutos Descentralizados. Ese Comité Ejecutivo del Consejo Asesor de la Política Agropecuaria, regido por el Decreto 2420 del 68, orgánico del Ministerio de Agricultura, tiene funciones consultivas, asesoras, es quien prepara los documentos que deben ir al Consejo Asesor de la Política Agropecuaria, es quien asesora en ausencia del Consejo Asesor al Ministro de Agricultura en la formulación de políticas, es quien realiza la coordinación efectiva entre las actividades de los institutos descentralizados, puesto que allí están todos sus Gerentes, es, en definitiva, quien controla la ejecución de la Política Agropecuaria.

Este Comité Ejecutivo, actualmente no tiene sino facultades o funciones consultivas; se ha pensado y está en vía de estudio una modificación a las funciones de este Comité Consultivo, para atribuírle determinadas funciones de carácter decisorio. Esas serían básicamente, aprobación del presupuesto de los institutos descentralizados, aprobación de las inversiones de los institutos descentralizados, aprobación de los planes y programas de los institutos descentralizados, aprobación de los endeudamientos internos y externos de los institutos descentralizados, o sea que se sacaría de los institutos descentralizados, o de las Juntas Directivas de los mismos, las funciones más importantes para atribuírselas a este Comité Ejecutivo.

Es, hasta ahora, una idea que existe a nivel de Ministerio, que sin embargo tiene algunos reparos que hacérsele, porque en últimas, como ustedes observan, este Comité Ejecutivo está integrado por los Gerentes de los institutos descentralizados del sector y estos Gerentes son los subalternos directos del Ministro de Agricultura y en consecuencia se plantea a un nivel inferior el problema que se ha planteado a nivel superior con el Consejo de Ministros.

Resulta muy sencillo para el Ministro, cuando el Comité se muestra en desacuerdo con la política que él quiera formular, remover a uno (lo hace remover, porque en últimas es el Presidente quien firma el Decreto, pero obviamente por indicación de los Ministros) o hacer remover uno de los Gerentes de los Institutos Descentralizados, para imponer la política que él pretende. Tiene otro problema adicional, y es que en últimas la toma de decisiones importantes se está radicando es en cabeza del Ministro de Agricultura, que es quien maneja el Comité Ejecutivo, en el cual están presentes solamente sus subalternos.

Las Juntas Directivas de los Institutos tienen una ventaja y es de que no existe una relación de dependencia directa de los miembros de la Junta Directiva con el Presidente de la Junta Directiva, que normalmente es el Ministro del Ramo, en nuestro caso el Ministro de Agricultura.

Ustedes observan, por ejemplo, que en materia de reforma agraria, la junta directiva está compuesta por dos senadores, dos representantes, un representante de la Curia, uno de las Fuerzas Armadas, que no son subalternos directos del Ministro; luego existe cierta independencia para discutir los problemas que más interesan a la institución. Si la toma de las decisiones importantes se saca de la Junta Directiva para situarla en el Comité Ejecutivo del que les he venido hablando, se está en últimas concentrando el poder en el Ministro. Yo considero que es un poco retroceder a la situación anterior a 1968, porque en 1968 la reforma pretendió dejar al Ministro, o al Ministerio exclusivamente como órgano de planificación, de formulación de políticas, de coordinación y de control, pero la ejecución de los programas específicos debería estar encomendada a los institutos descentralizados.

El sector agropecuario, consciente de la desvertebración en la ejecución y en la formulación de la política del sector agropecuario, trató o ha tratado de llenar un poco el

vacío institucional a través de los llamados Grupos de Trabajo Interinstitucional, a nivel nacional, y los Comités Regionales de Producción Agrícola y Recursos Naturales Renovables, a nivel regional . Dentro de la coordinación a nivel nacional, encontramos entonces estos grupos de trabajo a nivel interinstitucional, que deberá integrar el Ministerio de Agricultira en los términos del Decreto 2320 y cuyas funciones son básicamente recopilar y analizar la información necesaria para el logro de sus objetivos, elaborar los diagnósticos necesarios, recomendar al Ministerio los programas de producción y distribución a corto, mediano y largo plazo, colaborar con el Ministerio en la orientación, dirección, coordinación, supervisión y ejecución de los respectivos programas.

Nuevamente nosotros en el sector agropecuario, no tenemos básicamente problemas de coordinación cuando nos estamos refiriendo al problema nacional. A nivel regional se tiene que traslucir el mismo problema que planteamos en los demás sectores y es claro el vacío institucional que existe en materia de coordinación de la actividad del Ministerio con la actividad que se desarrolle en la respectiva región.

Algo se ha pretendido hacer con el Decreto 2320 de 1974 y 441 de 1975, para actividades agrícolas y ganaderas respectivamente, al crear los llamados Comités Regionales de Producción Agrícola y Recursos Naturales.

El Decreto 2320, para actividades agrícolas, y el 441 para el sector pecuario, establece como funciones de los Comités Regionales de Producción reunir y analizar la información básica del sector agrícola y de los recursos naturales renovables, elaborar los diagnósticos correspondientes, colaborar con el Ministerio en el impulso, coordinación, evaluación y ejecución de los programas agrícolas, informar a la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario de los avances logrados en la ejecución de los programas, recopilar información sobre promedios regionales y sub-regionales de producción.

El Decreto, desafortunadamente, pecó al no incorporar dentro de sus Comités Regionales a ninguna autoridad del orden departamental; están integrados por un representante del Ministerio de Agricultura, uno del ICA, uno del Fondo Financiero Agropecuario, uno de la SAC y uno de la agremiación respectiva correspondiente. Afortunadamente, dejó abiertas las puertas para que el Ministerio amplíe el número de personas que puedan asistir a esos Comités Regionales y, en la Resolución respectiva, la 010 del 14 de Enero de 1975, se dá participación, a la Secretaría de Agricultura del respectivo Departamento.

Entonces ya se establece, en la Resolución 011, que estos Comités Regionales se integren por un representante del Ministerio de Agricultura, uno de ICA, uno de INDERENA, uno de IDEMA, uno de la Caja Agraria, uno de INCORA, un representante de la Secretaría de Agricultura a nivel de Secretario de Agricultura, un representante del Fondo Financiero Agropecuario por el Programa de Crédito de la Asociación Bancaria, AGROCREDITO, a nivel de Director Regional, dos representantes de las agremiaciones de agricultores, dos representantes de la industria privada.

Como ustedes observan, el Ministerio ha sido consciente de este vacío institucional, ha pretendido apenas tratar de solucionar el problema de este vacío institucional a través de estos dos Decretos y de la Resolución Nº 011 de 1975. La operatividad de ellos realmente todavía no es posible juzgarla; esperamos que al menos mientras exista alguna herramienta institucional más adecuada solucionen parcialmente el problema de la coordinación, a nivel regional y a nivel local.

En materia específica de coordinación en planificación dentro de nuestra organización institucional, encontramos como, básicamente desde 1958 nos estamos preocupando en serio por la planificación y por la coordinación en las actividades planificadoras.

La Ley 19 de 1958 autorizó una reestructuración de la administración que pretendiera coordinar la acción oficial e integrar esa acción oficial a un plan general de desarrollo; la misma Ley 19 creó el llamado Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, que hoy se denomina Consejo Nacional de Política Económica y Social, y le atribuyó las funciones principales de elaborar los programas y determinar los mecanismos para la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social. Le dió la función de impartir a los Ministerios, a los Departamentos Administrativos, a los establecimientos públicos, departamentos y municipios las instrucciones para que organizaran oficinas de planeación y dictaran las normas pertinentes para su funcionamiento. Este mismo Consejo es el encargado de proponer y prospectar los planes cuatrienales de inversión pública.

Para hacer efectivo este deseo plasmado por la Ley 19 del 58, se creó el Departamento Administrativo de Planeación, que es el órgano asesor por excelencia del Consejo Nacional de Política Económica y Social. Es el organismo encargado de preparar en últimas los programas de desarrollo que han de ser adoptados por el Consejo Nacional de la Política Económica y Social.

Para hacer más efectiva la labor de planeación nacional y para establecer una relativa coordinación en la inversión pública, se estableció en la organización de presupuesto que, en la elaboración del mismo, el Gobierno necesariamente debe reflejar las metas y objetivos fijados en el plan general de desarrollo económico y social que ha sido adoptado previamente por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. No es posible al Gobierno incluír en el presupuesto partidas para inversión que no se hayan presentado como parte de un programa que encaje dentro del plan general de desarrollo económico y social y todos los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo y los establecimientos públicos deben presentar respectivos presupuestos a través de Planeación Nacional, para lograr su adecuación al plan general de desarrollo.

Finalmente, en materia agropecuaria y con base en lo ordenado por el Decreto 1050 del 68, en la reforma administrativa del 68, el Ministerio creó la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA, quien justamente pretende realizar dentro del sector agropecuario la planeación para la realización de los programas del sector.

Como conclusión de estas breves palabras, existe, es evidente, una absoluta descoordinación, de las actividades que se realizan, una descoordinación dijéramos institucional de las actividades del poder central con respecto a la región y con respecto al municipio; no existe en nuestra organización institucional, en nuestra organización jurídica, un mecanismo para integrar la actividad que desarrollan los Institutos Descentralizados dentro del Departamento y dentro del Municipio.

Los Institutos Descentralizados tienen una buena coordinación a nivel nacional, pero cuando están ejecutando los planes y programas específicos a nivel regional y a nivel municipal, se convierten en unas ruedas sueltas y el Gobierno del Departamento y el Alcalde Municipal, que teóricamente es el jefe de la administración local, es un invitado de piedra que debe tolerar, en su circunscripción territorial, la actividad de entidades de índole nacional, que actúan en una forma absolutamente independiente y sin que haya una cohesión real en la ejecución de sus planes y de sus programas; desde luego tampoco en la prospectación y planificación de sus planes y programas a nivel regional y a nivel local.

Estamos en un momento de especial importancia, desde este punto de vista, porque existe la herramienta jurídica para poner fin a esta situación. La Ley 28 de 1975, dió facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con carácter de Ley que permitan buscar los mecanismos adecuados para que se coordine y controle la actividad de los Institutos Descentralizados, dentro de las respectivas regiones y circunscripciones municipales.

La situación es, entonces, de que conocemos el vacío institucional en la coordinación y en el control, de que tenemos la posibilidad de solucionar ese vacío que se presenta en la coordinación y en el control de la actividad de los Institutos, pero lo que debemos buscar es la fórmula concreta que se pueda plasmar en una disposición jurídica y sería de mucho valor para nosotros que de este Seminario saliera algún tipo de sugerencia concreta para esa coordinación.

En el documento preparado por OPSA se insinúa la posibilidad de la solución a través de corporaciones regionales; es hasta ahora la primera idea que ha circulado en materia de coordinación, no sólo de la planificación, sino también de la ejecución y del control de las actividades de la nación en las diversas regiones.

Evidentemente, las Corporaciones Regionales actualmente están cumpliendo unas funciones similares a las de los Institutos Descentralizados, sólo que a nivel regional. Ustedes observan cómo esto está creando todavía un nuevo nivel de descoordinación a nivel regional; si ustedes analizan por ejemplo el aspecto de los recursos naturales, observan que de él se ocupa el INDERENA, observan que de él se ocupa la Secretaría de Agricultura, las Empresas Públicas de los Departamentos y las respectivas corporaciones regionales.

Simplemente, les planteo a ustedes la necesidad, y yo creo que ustedes la conocen, y muchos de ustedes la han vivido, de buscar un mecanismo adecuado de coordinación, no sólo en el aspecto planificador, sino a todo nivel. Tenemos la oportunidad en este momento de plasmar la decisión que se tome en un formulamiento jurídico con validez legal.

PROYECTO DE PLANIFICACION REGIONAL

Miguel Bernal Villa

PROYECTO DE PLANIFICACION REGIONAL

Miguel Bernal Villa *

Dentro de los proyectos de investigación que la Universidad de Pamplona ha desarrollado, ponemos en consideración de ustedes el presente trabajo que ha sido realizado en colaboración de COLCIENCIAS.

Por cuanto una de los objetivos de esta reunión es el de presentar y discutir un anteproyecto de planificación regional tanto en sus aspectos teóricos y metodológicos, consideramos oportuna la ocasión para dar a conocer el experimento que se ha realizado en la región centrada alrededor de la Provincia de Pamplona, Departamento de Norte de Santander.

La investigación cuyo autor es el doctor Luciano Mora Osejo, se titula: "Síntesis de Varios Submodelos económico-demográficos con un modelo de desarrollo regional" y se propuso la concatenación de algunas fórmulas matemáticas, ideadas por el mismo autor, referentes a: (a) La migración interna del trabajo rural, (b) a la distribución del ingreso, (c) Al estudio de las funciones de producción, en un instrumento que sirviera de base para diagnosticar y trazar algunas perspectivas sobre la evolución económica y social de la región.

La zona elegida para el estudio la conforman los municipios que en un pasado histórico integraron la Provincia de Pamplona y dos municipios de la Provincia de Cúcuta.

La zona de estudio en sí no puede considerarse como una región en el sentido estricto, pero sí puede considerarse como una micro-región o subregión, dentro de la regionalización hecha en Colombia por Miguel Fonaguera y Ernesto Gulh. Dichas regionalizaciones se basan en "epicentrismo" urbano y dividen al país en seis grandes regiones y setenta y tres subregiones o comarcas.

De acuerdo con esta regionalización, nuestra subregión hace parte de la región de Bucaramanga o región Santandereana formada por los Departamentos de Santander, Norte de Santander y parte del Magdalena. El punto central o epicentro es Bucaramanga, la cual incluye las comarcas (seis) Cúcuta, Ocaña, Pamplona, Bucaramanga, Barrancabermeja, San Gil y Socorro/1.

De esta forma, nuestro modelo de regionalización comprende una comarca o subregión. Es de advertir que aunque los municipios de Herrán y Ragonvalia no están incluídos

---

* Profesor de la Universidad de Pamplona.

1/ COLOMBIA. Ordenación del territorio del epicentrismo regional. M. Fonaguera E. Gulh.

dentro de la comarca, sinembargo, por ser municipios limítrofes con Venezuela, así como Toledo, no poseen una información estadística suficiente, pero por razones de similaridad con los del resto de la comarca, fueron incluídos . La similaridad que se observa es desde el punto de vista de población, estructura económica, superficie geográfica y topográfica. Por estas razones, la zona de estudio se considera homogénea que debe ser la característica de las regiones.

Elegida la zona de estudio, el objetivo principal fue el de detectar el estado de desarrollo infraestructural tanto físico como social, sus potenciales agrícolas y ganaderas, para de esa forma hacer un intento de trazar líneas de crecimiento y desarrollo que sean más acordes con su estructura interna o microestructura, sin desarticularla, desde luego, de las estructuras externas o macroestructuras, sea nacional o internacional. Se trata, antetodo, de estudiar la estructura y superestructura de las poblaciones medias y pequeñas, que podrían, en determinadas condiciones, lograr un desarrollo de sí mismas y quizá de regiones enteras contribuyendo así al desarrollo macroeconómico del país.

Nuestra investigación trata de responder a esta necesidad aunque sea desde el punto de vista metodológico, lo cual constituye un punto de referencia básico en el camino de las investigaciones regionales.

La investigación se desarrollo en tres etapas:

1. Estudios de aplicación que comprende:
   a. Aplicación de las fórmulas de proyección en las series demográficas de la zona.
   b. Estimación de los parámetros migratorios, los flujos migratorios en la zona según los resultados del modelo general de migración interna.
2. Estudios complementarios que comprende:
   a. Cuantificación de los parámetros de la nueva función de producción.
   b. Estudios matemáticos de profundización.
3. Estudios de síntesis teórica, o sea el replanteamiento global de las ideas y resultados obtenidos para confeccionar el modelo de desarrollo regional.

Estas etapas se basan en resultados ya adquiridos por medio de estudios realizados por el doctor Luciano Mora Osejo en investigaciones anteriores y en esta ocasión se trató de aplicar dichos estudios a cada uno de los municipios así como también en la región considerada globalmente.

El proyecto, en sí, reviste gran importancia tanto científica como económica, por cuanto, por ser en su parte aplicado, contribuye en determinada forma a un mejor conocimiento de las variables demográficas, económicas y sociológicas de la zona, lo cual viene a sintetizar una gran parte de la información de las Cuentas Nacionales en función de la producción.

En teoría aporta algunos resultados originales a la teoría de la distribución de ingreso, la teoría de las funciones de producción y la teoría de la evolución económica.

De otro ángulo, teniendo como idea central la de concatenar una serie de resultados en una nueva teoría de desarrollo económico que sirva de marco teórico para la identificación de los problemas claves de una región y que a su vez permita plantear algunas perspectivas de desarrollo, el estudio realizado en esta subregión puede contribuir/2.

1. La elaboración de un plan de desarrollo regional de gran importancia económica.

2. La publicación de los trabajos aplicados sobre proyecciones de población, corrientes migratorias, funciones de producción y distribución del ingreso ofrecerá a los especialistas la posibilidad de aplicarlas en otras regiones del país.

3. La publicación de los resultados y del modelo teórico puede ser una contribución a la literatura sobre econometría y desarrollo económico que vinculará al país a una corriente investigativa importante y actual.

2/ MORA OSEJO L. Síntesis de Varios Submodelos económico-demográficos con un modelo de desarrollo regional.

CONCLUSIONES

1. Los asistentes a la presente reunión toman nota de los esfuerzos que se realizan para perfeccionar el sistema de planificación del país con la introducción de la [illegible] ación del Plan Nacional de Desarrollo, pero llaman la atención sobre [illegible] que la Planificación Nacional Indicativa, hasta el momento no ha dado los resultados deseados porque no se han reunido las condiciones necesarias para que ello ocurra, siendo fundamentales los dos aspectos siguientes:

   a. El Estado no ejerce control determinante sobre la economía al no [illegible] la propiedad sobre los recursos naturales, las industrias básicas y los servicios, en cuanto sean considerados fundamentales para el desarrollo.

   b. El proceso de planificación no ha manifestado ser participativo y no ha existido compromiso serio por parte del sector privado para sujetarse a las [illegible] de los planes formulados.

   Asimismo se considera que deben tomarse medidas eficientes para [illegible] Instituciones no obstaculicen un aumento oneroso del aparato administrativo, sino que precisen el acceso de las grandes masas populares a los servicios [illegible]

PARTE IV - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para ello es considerado necesario incorporar una concepción del desarrollo que [illegible] estructuras económicas, de las posibilidades culturales y aptitudes de las [illegible] dades, lo cual implica la ruptura de las condiciones de dependencia [illegible] redistribución interna de los factores de producción y del ingreso [illegible] nal e [illegible] la inversión pública en la nueva infraestructura física y social, [illegible] prioritaria a [illegible] nacional, [illegible] de los recursos y a [illegible] los [illegible] guardando [illegible] y [illegible]

[illegible]

[illegible] personales [illegible] y, en algunos [illegible] de influencias [illegible]

CONCLUSIONES

1. Los asistentes a la presente reunión toman nota de los esfuerzos que se realizan para perfeccionar el sistema de planificación del país con la introducción de la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo, pero llaman la atención sobre el hecho de que la Planificación Nacional Indicativa, hasta el momento no ha dado los resultados deseados porque no se han reunido las condiciones necesarias para que ella opere, siendo fundamentales los dos aspectos siguientes:

   a. El Estado no ejerce control determinante sobre la economía al no contar con la propiedad sobre los recursos naturales, las industrias básicas y los servicios en cuanto sean considerados fundamentales para el desarrollo.

   b. El proceso de planificación no ha manifestado ser participativo y no ha existido compromiso serio por parte del sector privado para sujetarse a los delineamientos de los planes formulados.

   Así mismo se considera que deben tomarse medidas eficientes para que los nuevos instrumentos no signifiquen un aumento oneroso del aparato administrativo, sino que promuevan el acceso de las grandes masas populares a las opciones modernas de organización social integral e independiente.

   Para esto se considera necesario incorporar una concepción del desarrollo que incluya el pleno despliegue de las posibilidades culturales y sociales de los individuos, lo cual implica la ruptura de las condiciones de dependencia externa; la redistribución interna de los factores de producción y del ingreso desigual e injusto, y que la inversión pública en la nueva infraestructura física y social, esté orientada a facilitar una racional explotación de los recursos y a reducir las desigualdades entre regiones y dentro de ellas.

2. Existe descoordinación entre administración y planeación, además, no hay relación entre los distintos niveles de la misma planeación. Estas desarticulaciones producen un vacío en la estructura que no permite desarrollar planes nacionales coherentes con los regionales.

3. Las relaciones entre los organismos nacionales, operan más con criterios personales que con criterios técnicos, ocasionando que los planes del Ministerio no estén coordinados con los regionales y locales, lo que se presta para duplicar y, en algunos casos, contraponer acciones en todos los niveles, ocasionando pérdidas de esfuerzos y recursos.

4. Las circunstancias políticas nacionales no han permitido adelantar planes y programas de desarrollo coherentes y a largo plazo. En consecuencia, los criterios que se aplican en la aprobación de los presupuestos nacionales y regionales, no obedecen fundamentalmente a las necesidades reales de la región, sino a presiones políticas.

5. La actual división político-administrativa de Colombia en departamentos, no responde en la actualidad a criterios culturales, económicos y sociales, los cuales deben tenerse en cuenta para el proceso de regionalización.

6. Los planes nacionales no reflejan las necesidades regionales prioritarias.

7. En el sector, se señala que los organismos adscritos al Ministerio establecen, a veces, planes que no son conocidos por OPSA, sino que son expuestos directamente por los Gerentes de estos al Ministerio y éste los apoya como un plan definido del sector, desconociendo el trámite que se debe seguir. Por otra parte, no existen relaciones entre los funcionarios de los mismos Institutos, o entre los mismos directivos de un mismo organismo y entre éstos y las oficinas de planeación, presentándose en algunos casos antagonismos entre ellos.

8. Existen investigaciones y diagnósticos de problemas económicos y sociales elaborados por organismos distintos a la administración y a la planeación del Estado, que no son considerados como elementos de juicio para los planes de desarrollo.

9. Las funciones asignadas a OPSA no le permiten realizar una planeación efectiva del sector agropecuario de acuerdo a su nominación, y así mismo establecer una evaluación efectiva de los resultados obtenidos en los planes y programas implementados por los organismos adscritos al sector.

10. Las atribuciones de los representantes del Poder Ejecutivo a nivel regional y local, se han reducido en tal forma que tienden a convertirse en figuras poco operantes, no disponiendo por lo tanto de medios para dirigir y coordinar efectivamente la acción de Gobierno a esos niveles.

RECOMENDACIONES

En virtud de lo anteriormente expuesto, se

RECOMIENDA:

1. Establecer una política planificadora coherente, que permita coordinar los planes nacionales con los regionales, departamentales y municipales, de acuerdo con las necesidades reales establecidas en los municipios, departamentos y regiones, para ajustarla a una política nacional. Esto implica:

   a. Dividir al país en regiones que permitan buscar un desarrollo armónico de ellas, evitando los distanciamientos de desarrollo entre vecinos, que establecen descompensaciones sociales y económicas. Esta división debe definirse, en un corto plazo, en forma pragmática, al agrupar territorios identificados por sus problemas económicos, sociológicos y demográficos.

   b. Establecer relaciones definidas y formales entre los distintos niveles de la planeación, que permitan buscar una coordinación entre lo que se desea en un municipio, una región y el país. Estas relaciones deben definirse mediante leyes y otras medidas que conlleven a la institucionalización de un instrumento claro y único de coordinación, que impida establecer otros canales de relación informal.

   c. Establecer procedimientos para que el funcionario del poder ejecutivo en todos sus niveles, se integre a la política planificadora mediante su activa participación en el proceso, enmarcado en los criterios técnicos correspondientes.

   d. Estructurar una regionalización de los organismos del sector agropecuario, en tal forma que establezcan áreas geográficas comunes para sus actividades, procurando que las sedes de estos se localicen en un solo sitio, y transferir un mayor poder decisorio a los directores regionales.

2. Analizar exhaustivamente los estudios y documentos que hasta el presente han sido realizados a fin de que sirvan de referencia y orientación a la labor de Regionalización en que está empeñado el país.

3. Que en los estudios de regionalización se tenga en cuenta la concentración de la inversión pública y privada, tanto en estructura física como social, por la incidencia que esta conducta ha tenido en la agudización de las desigualdades entre los distintos espacios territoriales.

4. Para completar el conocimiento del contexto socio-económico y político es necesario realizar los estudios adecuados y con la profundidad requerida, de manera que la regionalización responda con la mayor exactitud a los propósitos del desarrollo nacional.

5. Que el Estado, inspirado en los principios del desarrollo, adopte la planificación regional como instrumento de buen gobierno y que los distintos estamentos que lo componen se acojan, en base a mecanismos apropiados, a los procesos de planificación y ejecución con sentido de continuidad, cualquiera sea la administración que rija los destinos de la nación.

6. Reconociendo la realidad geográfica del país, se sugiere que se tome en consideración que los espacios homogéneos pueden integrarse para delimitar regiones. En este sentido las cuencas hidrográficas podrían constituír el punto de partida en el proceso de regionalización. Igualmente los espacios heterogéneos podrían incluírse en una misma región por razones de complementación.

7. Otros criterios igualmente importantes a tenerse en cuenta serían los núcleos de población existentes y los procesos y corrientes migratorias, como indicadores dinámicos del comportamiento económico de los recursos humanos.

8. Además se debe tener en cuenta los modos de producción existentes, puesto que ellos reflejan las condiciones de dependencia externa y las de dominación interna que se ejercen en el país, todo lo cual ha tenido expresión en el aprovechamiento de los distintos espacios territoriales.

9. Los estudios de planificación no deben comprender solamente el análisis de niveles tecnológicos, incrementos de productividad, y características físico-biológicas de las regiones, sino dar también importancia a los problemas sociales (migraciones, desempleo, ausencia de servicios de salud y educación, etc.) como componentes de las formas de producción que son objeto de la planificación.

10. Debe tenerse en cuenta que el factor fundamental de toda planificación es el elemento humano. Por tanto, se deberán crear mecanismos de promoción y canales de participación y divulgación que permitan la efectiva participación de la población de cada región en el proceso tanto de regionalización como de formulación del plan y ejecución del mismo.

11. Para hacer la labor de regionalización más operacional es recomendable que la oficina de Planeamiento del Ministerio de Agricultura, en el próximo futuro, tome

contacto con cada una de las entidades adscritas al sector agropecuario en forma bilateral y no simultánea, con el objeto de conocer exhaustivamente los criterios que han tenido en cuenta para el establecimiento de la regiones que atienden a nivel nacional, e ir diseñando en esta forma una regionalización más objetiva y común a todos ellos.

12. Recomendar la vinculación con los organismos de planeación, de las universidades, asociaciones profesionales y gremios, con el fin de que estos colaboren en forma activa determinando los diagnósticos y elaborando investigaciones en los distintos niveles en que actúe la Oficina de Planeación.

13. En vista del papel decisivo que tienen las estadísticas en la planificación tanto a nivel nacional como regional y municipal, se recomienda hacer una coordinación entre las distintas instituciones que llevan a cabo esta labor, con el fin de no duplicar esfuerzos en la elaboración de una misma información y subordinar su producción a las necesidades de la planificación.

14. Establecer una estructura planificadora ordenada, que permita armonizar el interés nacional con el regional y el local, definiendo unidades de criterio en sus procedimientos y fijando relaciones formales entre sus distintos niveles de coordinación, para el adecuado establecimiento de prioridades dentro de cada región o localidad. Esta estructura contemplaría:

a. A nivel nacional:

Está el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) ya existente, que está presidido por el Jefe de Estado y a él pertenece el Ministerio de Agricultura. Este Consejo es quien fija la política de desarrollo del país y de él salen los planes para el sector agropecuario.

El CONPES tiene como Secretario Técnico al Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien actúa como Asesor del Consejo , y evalúa los planes nacionales.

Dependiendo del CONPES está el Departamento Nacional de Planeación, que tiene a su cargo el grupo de técnicos que atienden los distintos sectores en que se divide la rama ejecutiva y para el nivel del sector agropecuario tiene la unidad del mismo nombre, para atender lo relacionado con el sector. Prepara los documentos del plan nacional y los de evaluación correspondientes.

En el sector agropecuario existe el Consejo Asesor de Política Agropecuaria (CAPA), que está presidido por el Ministro y en el participan los Gerentes de

los Institutos adscritos, lo mismo que los representantes de gremios y asociaciones relacionados con el sector. De este Consejo depende la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario (OPSA), como entidad encargada de analizar, planear, coordinar y evaluar los planes trazados dentro del sector.

b. A nivel regional:

Se propone la creación del Consejo de Desarrollo Regional, que estaría presidido por un delegado personal del Presidente de la República y a él pertenecerían los Gobernadores de los departamentos adscritos y los representantes de los organismos que operen dentro de la región.

Dependiendo de este Consejo Asesor, estaría la Oficina Regional de Planeación, a la manera como actúa el Departamento Nacional de Planeación, y estaría integrada por técnicos en las distintas ramas o sectores en que esté dividida.

Relacionado con el sector agropecuario, estaría el Consejo Asesor de Política Agropecuaria Regional, que estaría presidido por el mismo delegado presidencial y a él pertenecerían los delegados del sector que participan en la región; de él dependería la Oficina de Planeación Regional Agropecuaria, que estaría conformada por técnicos y representantes de los departamentos adscritos. A nivel regional operaría la misma estructura establecida a nivel nacional.

Es conveniente señalar que en el Consejo de Desarrollo Regional participarán todos los sectores del Gobierno, con el fin de buscar una unificación de criterios en los planes de desarrollo que se establezcan a ese nivel y de la misma forma, en la Oficina Regional de Planeación habrá grupos atendiendo lo relativo a cada sector.

c. A nivel departamental:

Se propone la reestructuración del sistema planificador, para coordinarlo con el regional y el nacional, mediante la creación del Consejo Departamental de Desarrollo, que sería presidido por el Gobernador del Departamento respectivo y a él pertenecerían sus Secretarios y los organismos que actúen a ese nivel.

De este Consejo Departamental dependería la Oficina de Planeación Departamental, que estaría conformada por técnicos que atenderían los diversos sectores que actúan en el Departamento.

En lo relativo al sector agropecuario, en el Departamento funcionaría el Consejo Asesor de Política Agropecuaria, que estaría presidido por el Secretario de Agricultura respectivo y en él participarían los organismos que actúan dentro del Departamento. De este Consejo dependería la Oficina del Sector Agropecuario Departamental, quien se encargaría de atender los problemas relativos al Departamento.

d. A nivel municipal:

Se propone la creación de una estructura similar a la departamental, regional y nacional, con la observación que su acción estaría restringida al municipio correspondiente.

La estructura propuesta en los incisos anteriores considera una relación de sus niveles de decisión para armonizar los planes trazados a nivel nacional, con los formulados a nivel regional, departamental y municipal, estableciéndose una relación cuya naturaleza sería político-administrativa entre dichos niveles de decisión.

Dependiendo de ellos en cada nivel se establecerían órganos técnicos, que estarían relacionados muy estrechamente entre sí para unificar los planes de acción.

El modelo de la estructura planificadora que se propone, permite extenderlo a los distintos sectores en que actúan los planes de desarrollo del país.

Se anexa a continuación un cuadro que describe gráficamente la estructura propuesta.

Estructura Planificadora Recomendada

Niveles	Nacional	Sector Agropecuario	Regional	Sector Agropecuario	Departamento	Sector Agropecuario	Municipal
Político Administ. (Decisión)	Presidente (CONPES) Consejo Nacional de Política Económica y Social	Ministro (CAPA) Consejo Asesor Política Agropecuaria	Delegado Pres. Consejo Desarrollo Regional	Delegado Pres. Consejo Asesor Política Agropecuaria Regional	Gobernador Consejo Deptal. de Desarrollo	Secretario Agricultura Consejo Asesor de Política Agropecuaria	Alcalde Consejo Municipal de Desarrollo
Técnico	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Oficina Planeación del Sector Agropecuario (OPSA)	Oficina Regional de Planeación	Técnicos del Sector que hacen parte de la Oficina Regional de Planeación	Oficina de Planeación Departamental	Técnicos del Sector que hacen parte de la Oficina de Planeación Deptal.	Oficina Municipal de Planeación
Implementación	Organismos Nacionales		Organismos Nacionales y Regionales		Organismos Nacionales y Departamentales		Organismos Nacionales Regionales Departamentales y Municipales

PARTE V - ANEXOS

PLANIFICACION AGROPECUARIA REGIONAL EN COLOMBIA*

Luis Lorente**

ADVERTENCIA

Este documento ha sido preparado para la "Reunión sobre la Coordinación de las Unidades de planificación de los Organismos del Sector Agrario", auspiciada por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (Representación en Colombia), con el fin de proporcionar una guía para la discusión y el trabajo de las comisiones en dicho Seminario.

Las ideas que aquí se expresan deben considerarse como de exclusiva responsabilidad de sus autores, ya que se trata de un ante-proyecto de planificación regional que se somete a discusión por primera vez fuera del grupo de técnicos que lo desarrolló.

En consecuencia, este documento no compromete la política final sobre este tema, ni del Ministerio de Agricultura ni de ningún otro organismo del Gobierno.

---

* MINISTERIO DE AGRICULTURA DE COLOMBIA
Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario-OPSA
Unidad de Programación Sectorial - División de Planificación Regional
Documento de trabajo. Abril de 1975

** Jefe Unidad de Programación Sectorial, Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA del Ministerio de Agricultura

INTRODUCCION

El Departamento Nacional de Planeación ha anunciado la política social del país resumiéndola como un esfuerzo general para mejorar las condiciones de vida del 50 por ciento más pobre de la población colombiana, e identificando la producción agrícola, pecuaria y pesquera como uno de los elementos claves para la consecución de ese objetivo global (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición).

La Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA, consciente de la necesidad de desglosar las estrategias, que se plantean a nivel nacional para el Sector Agropecuario, en una serie de planes regionales de desarrollo y con el fin de asegurar su cumplimiento óptimo, va a iniciar un proyecto de regionalización de dicho sector agropecuario del país.

El objetivo final de este proyecto consiste en llegar a formular estrategias de desarrollo, a nivel regional, de los subsectores agropecuario, forestal y pesquero, sin olvidar los servicios primarios (educación, salud, transporte, energía, etc.) y el fomento de la agroindustria. Como es natural, este objetivo final condiciona el enfoque teórico y metodológico de todo el proyecto, desde la etapa misma de diagnóstico y establecimiento de criterios de regionalización e igualmente, exige un análisis de la estructura administrativa del Estado que se encargará de impulsar y guiar ese desarrollo regional, análisis que puede poner en evidencia la necesidad de cambios estructurales cuyo fin sea asegurar la efectiva coordinación de todos los esfuerzos.

Por otra parte, no tiene sentido promover un desarrollo de las diferentes regiones del

país, olvidando las relaciones de éste con los demás países del mundo y, en especial con los del Grupo Andino, por lo cual este proyecto incluye, además de las consideraciones propias a la articulación de las diferentes regiones entre sí, también la consideración de los efectos que, sobre esas regiones, pueda tener la integración del país al mercado exterior.

El IICA considera dentro de sus programas y proyectos de trabajo el apoyo al desarrollo de la institución planeación sectorial agraria, razón por la cual, de acuerdo con OPSA, ha promovido la realización de un seminario, donde se pretende reunir expertos nacionales de las diferentes entidades que tienen que ver con planificación agropecuaria a nivel central y regional, así como funcionarios de otras naciones de Latinoamérica que han intervenido activamente en proyectos similares, con los siguientes objetivos:

1. Dar a conocer las experiencias en planificación agropecuaria en otros países de América Latina y discutir su aplicabilidad al caso de Colombia.

2. Presentar y discutir un anteproyecto de planificación regional en sus aspectos teóricos y metodológicos.

3. Describir y analizar el estado actual de la estructura jurídico-administrativa y de la coordinación entre las distintas entidades implicadas en la planificación agropecuaria en Colombia.

I ASPECTOS TEORICOS

A. Resumen

Una vez que se han fijado objetivos y estrategias generales a nivel macroeconómico y para el conjunto de la nación, es necesario entrar a desglosar este plan nacional a nivel de regiones, sub-regiones y comarcas. En este proceso deben participar activamente grupos de personas de distintas profesiones conocedoras de cada uno de esos espacios geográficos, con el fin de asegurar que los objetivos y estrategias a nivel local son factibles y consistentes. Lógicamente, de este trabajo de desglose a nivel regional pueden surgir evidencias que exijan corregir algunos detalles del plan nacional y, con mayor frecuencia aún, que exijan adaptaciones en los planes de otras regiones para asegurar su coherencia.

Aparecen aquí dos necesidades simultáneamente:

1. Definir los criterios que permitan llegar a una regionalización del país, tal que sea adecuada a las posibilidades de desarrollo del mismo.

2. Formalizar la constitución de dichos grupos regionales y establecer la organización horizontal y vertical de los mismos, es decir, crear oficinas regionales de planeación, definir el flujo de información entre ellas y con las oficinas centrales y aclarar a cual nivel deben tomarse determinado tipo de decisiones para asegurar la consistencia interna de todos los esfuerzos.

Estos son los dos temas fundamentales cuyo examen se inicia planteando una serie de ideas en el presente documento, con el fin de que sirvan de base y guía para las discusiones en el Seminario IICA - OPSA.

Antes de entrar en mayor detalle, es conveniente aclarar qué se entiende por desarrollo, cuáles son las relaciones económicas del país con el resto del mundo y cuáles son las limitaciones con que se tropieza en la tarea de planificación.

B. El Concepto de Desarrollo

El concepto de desarrollo implica dos tipos de consideraciones, unas de tipo intensivo y con respecto a las cuales coincide prácticamente con el concepto de crecimiento, y otras de tipo estructural o distributivo cuya importancia relativa frente a las anteriores caracteriza y diferencia el concepto de desarrollo del concepto de crecimiento económico.

Aunque se haga esta distinción con fines expositivos, existe una interdependencia entre intensidad y distribución. (La redistribución del ingreso puede llegar a disminuir transitoriamente la tasa de crecimiento, pero introduce modificaciones sustanciales en la demanda de cierto tipo de artículos, fomentando la producción de bienes esenciales y desestimulando la de bienes suntuarios, en términos generales).

Los principales aspectos intensivos son:

1. Formación de capitales, a través del proceso de ahorro e inversión.

2. Incorporación de recursos naturales, por medio de la explotación de tierras incultas y utilización económica de recursos inexplotados como pesca, bosques, etc.

3. Capacitación de la mano de obra, a través de la educación y, especialmente, de la enseñanza de técnicas de producción.

Los principales aspectos estructurales son:

1. La base jurídica y organización del estado.

2. La distribución, tanto de los factores de producción antes mencionados, como del excedente económico por ellos generado, entre las unidades económicas.

En particular, la distribución de los factores capital y recursos naturales condicionan la tecnología que es posible utilizar y, la distribución del excedente generado o, si se prefiere, del ingreso, condiciona el nivel de empleo consistente con dicha tecnología.

Conviene aclarar que el concepto de unidad económica, tal como se ha utilizado aquí, abarca individuos, familias, productores individuales, empresas agrícolas, pecuarias, pesqueras y extractivas, agroindustrias, industrias, etc., sin distinguir entre privadas, estatales o mixtas, y tanto aisladamente como agrupadas. Así mismo el concepto de espacio puede interpretarse como región dentro de un país, o como país completo, o como grupo de países.

A lo largo del trabajo, es necesario precisar a qué tipo de unidad económica o de espacio se refiere cada análisis en particular.

En términos generales, cada espacio requiere un análisis del uso efectivo y potencial de los factores mencionados, del volumen de excedente económico generado y, principalmente, de la distribución, tanto de factores como de excedente, entre las unidades económicas pertenecientes a dicho espacio, es decir, de las relaciones existentes entre ellas, aspecto de fundamental importacia para determinar las posibilidades del desarrollo interno de ese espacio. Hasta aquí, habríamos preparado un estudio de diagnóstico utilizable para definir planes de desarrollo autárquicos, lo cual sería estrictamente válido si el espacio estudiado abarcara todos los países del mundo.

Desde el momento en que distingamos varios espacios, es necesario analizar las relaciones existentes entre las unidades económicas de un espacio y las unidades situadas en los demás. El reconocimiento de esta necesidad es básico para escoger criterios de regionalización, es decir, criterios para identificar espacios cuyas unidades guarden cierto grado de homogeneidad en sus relaciones con respecto a unidades ubicadas en otros espacios.

Este grado de homogeneidad es, desde luego, cuestión de detalle y, a medida que este crezca, habrá que subdividir más y más.

También en términos generales, todos estos análisis tienen un fin común buscar la mejor forma de modificar la distribución del excedente económico, tanto entre unidades de un mismo espacio, como entre espacios, para conseguir una mejor distribución futura de los factores de producción y del mismo excedente.

Esta idea se ampliará posteriormente, así como lo referente a comercio exterior.

Para terminar esta parte, se anota que el desarrollo de un espacio (región o país) implica el desarrollo coordinado (aunque no estrictamente equilibrado) de sus diferentes sectores: agropecuario, industrial, de servicios, etc., por lo cual no tiene sentido prestar mucha atención a un sector sin tener en cuenta los demás. Aquí se hace énfasis en la planeación regional del sector agropecuario, pero esto no significa que se olviden los demás sectores.

Por una parte, el desarrollo agropecuario implica agroindustrialización y servicios básicos en el campo; por otra parte, está condicionado al desarrollo del mercado urbano e industrial y, a su vez, regula la oferta de mano de obra en las ciudades por efecto de las migraciones del campo a la ciudad.

Como muchos de estos aspectos escapan a la incumbencia de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, o de otras igualmente especializadas, esto implica la necesidad de una estrecha coordinación con otras oficinas de planeación y, en especial, con el Departamento Nacional de Planeación.

De aquí la importancia de basar los criterios de regionalización en un concepto integral del desarrollo, pues de esta forma se definirán especios utilizables tanto en la planificación agropecuaria como en la de los demás sectores, con pequeñas modificaciones al pasar a niveles de mayor detalle.

C. Posibilidad y Limitaciones de la Planificación

En una economía de libre empresa, cada unidad económica tiene un objetivo económico privado, que no necesariamente coincide con el objetivo económico común (u objetivo social), que resultaría de aplicar a escala macroeconómica los mismos principios de racionalidad económica que se aplican a escala microeconómica por cada una de esas unidades.

En cierto modo, puede decirse que las unidades tienen objetivos a corto plazo que resultan contradictorios con sus mismos intereses en el largo plazo y, hasta cierto punto, puede identificarse este objetivo a largo plazo con el objetivo social.

El papel de la planificación sería reducir el margen existente entre los objetivos privados y el objetivo común (tal como fue definido anteriormente).

La limitación fundamental a esta tarea de planificación consiste en que la aplicación estricta del principio de racionalidad económica a nivel macroeconómico, exige la posesión estatal de todos los medios de producción, canales de distribución, etc. y un perfecto conocimiento de las necesidades y posibilidades de cada unidad microeconómica, pero como se trabaja en un contexto de libre empresa, sometida a una competencia de mercado más o menos perfecta y con grandes limitaciones de información a nivel microeconómico, la planificación se torna indicativa, es decir, no se pretende aplicar dicho principio de racionalidad a nivel macro hasta sus últimas consecuencias, sino guiar las decisiones de cada unidad privada creando conciencia del objetivo común y de sus ventajas a largo plazo y, también, modificar las condiciones en que cada unidad privada toma sus decisiones a través de medidas que se reducen fundamentalmente a legislación dentro del marco constitucional, régimen de impuestos, inversiones del estado y orientación del crédito.

El mayor problema a que se enfrenta la planeación indicativa con intervención limitada del estado, no es el aspecto intensivo del desarrollo, puesto que en esta área coinciden frecuentemente objetivo privado y objetivo común, sino el aspecto distributivo, donde el objetivo privado y los mecanismos de competencia propenden a una mayor concentración, tanto de la propiedad del capital y de los recursos naturales, como del excedente generado, mientras que el objetivo común exige una redistribución para evitar el estrangulamiento del desarrollo en los consabidos círculos viciosos y cuellos de botella.

D. Los Criterios Generales de Regionalización

El crecimiento económico de una región aislada está estrechamente ligado a un proceso de especialización de la actividad productiva, el cual permite la aplicación de tecnologías de productividad creciente, pero exige para esto último la progresiva concentración de los recursos productivos en cada vez menos unidades de producción y, también, la ampliación del mercado por reducción progresiva de la producción para autoconsumo. Si, en cambio, consideramos una región abierta al intercambio con otras regiones, la ampliación

del mercado puede obtenerse por medio de dicho intercambio sin necesidad de extirpar la modalidad de producción para autoconsumo.

En general, se observará una ampliación del mercado por medio de una estrategia mixta, resultando característico de la región considerada la proporción en la cual se haya recurrido históricamente a una u otra estrategia.

En este orden de ideas, resulta fundamental la relación campo-ciudad, o mejor concentración urbana versus zona rural de influencia.

La concentración urbana surge paralelamente con la especialización del trabajo, pues en ella es imposible un estricto auto-abastecimiento individual. Su crecimiento se hace a expensas de los recursos productivos de la zona rural bajo su influencia, sea absorbiendo mano de obra o bien reteniendo, a través de un intercambio desigual, una parte del excedente económico generado en dicha zona, con el cual se va formando el capital necesario para la financiación de una industria en expansión. Si este proceso va acompañado de un aumento de la productividad en la zona rural que compense la migración de mano de obra, aumento éste obtenido por inversión de una parte del excedente económico retenido en la concentración urbana, se podrá llegar a un desarrollo equilibrado campo-ciudad en esa región. Pero si la concentración urbana no busca la ampliación del mercado, que necesita para su desarrollo industrial, en su misma zona de influencia, sino que encuentra dicho mercado fuera de ella, se observará un empobrecimiento rural que se agudizará en la misma medida en que se desarrolle la concentración urbana.

Este mismo análisis puede repetirse con pocas modificaciones al considerar grupos de concentración urbanas y sus respectivas zonas de influencia, es decir, verdaderas regiones geográficas, pudiéndose observar desarrollo equilibrado en la medida en que la concentración más industrializada realice inversiones en las menos industrializadas para crear el mercado que necesita, o bien, observándose un crecimiento en núcleos aislados acompañado de empobrecimiento de sus zonas de influencia, ahora tanto rurales como urbanas, en la medido en que la ampliación del mercado se haya buscado en el exterior de dicha zona.

Si la ampliación del mercado externo es continua y suficientemente rápida, los efectos del desarrollo intra-regional desequilibrado sobre el empleo y el ingreso no serán muy graves, pero si la ampliación del mercado externo llega a interrumpirse o revierte, la estructura de producción que se haya llegado a desarrollar es incapaz de un crecimiento auto-sostenido por falta de un mínimo de mercado interno; entonces se agravarán los problemas de desempleo y, con este, empeorará la distribución del ingreso.

El índice más evidente de este proceso de desarrollo, equilibrado o no, es la migración del campo hacia las ciudades intermedias y de éstas hacia las mayores. El mejor índice del grado de desequilibrio en este proceso de desarrollo, es la productividad media en el campo y, en menor grado, en las ciudades intermedias.

Estos pueden ser los dos criterios dominantes para una regionalización con fines de planificación, pero hay otro, especialmente importante por lo que al sector agropecuario se refiere, y es la distribución de los recursos naturales en el sentido más amplio del término.

Efectivamente, el proceso histórico de los asentamientos humanos puede haber sido regulado por otros factores diferentes a la productividad natural del suelo y la ubicación de otros recursos naturales, pero la planificación, que busca una máxima eficiencia económica, debe tener en cuenta los recursos inexplotados y la protección de los que se encuentren en explotación.

Obsérvese que la ciudad actúa como polo de desarrollo cuando busca su mercado en la respectiva zona de influencia, pero actúa en forma opuesta, es decir, como polo de absorción, cuando busca la ampliación de su mercado fuera de su zona de influencia (o dentro de sí misma, que viene a ser lo mismo). Dado que es más fácil y rentable a corto plazo recurrir a mercados externos ya formados, que formar el mercado interno, es natural que sea mucho más frecuente el polo de absorción que el polo de desarrollo.

E. La Actual Coyuntura

El desarrollo histórico de la economía colombiana ha llevado a buscar mercados externos a las zonas de influencia; primero en el exterior del país y después, cuando se inició el proceso de sustitución de importaciones, también en el interior de los mismos núcleos urbanos, única parte donde se disponía de un mercado ya formado. En consecuencia, lo normal es encontrar polos de absorción y no polos de desarrollo, y esto explica la desigual distribución geográfica del ingreso, tanto entre unidades económicas, como entre espacios o regiones del país.

En estos momentos de crisis mundial se están cerrando mercados tradicionales, en especial de productos agropecuarios como la carne o el algodón, en tanto que los de otros productos como el café o el azúcar se ven enfrentados a bajas de precios. Diferentes estudios de entidades internacionales o de países industrializados indican cuando más un estancamiento de la economía mundial, pero no dan muchas esperanzas de recuperación o de un nuevo auge internacional prolongado.

Ante esta perspectiva, es necesario buscar la ampliación del mercado interno, canalizando parte del excedente económico producido por las zonas urbanas más industrializadas hacia inversiones en sus zonas de influencia y, en especial, hacia las zonas rurales como único medio para frenar la migración interna a las ciudades y, al tiempo, compensar la migración remanente con una mayor productividad en los cultivos para alimentos o para materias primas industriales.

Para que esta mayor productividad en el campo no redunde en empobrecimiento del pequeño campesino por la consecuente disminución de los precios de venta, y, con ello, se convierta en acicate para la migración, es necesario canalizar una gran parte de las inversiones, de tal modo que sean ellos los que tengan esa mayor productividad y no solamente los grandes y medianos empresarios agrícolas. Esto puede conseguirse fundamentalmente con servicios de todo tipo (y en especial educación), con un mejor sistema de mercadeo que ayude a estabilizar precios, y fomentando la creación de formas asociativas de producción, tales como cooperativas y empresas comunitarias, donde se continúe con técnicas intensivas en mano de obra y, al mismo tiempo, se permita la introducción de economías de escala.

A nivel de concentraciones urbanas intermedias, es necesario fomentar la creación de pequeñas industrias que busquen su mercado principal en las respectivas zonas de influencia o que, por lo menos, aprovechen el potencial de producción rural hoy desperdiciado por falta de industrias de preproceso, conserva, enlatado, etc.

Dentro de este contexto, es también necesaria la diversificación, pudiendo llevar el liderazgo en el sector agropecuario la pesca continental (acuacultura en lagunas, lagos o estanques artificiales) con sus industrias de producción de derivados, así como ciertas especies menores, nuevos cultivos y explotación recional del recurso forestal con sus industrias derivadas de papel y manufacturas.

Todas estas soluciones, mencionadas aquí en forma muy superficial, deben adaptarse a las condiciones específicas de cada región y aún de cada localidad, para lo cual es imprescindible un detallado estudio de diagnóstico, y la colaboración directa de grupos de planificación en cada región o localidad tanto en dicho diagnóstico como en los planes que se propongan.

F. Planificación y Ejecución

En resumen, se necesita incrementar el excedente económico (aumento del Producto Bruto Interno) y, además, analizar las dos distribuciones de factores y excedente entre las unidades económicas, con el fin de buscar formas para modificar esas distribuciones a favor de una mayor equidad, pero permaneciendo dentro del sistema económico de libre empresa con intervención limitada del gobierno, es decir, que la mayor proporción de la redistribución deberá recaer sobre el excedente económico que se genere.

Para asegurar la efectiva coordinación y la oportunidad de la planificación, es necesario tener una organización de oficinas de planeación a nivel local, luego regional y después central, estableciendo un flujo continuo de información en ambos sentidos y una estructura jerárquica que permita, al mismo tiempo, gran libertad de iniciativa en los

niveles locales y un fuerte poder para coordinar y evitar inconsistencias en los niveles centrales.

Así mismo para asegurar el traslado oportuno de excedente económico entre regiones y, dentro de ellas, entre actividades económicas, es necesario dotar a las oficinas regionales de cierto poder económico y ejecutivo, es decir, trabajar dentro del contexto de grandes corporaciones regionales coordinadas a nivel central por los Ministerios y el Departamento Nacional de Planeación.

Del nivel central partirían inicialmente lineamientos o estrategias generales, cuya factibilidad y conveniencia se examinaría a nivel regional y, previo ajuste, a nivel local, hasta que se concretaran en programas o proyectos específicos que volverían al nivel regional para su análisis y luego a nivel central para asegurar la coordinación total de los esfuerzos y su adecuada financiación.

Otro tanto ocurriría con el flujo de información, al procurar que se tabule e interprete a nivel local antes de pasar a nivel regional y nuevamente en este se extracte la necesaria a nivel central, de donde se distribuiría después en sentido inverso para enterar a cada región de lo realizado en otras.

Además de las tareas de complementar la iniciativa privada con inversiones oficiales, de sesgar el comportamiento de las unidades económicas privadas a través de medidas de tipo impositivo, prohibitivo, crediticias, etc. y de fomentar nuevas industrias o cultivos por medio de formas asociativas de producción, estas oficinas de planeación podrían facilitar las decisiones de inversión privadas realizando investigaciones de mercado a escala tanto local como nacional gracias a la red de información oportuna y continua que tendrían a su disposición y, de esta forma, reducirían sensiblemente el factor riesgo a que se enfrenta todo inversionista privado por su carencia de datos fidedignos y adecuados sobre el mercado.

II ASPECTOS METODOLOGICOS

A. Regionalización

El primer paso consiste en establecer una regionalización del país con base en los tres criterios fundamentales antes justificados:

1. Migración (polos de atracción)

2. Formas de producción (tecnología y tamaño de las explotaciones)

3. Recursos Naturales (cuencas hidrográficas, condiciones ecológicas, suelos, etc.).

Pero tomando en cuenta también otros más tanto de tipo geográfico, como histórico, o sociológico, o económico.

Este trabajo puede hacerse en tres etapas o aproximaciones: La primera con el fin de identificar no más de diez grandes regiones, la segunda para establecer una subdivisión de cada región en comarcas y revisar los límites regionales, y la tercera, que requerirá trabajo de investigación a nivel regional o comarcal y en el campo, para determinar zonas de proyectos de desarrollo.

Como es natural, esta división territorial no coincidirá con los actuales límites político-administrativos. Sin embargo, es conveniente ceder un poco en precisión y evitar la atomización de algunos departamentos entre muchas regiones o comarcas, con el fin de poder aprovechar al máximo la infraestructura administrativa ya creada.

Cada región o comarca que se determine, debe ser descrita minuciosamente de acuerdo con los tres criterios fundamentales y todos los demás que, a lo largo del estudio, se consideren importantes, para lo cual será necesario recurrir a datos demográficos, de empleo, catastrales, de técnicas de producción, cartográficos, infraestructura de comunicaciones, hidrográficos de aptitud de suelos, energéticos, mineros, de educación, de atención médica, etc.

Además de esta descripción, se necesita conocer su evolución histórica siquiera a grandes rasgos, con especial énfasis en las migraciones y asentamientos humanos, y en el desplazamiento de unas actividades económicas por otras.

Toda esta información deberá ser consignada en documentos en forma tal que facilite un trabajo de consulta y comparación, tanto entre regiones o comarcas, como de una región o comarca consigo misma a lo largo del tiempo. Es decir, se necesitará

diseñar un sistema de recolección y procesamiento de estadísticas continuas para algunos datos y de muestras o investigaciones periódicas para otros, así como un sistema de archivo y recuperación de información automatizado para poder manejar el cúmulo de datos recopilados.

Como es lógico, este trabajo no puede ser realizado por un reducido número de personas ubicadas en OPSA, sino que tendrá que hacerse constituyendo grupos, a nivel nacional y regional, donde participen personas de diferentes entidades tanto oficiales como privadas, y especialmente universidades que pueden aportar una cantidad apreciable de estudiantes y profesores para investigaciones y trabajos de campo.

Dentro de este trabajo, hay varios aspectos que merecen especial atención y que se tratan a continuación.

B. Empleo, Servicios y Formas Asociativas de Producción

Aunque en el trabajo de regionalización se toquen los aspectos demográfico y de empleo, este último requiere un tratamiento especial por tres fazones:

1. Porque es necesario conocer más a fondo las características particulares del subempleo y el desempleo rurales;

2. Porque hay un problema de estacionalidad que es necesario estudiar para buscar combinaciones de actividades que permitan ocupar la mano de obra disponible durante todo el año y,

3. Porque hay que analizar el fenómeno de migración estacional de trabajadores agrícolas para determinado tipo de cultivos, con el fin de encontrar medios para asegurar que la demanda de mano de obra coincida cada vez con la oferta y para buscar soluciones estables a este tipo de trabajadores.

Directamente ligado con el análisis del empleo está el estudio de los servicios sociales de salud, seguros laborales, capacitación técnica y educación en general, que deben llegar tanto a los campesinos estables como a los migrantes.

Entre otras estrategias, tiene especial importancia el fomento de formas asociativas de producción, sea en cooperativas, en empresas comunitarias o bajo otros esquemas, buscando no solo economías de escala sino también la posibilidad de combinar actividades con necesidades estacionales de trabajo, de tal modo que proporcionen un nivel estable de utilización de la mano de obra, la posibilidad de diversificar las actividades productivas para disminuir el riesgo inherente a la agricultura, la posibilidad de

seguros mutuos tanto entre los productores asociados como entre asociaciones de una misma comarca o región, facilitar la distribución y asegurar el uso eficiente del crédito y de los insumos químicos por parte de los pequeños productores, facilitar la creción de pequeñas industrias de procesamiento de alimentos, disminuir las dificultades de la comercialización y el almacenamiento y, finalmente, facilitar la instalación y mantenimiento de puestos de salud y primeros auxilios de escuelas y centros de capacitación técnica y de centros de reunión y recreo.

C. Agroindustria y Capacitación

Aunque ya se ha hablado de la agroindustria y de la capacitación al tratar de las formas asociativas de producción, es conveniente insistir en este punto y ampliar lo mencionado.

La industrialización en el campo y en pequeñas o medianas concentraciones urbanas introduce una nueva necesidad: fuentes de energía y, entre ellas, la electricidad. En muchas ocasiones puede resultar excesivamente costoso ampliar la actual red de interconexión y suministro de energía eléctrica, así como también utilizar motores de explosión o de combustión para mover generadores. Falta investigación sobre la posibilidad de aprovechar corrientes de agua para construir pequeñas presas y mover ruedas hidráulicas que accionen generadores, u otras soluciones de bajo costo que permitan aprovechar mano de obra local.

Aparte de las industrias de procesamiento de productos agrícolas fungibles (frutas, hortalizas, yuca, etc.) puede pensarse en otras muchas como preproceamiento de productos agrícolas y ganaderos (fibras, almidones, ácido acético, pieles, desperdicios utilizables para extractos de consumo animal, etc.), de productos forestales (aserraderos y manufacturas en madera), de productos de la pesca (obtenidos por siembra en lagos, lagunas y estanques artificiales y procesados para extraer harina de pescado, aceites, pescado seco y ahumado, precocidos, etc.), de nuevas especies como gusano de seda o de otras ya conocidas como abejas, conejos, curíes, codornices, etc.

Finalmente, debe explotarse la posibilidad de industrias pequeñas cuyas ineficiencias, por escala de planta pequeña, se vean compensadas por la reducción de costos de transporte y por el beneficio de una mayor oferta de empleo rural.

Este tipo de industrias debería ser protegida contra la competencia de empresas ubicadas en los grandes centros urbanos con posibilidad de utilizar tecnologías de muy alta eficiencia pero que exijan grandes inversiones de capital, especialmente en maquinaria importada. La identificación de este tipo de industrias depende primordialmente de los estudios de diagnóstico a nivel regional y comarcal.

Entre las ventajas de este proceso de agroindustrialización, está la capacitación técnica de mano de obra, con lo cual se proporcionaría mayor oportunidad de conseguir empleo en zonas urbanas a los que emigren del campo llevando cierto entrenamiento o capacitación en trabajos diferentes a los de cultivo o cría de ganado, y se contribuiría a resolver el problema que crea la afluencia de mano de obra no calificada a los centros industriales.

D. Acopio, Almacenamiento y Distribución

Otro aspecto que requiere tratamiento o metodología de estudio especial, es el de comercialización de la producción agropecuaria.

Una parte considerable de las fluctuaciones de precios, especialmente de productos propios de la agricultura tradicional, se debe a la falta de redes adecuadas de acopio, de almacenamiento y de distribución. Este problema puede ser tratado por los métodos de la investigación operacional, en particular, modelos de transporte con almacenamiento y teoría de inventarios.

Nuevamente, las formas asociativas juegan un papel fundamental en la organización y administración de centros de acopio de productos, almacenamiento local y distribución de insumos entre los pequeños y medianos productores.

Los modelos de transporte serán de utilidad para determinar los puntos óptimos donde localizar silos o bodegas grandes y medianas, para establecer su tamaño y forma de funcionamiento óptimos y para coordinar el flujo de cargas de compensación y rutas más convenientes para los transportadores, según la época del año.

Este estudio permitirá también identificar vías de comunicación de interés prioritario a nivel local o regional y cuantificar sus costos de oportunidad.

Además de los medios tradicionales de transporte por carretera o ferrocarril, se deberá estudiar la posibilidad de habilitar transporte fluvial, la conveniencia de abrir canales que complementen la red de ríos en los Llanos y la factibilidad de mejorar vías fluviales como el río Magdalena por medio de dragados y, principalmente, reforestación, protección de laderas y manejo de cuencas en general.

E. Estudios de Mercado

Aunque el mejoramiento de la red de comercialización contribuya grandemente a estabilizar los precios agrícolas, quedan por fuera otros aspectos del problema de mayor importancia aún para alcanzar ese objetivo.

Es necesario buscar una compatibilización de la demanda y de la oferta efectivas a través de la orientación del crédito y de las inversiones, así como utilizar el mercado externo sea para colocar excedentes que amenacen bajar excesivamente los precios, o bien para importar faltantes e impedir la consiguiente alza de precios.

Cualquier fluctuación del precio, sea hacia arriba o sea hacia abajo, puede dar lugar a ciclos de producción como los de la papa o los de la carne de res, cuya dinámica solo puede ser analizada por medio de modelos de simulación fundamentados en datos históricos. Estos modelos podrían permitir una estimación del perjuicio social que tendría un alza o baja del precio de determinado producto, y compararlo con los costos de almacenamiento y exportación o de importación que implicaría el esfuerzo del estado para evitar dicha oscilación del precio.

Para que estos modelos de simulación lleguen a representar con precisión la situación real, es necesario tener en cuenta la posibilidad de sustitución entre cultivos en una misma tierra, la posibilidad de sustitución entre productos a nivel del consumidor, los efectos amortiguadores del almacenamiento sobre la variación de precios y los efectos aceleradores de la especulación en los diversos niveles de los canales de distribución.

Una valiosa fuente de información, así como una gran ayuda en el trabajo de compatibilizar oferta y demanda y en la tarea de orientar el crédito y las inversiones, la constituyen las matrices de insumo-producto, que son una especie de fotografía instantánea del sistema económico, donde se pone de relieve, para el período analizado, el esquema de relaciones entre las diversas actividades económicas, el empleo, el consumo final y el ahorro disponible para inversión.

Generalmente, estas matrices se calculan en valores monetarios, por lo cual se ven afectadas no solo por los cambios de tecnología y de distribución de los factores de producción, sino también por cambios en los precios relativos. Aún así, son de gran utilidad, especialmente en análisis a corto plazo, por la riqueza de información que contienen sobre interrelaciones de las actividades económicas a nivel macroeconómico.

El uso de estos dos elementos, modelos de simulación y matrices de insumo-producto, combinado con un sistema de información continua obtenida a nivel local y agregada progresivamente hasta llegar al nivel central, permitiría realizar estudios de mercado para diferentes productos y a niveles locales y nacional, cuya utilidad ya se comentó en la primera parte de este documento.

F. Investigación

Como parte del trabajo de diagnóstico anexo a la regionalización del país, es imprescindible examinar la orientación de los programas y proyectos de investigación sobre producción en el campo.

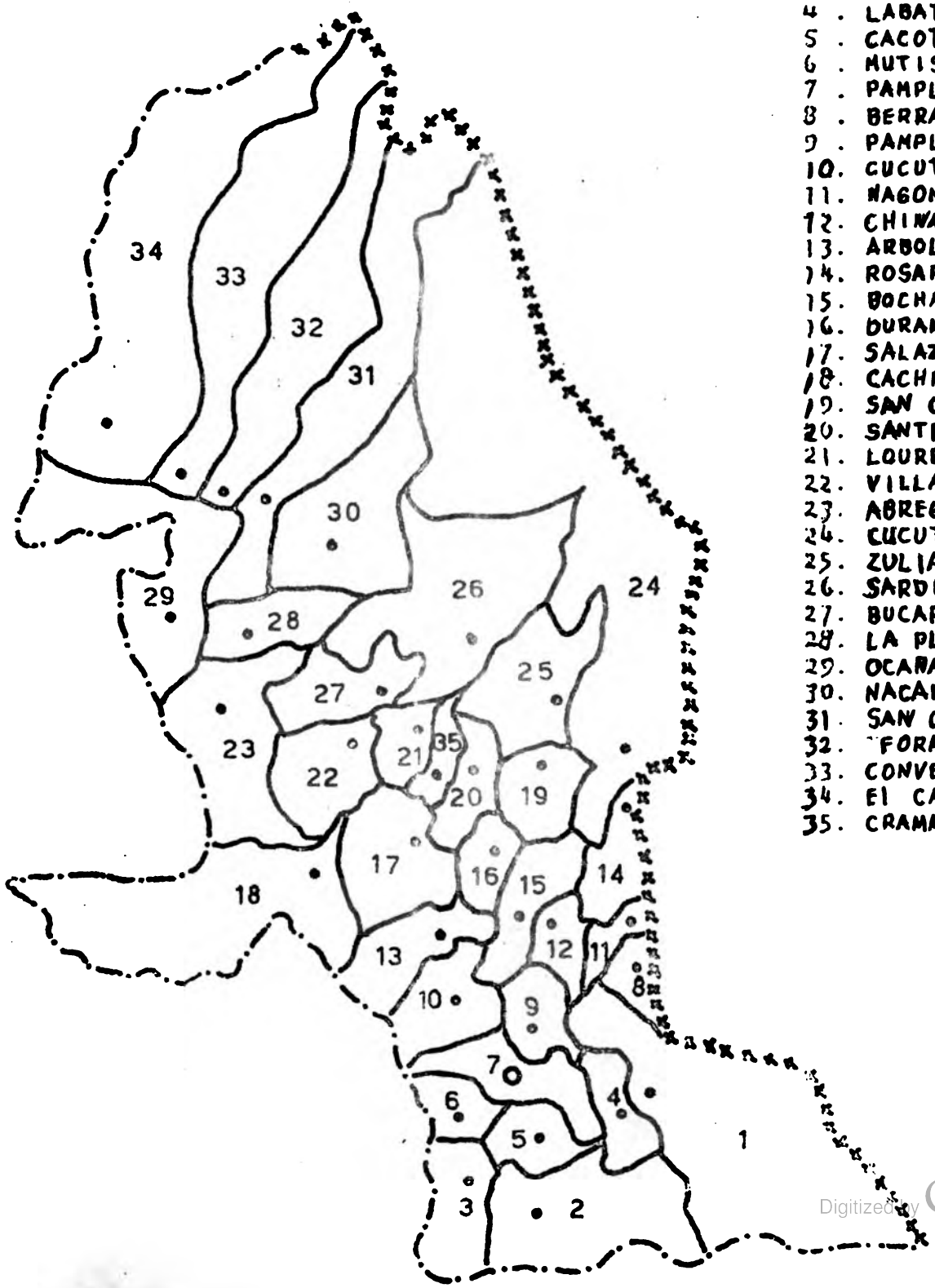
En términos generales, la investigación agropecuaria se ha orientado hacia el examen de problemas y perfeccionamiento de técnicas propios de explotaciones relativamente grandes, y con posibilidades de inversiones cuantiosas o volumen apreciable de capital de trabajo.

Es necesario reforzar la investigación de técnicas apropiadas para fincas pequeñas con uso intensivo de mano de obra, el desarrollo de variedades de semillas tal vez de menor rendimiento pero más resistentes a plagas y enfermedades comunes en el pís, la investigación del control biológico de plagas, la investigación de técnicas de rotación de cultivos, el perfeccionamiento de técnicas de cultivo en ladera, etc., todo ello con el fin de reducir el consumo de fertilizantes, insecticidas, y demás productos químicos importados y con el fin de elevar la productividad de quienes, por limitaciones financieras, no tienen acceso a tecnologías de uso intensivo de capital.

REPUBLICA DE COLOMBIA

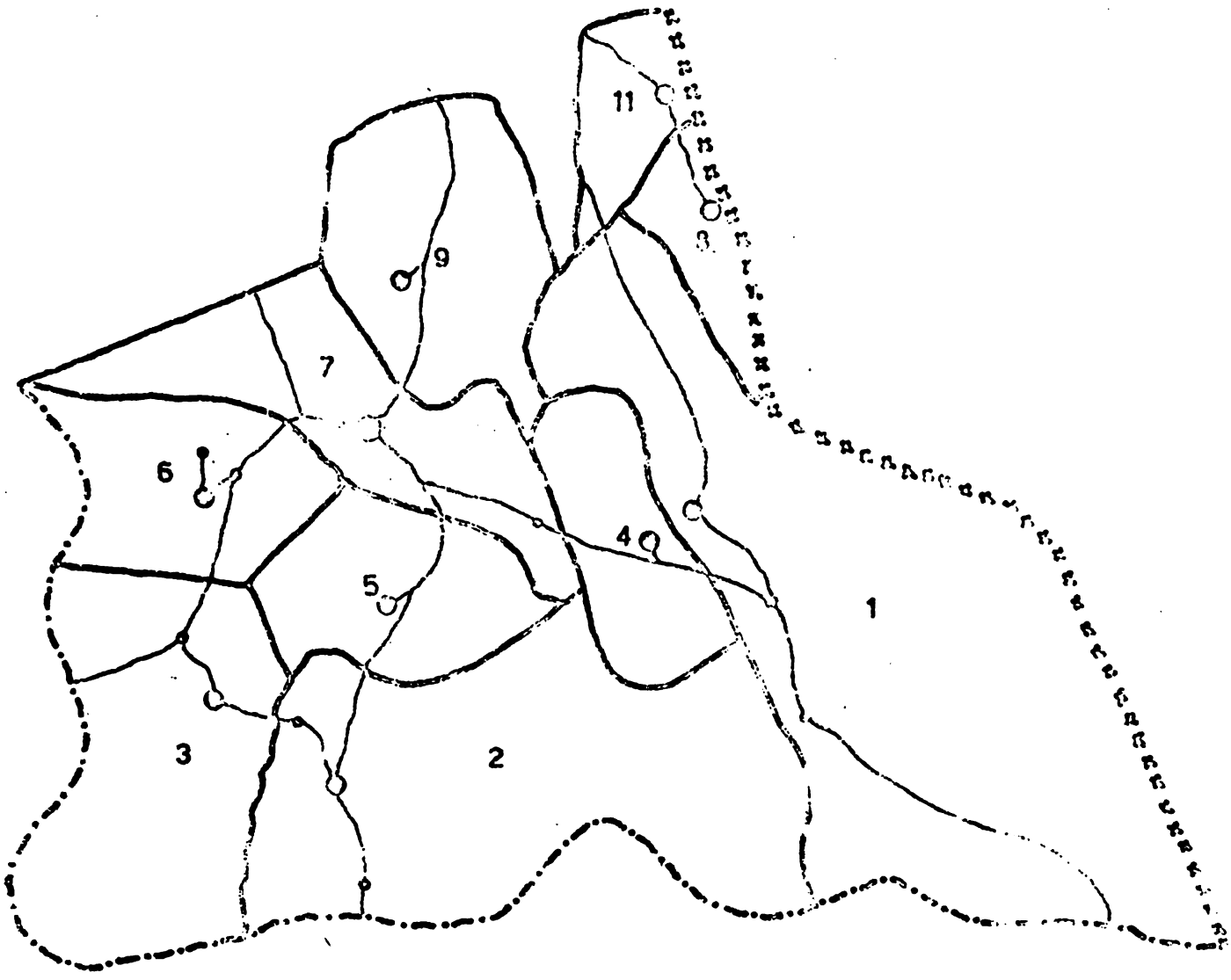
UBICACION DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER.-

DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER



1 . TOLEDO
2 . CHITAGA
3 . SILOS
4 . LABATECA
5 . CACOTA
6 . MUTISCUA
7 . PAMPLONA
8 . BERRAN
9 . PAMPLONITA
10. CUCUTILLA
11. MAGONVALIA
12. CHINACOTA
13. ARBOLEDAS
14. ROSARIO
15. BOCHALEMA
16. DURAN A
17. SALAZAR
18. CACHIRA
19. SAN CAYETANO
20. SANTIAGO
21. LOURDES
22. VILLA CARO
23. ABREGO
24. CUCUTA
25. ZULIA
26. SARDINATA
27. BUCARASICA
28. LA PLAYA
29. OCAÑA
30. NACARI
31. SAN CALIXTO
32. TIBORAMA
33. CONVENCION
34. EL CARMEN
35. CRAMALOTE.

PROVINCIA DE PAMPLONA



1 . TOLEDO
2 . CHITAGA
3 . SILOS
4 . LABATECA
5 . CACOTA
6 . MUTISCUA
7 . ARTLONA
8 . HERRAN
9 . PAMPLONITA

11. RAGONVALIA.

SINTESIS DE VARIOS MODELOS ECONOMICO-DEMOGRAFICOS EN UN MODELO DE DESARROLLO REGIONAL*

Informe Final - Parte Descriptiva

1. DESCRIPCION DE LA ZONA DE INVESTIGACION

Introducción

La zona escogida para el estudio comprende la parte sur del Departamento Norte de Santander, conformada por los municipios que en un pasado histórico integraron la provincia de Pamplona y dos municipios de la provincia de Cúcuta: Hernán y Ragonvalia.

Es evidente que el sector elegido para el estudio no puede denominarse región en el lenguaje estricto, pero si puede considerarse como tal, si se toma a nivel micro-regional o más precisamente como sub-región. Dentro de las últimas regionalizaciones hechas en Colombia está la de Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl, que consiste en una compleja clasificación regional originada por la superposición de los aspectos geográficos, los grupos étnicos y la correspondiente actividad económica. Esta regionalización está basada en un "epicentrismo" urbano que considera al país dividido en seis grandes regiones socio-económicas y setenta y tres sub-regiones o comarcas/1

Según esta regionalización el sector estudiado hace parte de la región de Bucaramanga o región Santandereana formada por los departamentos de Santander, Norte de Santander y parte del Magdalena. Su punto central es Bucaramanga y sus seis comarcas son: Cúcuta, Ocaña, Pamplona, Bucaramanga, Barrancabermeja, San Gil, Socorro/2

---

* Investigador Principal: Luciano Mora Osejo. Investigadores Asociados: Hilda Marina Montes, Miguel Bernal V. y Jorge Canal.
El presente estudio se llevó a cabo entre agosto 1972 y abril 1973 en la Universidad de Pamplona con los auspicios de COLCIENCIAS.

1/ Conf. Colombia, ordenación del territorio del epicentrismo regional. Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional. Bogotá 1969, citado por Rubén Darío Utría cuadernos de la Sociedad Colombiana de Planificación No.4.

2/ Colombia. Ordenación del Territorio, del Epicentrismo Regional op. cit. Confr. Evaluación de Saldos migratorios Internos. Miguel Fornaguera, Migración y desarrollo urbano. p. 37.

Teniendo en cuenta este modelo de regionalización nuestra zona corresponde a una comarca; es decir a una sub-región. Es de advertir que aunque los municipios de Herrán y Rangovalia no están incluídos en la comarca, existen razones para incorporarlos en la región de estudio tanto de orden práctico tal como la de ser municipios limítrofes con Venezuela, sobre los cuales existen informaciones completas, lo cual no ocurre con Toledo que aunque también limita con Venezuela no tiene una información estadística suficiente sobre el total de su área, pues gran parte de ella pertenece a los denominados Territorios Nacionales que adolecen de información o si la hay es muy deficiente. Otra de las razones de su incorporación en la sub-región es la similaridad que tienen estos dos municipios con el resto de la comarca, desde el punto de vista de la población, estructura económica, superficie y topografía, factor éste que permite conservar la homogeneidad que caracteriza a las regiones.

Lo expuesto anteriormente aclara la posición del sector investigativo desde un punto de vista muy general basado en los aspectos socio-geográficos. Otra perspectiva es la que se obtiene tomando la región como método de análisis, es decir, la regionalización entendida como metodología para el desarrollo.

El propósito de esta investigación como su nombre lo indica: "Síntesis de varios modelos económicos-demográficos en un modelo de desarrollo regional" no es otro que el de tomar una región cualquiera para detectar el estado de desarrollo, sus potenciales, para de este modo trazar las líneas de crecimiento más acordes con su estructura interna o microestructura, sin desprenderla desde luego, de su articulación con la estructuras externas o macroestructuras es decir de las estructuras nacionales y si es del caso las internacionales. Difiere un tanto del modelo basado en los "polos de desarrollo" que centra sus estudios y actividades en torno a las grandes ciudades, descuidando potencialidades de poblaciones medias y pequeñas que podrían, en condiciones de mayor atención, lograr un desarrollo de sí mismas y quizá de regiones enteras contribuyendo así al desarrollo armónico del país.

Ocurre frecuentemente que en las provincias no se hacen las investigaciones necesarias para conocer las realidades presentes no susceptibles de captar a través de una somera observación. Quizá esto se deba a las dificultades que la recolección de información suscita, precisamente porque el grado de marginación crea una cierta mentalidad de celo respecto de las informaciones requeridas, o bien porque las estadísticas cubren en orden de prioridad a los grandes centros o porque los centros medianos no alcanzan a clasificar dentro de las categorías establecidas. Toca entonces recurrir a encuestas y otros medios de información por lo regular costosos y dispendiosos en cuanto al tiempo y personal adecuado para la realización de los trabajos pertinentes.

Sea cuales fueren las causas, la verdad es que la investigación a nivel de provincia o sub-región es muy incipiente, sinembargo no por ello pierde importancia dentro de las tareas absolutamente necesarias para hacer Colombia un país en vía de verdadero desarrollo.

Nuestra investigación trata de responder a esta necesidad y al menos, desde el punto de vista metodológico, es ya una verificación experimental que constituye un punto de referencia básico en el camino de las investigaciones regionales.
Junio de 1971 pp. 11 a 12.

A. Los aspectos Geográficos y Climáticos

1. División político-administrativa

Municipio	Distrito Municipal	Clase
Cácota	Cácota	Cabecera Mpal.
	Fenicia	Caserío
	Icota	Caserío
	Targualá	Insp. de Policía
	Chitagá	Cabecera Mpal.
	Cornejo*	Caserío
	Chucarima*	Inspec. de Policía
	El Alisal	Inspec. de Policía
	El Porvenir	Inspec. de Policía
	Llano Grande	Inspec. de Policía
	Presidente*	Inspec. de Policía
	Tane	Inspec. de Policía
Herrán	Herrán	Cabecera Municipal
Labateca	Labateca	Cabecera Municipal
	La Cuchilla	Inspec. de Policía
	Santa María	Inspec. de Policía
Mutiscua	Mutiscua	Cabecera Municipal
	La Laguna	Inspec. de Policía
	Sucre	Inspec. de Policía
Pamplona	Pamplona	Cabecera Municipal
	Laureano Gómez*	Corregimiento
	Sabaneta	Inspec. de Policía
Pamplonita	Pamplonita	Cabecera Municipal
	El Diamante*	Inspec. de Policía
Ragonvalia	Ragonvalia	Cabecera Municipal
	Cañuelal	Inspec. de Policía
Silos	Silos	Cabecera Municipal
	Bábega	Inspec. de Policía
	Belén	Inspec. de Policía
Toledo	Toledo	Cabecera Municipal
	San Bernardo de Bata*	Inspec. de Policía
	Bojabá	Inspec. de Policía
	El Chuscal	Inspec. de Policía
	Gibraltar	Inspec. de Policía
	Pedraza	Inspec. de Policía
	San Alberto*	Inspec. de Policía
	Segovia	Inspec. de Policía

Fuente: División Político-Administrativa de Colombia 1970 DANE.
Las poblaciones que aparecen con un asterisco son caseríos de alguna importancia; generalmente son agrupaciones de vivienda organizadas en torno a la actividad económica como en el caso de Bábega, o bien corresponden a simples agrupaciones de vivienda que pueden considerarse como organizaciones elementales de población semi urbana.

2. Localización

Coordenadas geográficas

Municipio	Longitud 0° de Greenwich			Latitud Norte		
Cácota	1°	26'	17"	7°	16'	23"
Chitagá	1°	24"	41"	7°	08'	47"
Herrán	1°	40'	42"	7°	28'	56"
Labateca	1°	35'	40"	7°	18'	61"
Mutiscua	1°	19'	57"	7°	18'	14"
Pamplona	1°	26'	01"	7°	23'	00"
Pamplonita	1°	16'	20"	7°	15'	55"
Ragonvalia	1°	37'	15"	7°	35'	40"
Silos	1°	12'	01"	7°	12'	01"
Toledo	1°	36'	22"	71	18'	50"

Fuente: Anuario Estadístico 1970. Gobernación, Oficina de Planeación Departamental. Cúcuta ,Colombia.

3. Area total y parcial de los municipios estudiados

Municipio	Superficie Kms.2	% respecto al Total
Cácota	145	3.8
Chitagá	735	19.8
Herrán	67	1.8
Labateca	179	4.8
Mutiscua	150	3.8
Pamplona	316	8.5
Pamplonita	175	4.8
Ragonvalia	95	2.5
Silos	359	9.8
Toledo	1.498	40.3
Totales	3.719	99.9

Fuente: Anuario Estadístico. Planeación Departamento. Cúcuta 1970. Con respecto al área total del Dpto. 20.815 kilómetros cuadrados, la zona de investigación representa al 17.8 por ciento.

Los municipios que tienen una mayor área son los de: Toledo y Chitagá 60 por ciento del total de la zona investigada.

4. Límites

La zona marcada para el estudio limita al norte con los municipios de Villa del Rosario, Chinácota, Bochalema y Cucutilla; al sur con los municipios de: Cubará y Chiscas en el Departamento de Boyacá; y los municipios de Concepción, Cerrito, Guaca, Umpalá, en el Departamento de Santander. Al oriente con los distritos de Junín y San Cristóbal, en el Estado Táchira, República de Venezuela. Al occidente con los municipios de Tona y California en el Departamento de Santander./3

5 Climatología

Alturas y Temperaturas por Municipios

Municipios	Altura sobre el nivel del mar.	Temperatura media en 0°C.
Labateca	1.156 metros	20° C.
Toledo	1.626 metros	20° C.
Ragonvalia	1.792 metros	19° C.
Pamplonita	1.709 metros	18° C.
Herrán	2.107 metros	18° C.
Pamplona	2.340 metros	16° C.
Chitagá	2.410 metros	15° C.
Cácota	2.465 metros	15° C.
Mutiscua	2.649 metros	15° C.
Silos	2.761 metros	14° C.

Fuente: I.G. A.C. citado en el Anuario Estadístico, Planeación Departamental Cúcuta 1970.

La zona comprende 3.719 kilómetros cuadrados de los cuales son páramo aproximadamente 1.000 kilómetros cuadrados, 1.600 son de clima frío, 1.000 kilómetros cuadrados zona templada y 200 kilómetros cuadrados son cálidos.

El clima de la zona investigada según la clasificación de Kooppen, puede describirse así: aproximadamente las dos cuartas partes son de clima húmedo, de tierras templadas y frías con temperaturas según la altura entre 18 grados centígrados y 12 grados centígrados y lluvias cenitales 1.800 a 2.80 metros. Una parte presenta un clima super-húmedo de selva ecuatorial con lluvias durante todo el año. (sector oriental del municipio de Toledo). Un octavo es de clima húmedo de tierra fría y páramo bajo 2.500 a 3.100 metros bosque de niebla.

3/ Confr. División político-Administrativa de Colombia (cartografía). 1970 DANE.

6. Vientos

Los vientos que afectan la zona de estudio son puramente locales. Ellos son:

a. La zona Sararefia que afecta los municipios de Labateca, Chitagá, Cácota y Toledo; corrientes de dirección noreste, noroeste, al sureste y sur.

b. Zona pamplonesa que afecta la hoya del Pamplonita corrientes de dirección: sur, sureste y principalmente suroeste a noreste y norte.

c. Zona intermedia que afecta la hoya del Zulia y Sardinata; corrientes de dirección sur, suroeste a norte y noreste.

7. Aspectos geológicos.

Es conveniente tener en cuenta el contexto del departamento para tener una idea muy general de las modalidades de la zona de nuestro estudio.

"Tradicionalmente se considera dividido el tronco Andino que proviene del Ecuador en tres cordilleras que se describen a lo largo del territorio nacional. Dicha división es inexacta pues no existe una bifurcación andina como se simplifica en los mapas escolares. Realmente en el territorio nacional no hay sino dos grandes relieves separados por el gran valle del río Magdalena. Estos dos grandes relieves podemos denominarlos también el primitivo y el posterior y estas denominaciones se justifican por la data de los procesos geológicos que los originaron. El relieve primitivo Andino se halla constituído por rocas ígneas metamórficas pertenecientes a la era primitiva y a mediados de la secundaria, y en cambio el relieve posterior se halla constituído, en su mayor parte, por rocas sedimentarias" /4.

Para el caso de Norte de Santander se prescinde del relieve primitivo y se tiene en cuenta solamente el posterior pues su sistema orográfico hace parte de este último.

La localización y la disposición de las formaciones geológicas de las distintas eras y de los distintos períodos, junto con los tipos de rocas que los caracterizan y que cubren el departamento puede sintetizarse así: "la complejidad de los terrenos departamentales se presentan en dos grandes zonas paralelas en el sentido de los meridianos; la occidental, de rocas sedimentarias (especialmente cretáceo-marinas surgidas del geosinclinal andino), recubiertas a su vez longitudinalmente por estratos terciarios de origen terrestre, de los cuales existen retazos aislados sobre las formaciones preandinas, y en sus flancos restos de la cubierta que cubría todo el territorio departamental como testimonio de la invasión de las aguas oceánicas de las cuales sólo emergieron probablemente las formaciones sedimentarias preandinas del Páramo del Almorzadero y las del relieve transversal del Sarare". /5

Estudios nuevos realizados por Ingeominas (Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras) proporcionan la siguiente información de geología regional.

La región de estudio demarcada por Ingeominas es una región mucho más amplia que incluye nuestra zona de investigación.

Las rocas cristalinas del Macizo de Santander/6 son predominantemente metasedimentarias y metaígneas instruídas por cuerpos plutónicos que varían en composición de diorita a granito. Sobre los flancos del Macizo y en sus fosas tectónicas afloran rocas sedimentarias. Las determinaciones radiométricas indican que las rocas más antiguas del Macizo de Santander (Neis de Bucaramanga), corresponden al precámbrico e incluyen neises, del esquistos y migmatitas. Estas rocas fueron probablemente parte del precámbrico del escudo Guayanés. Rocas metamórficas, de grado bajo a medio, del precámbrico superior al Ordoviciano incluyen filitas, esquistos, metalimelitas, metareniscas y mármoles de la formación Silgará, una serie geosinclinal de la considerable extensión en la cordillera oriental y posiblemente en la Serranía de Mérida.

Entre las metamórficas de grado alto o medio del núcleo central del macizo hay rocas plutónicas metamorfoseadas (ortonesis) que van de granito a tonalita y probablemente representan rocas de dos edades, Precámbrico y Ordoviciano a Devónico Inferior. El ortoneis más jóven y la Formación Silgará subyacen estratos del Devónico Medio de la Formación Floresta que muestran un grado de metamorfismo generalmente bajo. Las filitas y argilitas son abundantes: mármol y otros estratos calcáreos son menos comunes y fosilíferos. Con excepción de la recristalización en la caliza del Permo-Carbonífero de la Formación Diamante, las rocas sedimentarias Posdevónicas no están metamorfoseadas.

Los efectos del metamorfismo dinamo-térmico regional y del plutonismo sobre los depósitos geosinclinales del Precámbrico alcanzaron las facies más altas de la anfibolita en el Neis de Bucaramanga. Los depósitos geosinclinales más jóvenes (Formación Silgará) estuvieron sometidos a efectos del metamorfismo durante el Ordoviciano Superior y el Silúrico Inferior y alcanzaron solamente las facies de esquistos verdes a las facies de anfibolita de bajo grado. Los orteneises generalmente, muestran una foliación y lineación concordantes con las de las rocas encajantes de la Formación Silgará y Neis de Bucaramanga y tienen un grado de metamorfismo similar. El metamorfismo dinamo-térmico regional del Pérmico Superior y Triásico produjo rocas de bajo grado en la Formación Floresta y recristalización en las calizas de la Formación Diamante. El neis de Bucaramanga y la Formación Silgará, muestran evidencia de metamorfismo retrógrado, con lata actividad de potasio y agua, pero no está claro si esto ocurrió durante este tectonismo o después.

Los batolitos, plutones y cúpulas no metamorfoseadas del Macizo de Santander varían de diorita a granito. Las edades radiométricas indican que la mayor parte de ellos pertenecen a un solo período de plutonismo Juratriásico a Juráisco, y constituyen el grupo Plutónico de Santander, en el cual se distinguen dos conjuntos: uno de granito y cuarzo monzonita rosados y otro de cuarzo, monzonita y granodiorita grises.

Observaciones, en los contactos indican que las rocas rosadas, más graníticas son más jóvenes que las grises, más máficas. No se poseen datos suficientes de edades radiométricas que permitan confirmarlo. Las rocas plutónicas no dotadas que no están claramente relacionadas al grupo son asignadas tentativamente a posiciones cronológicas más antiguas o más jóvenes.

/6 La mayor parte de la mitad sur de la Zona III está en la Cordillera Oriental, en la parte Nororiental de Colombia. El macizo de Santander surge donde la cordillera Oriental se bifurca; una de las ramas, la serranía de Perijá, sigue con rumbo nornoroeste y la otra, la serranía de Mérida se interna en Venezuela con rumbo noroeste.

El macizo forma una triple divisoria de aguas entre el drenaje del río Magdalena, los Ríos Zulia y Catatumbo en el Lago de Maracaibo y el drenaje del río Arauca al Orinoco. Los ríos que confluyen hacia el Magdalena son los ríos de Chicamocha y Suárez, que forman el río Sogamoso.

8. Hidrografía

El territorio del Norte de Santander está recorrido por aguas que van al Magdalena pertenecen a la hoya afluente del Lebrija y a la hoya afluente del Simaña. Las del Catatumbo que se vierten en el lago de Maracaibo. Las aguas de la cuenca del Margua van con las del Cubogón a formar el Arauca-Sarare y se vierten finalmente en el Orico.

Cuatro son las hoyas hidrográficas del departamento.

a. Hoya central o del Catatumbo.	Extensión 16.000 kilómetros cuadrados.
b. Hoya meridional o del Margua-Sarare	3.300 kilómetros cuadrados.
c. Hoya noroccidental o del Carmen	500 kilómetros cuadrados.
d. Hoya occidental o del Cáchira del Espíritu Santo.	1.000 kilómetros cuadrados.

La distribución de los territorios municipales en estas hoyas es la siguiente:

I Hoya Central. Desde la bifurcación del nudo de Santurbán los dos ramales resultantes de la Cordillera Oriental se dirigen el uno hacia el Norte y el oeste y el otro hacia el nordeste y forman el gran bieldo norteño que constituye la hoya central. Visto desde la altura de la bifurcación, el gran bieldo se nos presenta escindiendo dos grandes porciones:

(a) una porción está comprendida entre los meridianos lo. 10' y lo. 40' grosso modo y (b) una porción oeste situada exactamente al norte del territorio cachirense.

La porción del este tiene una longitud aproximadamente de 180 kilómetros se nos presenta recorrida por dos grandes y salientes digitaciones: la una que llamaremos de Pamplona y la otra de Gramalote en su orden de sur a norte. La digitación Pamplona nace hacia el este del macizo de Santurbán y muere en la región de Morretón (encrucijada limitar de Cúcuta, San Cayetano Durania). Las dos digitaciones determinan las dos grandes subhoyas del Zulia y del Pamplonita.

La porción este de la gran hoya central se nos presenta recorrida por un tridente de digitaciones las cuales despréndense irregularmente de las dos grandes digitaciones que abarcan la hoya central. La digitación de Pamplona continúa al oeste de Cúcuta con estribaciones de crecientes y producen al norte dos cordones paralelos en los que se destacan los cerros de El Diviso y Tasajero, en cuyo medio corre la quebrada Floresta. Así pues la porción este de la gran hoya central presenta tres subhoyas: la del Pamplonita, la del Zulia y la del Sardinata separadas por las digitaciones de Pamplona, Gramalote y Mesallana.

a. Subhoya del Pamplonita. Nace el río Pamplonita en el cerro de Alto Grande que divide sus quebradas originarias de las del río Cácota desciende por el valle de Cariongo, irriga el valle del Espíritu Santo, sale de él por el boquerón de Pamplona; sigue luego en dirección noroeste hasta la altura de Chinácota donde flaja su curso hacia el nordeste y desde la desembocadura de la quebrada Honda continúa un curso completamente norte hasta su unión con el río Táchira luego de la cual describe una curva corta hacia el nordeste para seguir finalmente en dirección norte hasta su desembocadura en el río Zulia. Recibe tres subafluentes principales: la quebrada Iscalá, la quebrada Honda y el río Táchira.

Este último hace en el Páramo de Tamá, su hoyuela queda mitad en el territorio Colombiano (municipios de Herrán, Ragonvalia y el Rosario) y mitad en el territorio Venezolano.

b. Subhoya del Zulia. El río Zulia nace en el Páramo de Santurbán bajo el nombre de río Zulasquilla, desciende por las abruptas vertientes entre la Serranía Magistral y las grandientes del Páramo de Angosturas, irriga en dirección Norte el valle del Mutiscua (donde es llamado río de Mutiscua) recibe en los límites de este municipio la quebrada Juana y poco adelante de Cucutilla recibe el río del mismo nombre y en el límite con Arboledas capta igualmente al río Arboledas sigue hacia el este hasta la recepción del río Salazar tuerce al nordeste y desemboca en el Peralonso, en territorio Venezolano capta el río de la Grita; por la margen derecha recibe tres subafluentes de importancia; la quebrada Alcaparrosa (municipio de Durania), la quebrada la Floresta (Puerto Villamizar) y corto trecho después el río Pamplonita; por esta misma margen entra el río la Grita.

2 . Hoya Meridional del Margua-Sarare. Está formada por las aguas que van al gran río Sarare y podemos distinguir tres Zonas: Zona alta que comprende el río Vallegrande y la quebrada Cuesta Boba que a su vez conforman el río Cáraba (25 kilómetros) éste con el río Chitagá alto (35 kilómetros) forman la denominación Chitagá medio. Zona media: formada por el río Chitagá medio (40 kilómetros) recibe los subafluentes de la izquierda: río Cácota, quebrada Fontibón - La Lejía. Zona baja: conformada por el río Culagá y el río Chitagá medio. La unión de estos dos forma el llamado Chitagá bajo. El antes mencionado río con el Balegrá conforman la denominación Margua-Sarare que recibe los subafluentes de la izquierda que son : Quebrada Ima, Quebrada Talco y Río San Lorenzo. La confluencia del Cubugón, Margua y Cobaría forman el Arauca.

Las hoyas descritas anteriormente son las que tienen territorios municipales en la zona de investigación. A continuación enumeramos las lagunas y caídas de agua que se encuentran en dicha zona.

Lagunas :

Municipio de Cácota: La Cácota	180 metros cuadrados de extensión.
Municipio de Chitagá: Comagueta	200 metros cuadrados de extensión.
Municipio de Silos: Tamaná	100 metros cuadrados de extensión.
Municipio de Silos: Plata	80 metros cuadrados de extensión.
Municipio de Silos: Jaimes	240 metros cuadrados de extensión.

Caídas de Agua

Municipio de Chitagá: La Samaria	(80 metros)
Municipio de Labateca: La Siscatá	(100 metros)
Municipio de Labateca: La Chorrera	(60 metros)
Municipio de Labateca: La Lirgua	(35 metros)

B. El Suelo y el Subsuelo

1. Aspectos Económicos.

Los suelos que componen el área de la zona están utilizados en gran parte en agricultura. Una zona de alguna consideración en el municipio de Toledo tiene recursos maderables actualmente explotados por colonos que han llegado a la región.

En general las capas terrestres del suelo son muy pobres y a veces erosionadas con los consecuentes perjuicios para la agricultura y también para la ganadería pues los pastos en tierras no muy propicias no ofrecen un mínimun de garantía para la explotación ganadera y menos si es de tipo mínimo.

El mismo relieve del suelo escarpado en una gran extensión (presenta algunos sectores entre los 2.000 y los 3.200 metros de altura) así como el factor vientos y las agudas variaciones pluviométricas constituyan una poderosa barrera para las labores agrícolas especialmente.

De la extensión de la zona (3.319 kilómetros cuadrados) se aprovechan en cultivos permanentes, 91; en pastos 661; y en descanso 129 para un total de 1040 kilómetros cuadrados que representa aproximadamente el 28 por ciento de la extensión total de la zona/1.

Por otro lado, la tenencia de la tierra cultivada y baldía comprende según el censo agropecuario de 1970, 9.535 explotaciones agrícolas con 3.054 kilómetros cuadrados distribuídos en 2.425 kilómetros cuadrados en propiedad, 194 kilómetros cuadrados en arrendamiento, 195 kilómetros cuadrados en aparcería y 240 kilómetros cuadrados en otras formas de tenencia.

2. Subsuelo. Aspectos Económicos

Los recursos minerales del subsuelo ofrecen quizá una mayor riqueza que los del suelo. Según las informaciones del Boletín Geológico del Ministerio de Minas y Petróleos, varios estudios realizados por esa institución cubren municipios y sectores correspondientes a nuestra zona de estudio.

En el informe "Recursos Minerales de parte de los Departamentos de Norte de Santander y Santander" elaborado por Ingeominas, publicado en 1970/2 se encuentra la mayor información sobre mineralogía de nuestra zona. A continuación se presentan los datos pertinentes.

Minerales Metálicos

Cobre:

La descripción de los productos minerales en esta sección y las siguientes, excluye al distrito de California-Vetas.

No se conocen depósitos comerciales de cobre en el área del informe y ninguna de las ocurrencias de los minerales descritos aquí parece tener potencial económico, con la posible excepción de los de la Cañada, el Tuto y Caño Jascajal. A causa de la extensión lateral de la mineralización de cobre en los afloramientos de los estratos de Girón en estas localidades se requieren estudios más detallados.

Cerro el Cacho: Municipio de Pamplona, Norte de Santander. Cuarzo monzonita fracturada con minerales de cobre diseminados aflora unos tres kilómetros al oriente de la carretera Pamplona-Chitagá sobre el lado Norte del sendero al Cerro del Cacho. Los minerales incluyen covelita, cantidades muy pequeñas de cobre nativo y malaquita. La mineralización se extiende sobre un área de unos 800 metros cuadrados.

Pozo Negro: Municipio de Silos, Norte de Santander. Desde campamento, sobre la carretera al suroeste de Silos, un sendero conduce al prospecto que está sobre el lado norte del río Cáraba unos 500 metros aguas arriba de su confluencia con el río Angosturas (o quebrada Pajaritos). En un pequeño apique en esquisto sericítico grafítico están expuestos dos pequeños filones de cuarzo de 4 y 5 centímetros de ancho rumbo norte 55' este, buzamiento (72NW) que contienen pirita, clacapirita, malaquita secundaria, calcita y limolita. Manchas de malaquita se hallan también en pequeñas cantidades, unos 30 metros aguas arriba. El prospecto está cerca del contacto del esquisto con el ortoneis diritcio.

Cañada el Tuto: Municipio de Silos, Norte de Santander. A una distancia de 3.2 kilómetros norte, 30 este, de El Portillo, sobre la carretera Berlín-Baraya, estratos arokósicos gruesos de la Formación Girón (rumbo 62W.) (buzamiento 32NE) sobre la ladera noroeste de la Cañada el Tuto están manchados con malaquita derivada aparentemente de la oxidación de granos finos diseminados de sulfuros de cobre. Sobre una sección del Girón, de unos 300 metros, se presentan cuatro manifestaciones de mineralización, la mayor parte de las cuales se extiende por 136 metros a lo largo del rumbo en un estrato de 5.4 metros de espesor.

Caño Jascajal: Municipio de Silos, Norte de Santander. Esta localidad está situada en el lado oriental del Caño Jascajal a una distancia de 4.8 kilómetros sur, 73 este, de El Portillo sobre la carretera Berlín-Baraya. Granos finos diseminados del sulfuros de cobre probablemente dieron origen a la malaquita que se encuentra en un estrato de arenisca arkósica, gris localmente conglomerática de 70 centímetros de espesor y en el estrato subyacente de limolita arenosa, gris oscura, ligeramente calcárea de 50 centímetros de espesor (rumbo norte 10W) buzamiento 45º noroeste. Estos estratos permanecen a la Formación Girón y la mineralización puede seguirse aproximadamente por 250 metros a lo largo del rumbo.

Alpargateral: Municipio de Chitagá, Norte de Santander. Este depósito se encuentra en limolitas fracturadas de la Formación Jordán en una cuchilla 500 metros al noroeste del sendero que se tiende desde la hacienda Gurgua hacia el suroeste, pasando por Alpargateral, a El Portillo, sobre la carretera Berlín-Baraya. Pequeñas cantidades de calcocita, covelita y cuarzo se encuentran en las fracturas; pero la mayor parte de los sulfuros han sido aparentemente oxidados a malaquita y azurita. Los estratos de Jordán que generalmente tienen un color marrón rojizo, son grises en la zona mineralizada. Esta tiene dos a tres metros de ancho y está expuesta en la superficie sobre una distancia de unos 8 metros. Está localizada sobre una falla con rumbo oeste-noroeste, un socavón de prospección, fuertemente inclinada, fue excavado dentro de la roca mineralizada hasta una profundidad de unos 6 metros.

Plomo - Zinc

Hasta el momento de escribir este informe (1969) ningún depósito de plomo o zinc se estaba explotando a escala comercial. De los yacimientos que se describen aquí, los de la Hacienda la Amarilla, Montenegro y Quebrada Cedrillal, parecen favorables para justificar investigaciones adicionales por trincheras y posiblemente con perforaciones. En los dos últimos, que están muy separados, la dolomitización de la caliza así como la mineralización de plomo y zinc son muy semejantes.

Hacienda la Amarilla: Municipio de Chitagá, Norte de Santander. De la carretera 5,5 kilómetros al norte de Chitagá un camino cruza el río Chitagá en Puente Bolívar y sigue a la hacienda La Amarilla. En un área aproximadamente un kilómetro cuadrado sobre la ladera norte del río Cáraba, se encontró mineralización de galena en sendos afloramientos de la arenisca basal de la Formación Tibú y en calizas de la Formación Mercedes. La galena con cuarzo, rellena pequeñas fracturas hasta de quince centímetros de largo y dos de ancho. Los afloramientos son pocos en el área y la mineralización en la caliza se observa mejor en los guijarros y cantos rodados que se encuentran debajo del afloramiento. La manifestación mayor de la mineralización tiene cerca de 1.6 metros de longitud 0.9 metros de ancho máximo en areniscas altamente fracturadas. Con la galena puede encontrarse asociada argentita. La formación Tibú encima de su arenisca basal consta principalmente de calizas que no están expuestas y son probablemente la parte de la sección más favorable para mineralizaciones de plomo y zinc de reemplazamiento, por lo tanto es necesario hacer una investigación más detallada en el área.

Hierro.

No se explotó mineral alguno de hierro en el área de este informe y ninguno de los prospectos descritos aquí tiene interés económico.

Palencia. Parte central, Municipio de Silos, Norte de Santander. Unos 12 kilómetros al sureste de Berlín sobre la carretera Baraya; la ocurrencia está 700 metros al oeste de la carretera en la ladera oriental de la Cucutilla de Palencia, Vetas lenticulares delgadas de magnetita y hematita y pequeñas cantidades de cuarzo rellenan fracturas verticales que tienen rumbo este en un techo pendiente de rocas metasedimentarias en cuarzo monzonita de Batolito de Santa Bárbara. Un lente de magnetita de 90 centímetros de espesor está expuesto en un apique por una longitud de 2.5 metros y otro, no bien determinado se halla en el fondo el apique. En el área de la mineralización, aproximadamente de 200 x 75 metros hay quizá otras 20 ocurrencias como relleno de fracturas que un promedio tienen un centímetro de espesor.

Una poligonal como magnetómetro (de mano) a través de un pequeño lente dió una curva típica para un cuerpo tabular vertical. Cantos de magnetita están distribuidos a trechos sobre las laderas más bajas. Una estimación preliminar indican que pueden existir unas 15.000 toneladas de magnetita en el área mineralizada.

Quebrada Pajaritos. Municipio de Silos, Norte de Santander. De Santa Helena sobre la carretera al sur de Silos, puede llegarse al yacimiento por el camino a El Hatico y de aquí a la escuela de Patacón cercano al depósito, que está sobre la ladera sur cercana a la Quebrada Pajaritos. Hemática especular y calcita ocurren en bandas lenticulares que rellenan fracturas en caliza cristalina gris oscuro a pálido altamente fracturada de la Formación Bocas. (?) La recristalización es similar a la textura.

La mejor exposición de la mineralización de la hematita está en un afloramiento de forma tabular de unos 22 metros de largo y de unos 0.9 metros de espesor. El contenido de hematita probablemente no excede del 10 por ciento del volumen de afloramiento. Hacia el oeste termina en una falla de rumbo sur. Otros afloramientos menores con siderita ocurren en el lado opuesto de la falla, a lo largo de una distancia de más de 400 metros al sur del afloramiento principal.

Samaria: Municipio de Chitagá, Norte de Santander. Desde Samaría sobre la carretera siete kilómetros al sur de Chitagá el depósito está a unos 800 metros al este en el lado norte de la quebrada Churumbelero. Numerosos cuerpos lenticulares, de hematita hasta de 30 centímetros de espesor ocurren en diques pegmatíticos que intruyen el neis de Bucaramanga. Los lentes comprenden de 10 a 20 por ciento de la roca, en volumen. El rumbo y buzamiento promedio de los lentes son norte 54° este y 67° sureste. La longitud de los lentes individuales no fue determinada pero la mineralización puede seguirse por unos 200 metros a lo largo del rumbo. La mejor exposición de la hematita está en el apique parcialmente derrumbado.

Minerales Radiactivos.

Uranio.

Desde los principios del presente siglo se conocían prechblenda o uraninita del Norte de Santander, que en esta época solo tenía interés mineralógico. En los años de 1950 a 1956, geólogos americanos y del servicio geólogo Colombiano hicieron exploraciones de radioactividad en el territorio Colombiano, localizando el Macizo de Santander en la cordillera Oriental como región de mayores perspectivas uraníferas. Se entregaron dos concesiones para exploración y explotación de uranio en la región de La Baja cerca de California (Santander) y dos para la región de Pamplonita (Norte de Santander). La principal región es la de California 50 kilómetros, al norte de Bucaramanga. Las rocas del macizo se componen de batolitos ácidos (Triásico) y esquistos metamórficos de edad precambriana y paleozoica. En esta región están adelantando trabajos de exploración con la consigna de utilizar todos los metales existentes. En la segunda región (de Pamplonita) en el Departamento Norte de Santander se presentan pegmatitas de cuarzo, feldespato y mica con nidos de pechblenda y otros minerales radiactivos /3.

Minerales no metálicos.

Caliza.

Las formaciones del cretáceo que contienen calizas son: en el oeste, las formaciones Rosa Blanca, La Paja, Tablazo y Simití y en el este, Tibú, Mercedes y Capacho. La caliza es más abundante en las Formaciones Rosa Blanca, Tablazo, Tibú y Mercedes. Las otras formaciones mencionadas pueden contener caliza apropiada para usos industriales en algunos lugares se encuentran calizas en algunos afloramientos de la Formación Diamante.

Las áreas más grandes son una faja estrecha al norte de Bucaramanga y una faja más larga pero discontinua entre el Portillo y Mutiscua.

Un estudio hecho por Martínez en 1969 de los recursos de calizas en Norte de Santander abarca el área de Mutiscua y Pamplona. En una sección de la formación Cogollo (Formación Capacho de este informe) que aflora a lo largo de la carretera Pamplona-Bucaramanga, entre Armenia y el empalme con la carretera a Mutiscua, tomó muestras de caliza intercaladas de 80 metros de shale gris oscuro /3A.

Los estratos de caliza de las formaciones Diamante, Rosa Blanca y Tibú, son generalmente más puros, uniformes y de mayor espesor que los de las formaciones Tablazo y Mercedes que tienden a ser arenosos y limolíticos.

Caliza triturada se emplea en la construcción (como agregado) de carreteras con superficie asfáltica y procede, en su principal parte, de las formaciones del Cretáceo. Su empleo más generalizado lo constituye la fabricación de cal viva en hornos pequeños y sencillos. Una pequeña parte se tritura y se muele cerca a Suratá y Mutiscua para uso agrícola.

Mármol.

Hay en varios lugares del Macizo Santandereano. En la formación Silgará se encuentra al noreste de Berlín sobre la carretera a Vetas; al este de Berlín, a lo largo del río Mataperros cerca de su confluencia con la Quebrada Pescadero y en una faja angosta al oeste y al noroeste de Mutiscua. En la formación Floresta, se encuentra mármol al sur este de Berlín sobre la carretera a Chitagá y en una faja angosta y discontinua de dirección norte desde Mutiscua hasta el límite norte de Chitagá. Las calizas de la Formación Diamante en el macizo han sido alteradas en algunas partes por metamorfismo y son conocidas como mármol en el área de Mutiscua.

El mármol tiene uso limitado por pisos, "granito artificial" y en molida para cal agrícola. Las fracturas, las sílice y el contenido de hierro lo hacen inapropiado para pulirlo como piedra decorativa.

Areas Estudiadas:

Area de Mutiscua: Al oeste y noroeste de Mutiscua estratos de mármol en esquistos moscovítico-granatíferos y escuarcitas de la Formación Silgará afloran en las quebradas tributarias del río de la Plata. Aunque el material coluvial impide seguir los afloramientos entre las quebradas, la forma de estos afloramientos indica una faja angosta de 300 metros de espesor con rumbo norte y una longitud de unos cuatro kilómetros. En la quebrada el Chorrerón, cerca del extremo sur una faja de la sección de 276 metros en la formación Silgará contiene 67 metros de mármol en estratos y series de estratos hasta de 19 metros de espesor. El mármol es generalmente blanco y gris claro a oscuro, con variaciones a gris verdosa y rosado. Muchos tienen un aspecto bandeado o foliado. La textura es cristalina, media a fina en la parte inferior de la sección y media a gruesa en el tope. Piritay moscovita están presentes en algunos de los estratos inferiores.

En Quebrada Valegrá, 2.5 kilómetros al norte de la Quebrada Chorrerón una sección de 110 metros de la formación Silgará contiene 7 estratos y series de estratos de mármol con un total de 34 metros. La serie de mayor espesor tiene 16 metros. El mármol, en su mayor parte de textura cristalina media, está generalmente bandeado o foliado, los colores son gris claro, rosado y blanco.

En la Quebrada Lorenzo, 750 metros al noreste de los afloramientos de Quebrada Valegrá una serie de 16 metros de espesor de estratos de mármol gris y rosado con cristales medios a gruesos, afora 45 metros a lo largo de la quebrada. Los mármoles en la parte inferior de esta serie son masivos y los de la parte superior foliados.

Las muestras varían ampliamente en su composición química la serie de la Quebrada Chorrerón y la de la Quebrada Valegrá tiene un contenido alto de carbonato de calcio y bajo de residuos insolubles, óxido ferroso y óxido de aluminio. Muestras de la parte inferior de la sección de la quebrada Lorenzo y de parte de las series de la quebrada Chorrerón tienen cantidades muy altas de carbonato de magnesio y corresponden a estratos dolomíticos.

Mármol (o más correctamente caliza crecristalizada) de la Formación Diamante ocurre al norte de Mutiscua en una faja de un kilómetro de ancho y más de seis kilómetros de largo. Está en contacto con la falla de Mutiscua en el oeste y sobrepuesta por filitas delgadas, debajo de la arenisca basal de la sección del cretáceo, al oriente. Sobre la ladera occidental de la loma La Pileta, el mármol macizo aflora casi continuamente desde el nivel del Río de La Plata hasta una altura de unos 370 metros. La roca es de color gris oscuro muy uniforme y de textura cristalina fina a media. Suponiendo que la altitud de los estratos es aproximadamente la misma de las filitas suprayacentes y de las rocas del cretáceo; se midió y muestreó una sección desde el nivel del río subiendo de la ladera, hasta las filitas. Debido a la ausencia de intercalaciones, la sección se dividió en zonas con el fín de agrupar los resultados de los análisis químicos que se indicaron. Estos análisis confirman el contenido y aspecto físico muy uniforme de la roca en el afloramiento.

El contenido de carbonato es uniformemente alto; el residuo insoluble, óxido ferroso y óxido de aluminio uniformemente bajo. Las dolomitas se destacan claramente. El único empleo que se hace de estas rocas en la actualidad, es para cal agrícola.

Area de Silos. Un kilómetro al sureste de Silos, mármol de la Formación Floresta suprayace la formación Silgará en una área de cerca de un kilómetro cuadrado en el extremo sur de la cuchilla de la Concaceras. El mármol es gris claro a blanco y amarillento, rara vez rosado, de textura cristalina fina a media y bandeado foliado en algunos estratos ocurre con esquistos moscovíticos-granatíferos. Las fracturas están recementadas con calcita o rellenadas con material limonítico.

Los afloramientos no son suficientemente buenos para establecer los límites entre los intervalos de mármol y esquistos, y por esta razón la sección se dividió en zonas. Los análisis muestran una variación amplia en el contenido de carbonato de calcio y el residuo insoluble es grande y variable.

Dolomita: Los estratos dolomíticos de la Formación Diamante en el área de Mutiscua son la única riqueza de la zona en este mineral.

Barita.

El Portillo: Municipio de Silos, Norte de Santander. El depósito está a unos 500 metros al norte de El Portillo, el punto más alto sobre la carretera de Berlín-Baraya. La barita se explota de filones y lentes irregulares en calizas y dolomitas de la Formación Diamante (rumbo norte sur, buzamiento 51°E). El lente más grueso aumenta de tres metros en la superficie a seis metros a una profundidad de cinco metros. Otro filón 30 metros más abajo en la sección puede seguirse por 150 metros; con mucha variación en el espesor con un máximo de 80 centímetros.

Desde agosto de 1967 cuando la mina se inició, la barita se ha explotado de excavaciones en los afloramientos. No se ha determinado si los filones son suficientemente gruesos y continuos para ser explotados subterráneamente. La producción es de unas 10 toneladas mensuales.

Roca Fosfórica.

En el informe "la roca fosfática en Colombia" llevada a cabo por el inventario Minero Nacional del Ministerio de Minas y Petróleos de Colombia con la asesoría del Servicio Geológico de los Estados Unidos se afirma que los trabajos previamente realizados en Colombia demostraron que el fosfato está solamente presente en las rocas de la edad cretácea y que es más abundante en rocas del cretáceo superior en las formaciones Guadalupe y la Luna de la Cordillera Oriental.

El cretáceo superior en Santander y Norte de Santander Formación la Luna es chert, caliza, arcilla negra y fosfórita. Las facies desde Soatá al norte hasta cerca de Pamplona es arcilla negra chert-caliza con algunas capas muy delgadas de caliza arenosa fosfática, mientras que hacia el norte y el occidente, en Salazar, Sardinata y

San Vicente, las facies es chert, y fosforita. Las capas de fosforita son hasta de dos metros de espesor y tienen un alto contenido en P 202"/4 El muestreo hecho en las áreas de afloramiento del Miembro Galembo dieron como resultado el hallazgo de una arena fosfórica muy buena con potencial para un gran depósito en Sardinata; áreas cerca a Orú, Salazar, Suratá y San Vicente también contienen capas de fosforita que justifican trabajos posteriores. En nuestra zona de estudio los afloramientos del Miembro Galembo, Formación La Luna, están en Pamplona, Pamplonita y parte de Labateca. /5. El resultado en este sector como " en todas las otras áreas donde el Miembro Galembo fue muestreado las capas de fosfolita delgadas (usualmente menos de 30 centímetros) y están en áreas que son estructuralmente complejas que su extracción no podrá ser posible"/6.

Carbón.

Carbones de Venagá.

En esta región afloran 11 mantos y en algunos hasta 16 y sus pesesores varían desde 0.10 metros hasta 1.40 metros de espesor. De todos ellos, solo tres mantos son económicamente explotados por su espesor; normalmente se están explotando los dos más gruesos. Son quizá estos carbones los de mejor calidad, en algunos sitios se hacen quemar a la "pampa" para obtener coke que ha resultado excelente. El contenido de carbón fijo es alto y el hecho de que la región ha sido bastante movida ha afectado a los carbones favorablemente ya que al haber sido comprimidos algo de los materiales volátiles se han escapado dejando solo una cierta cantidad de ellos que mejoran la calidad.

Mina de Venagá: (Municipio de Toledo). Está situado a la margen oriental del río Culagá a 12 kilómetros hacia el sur de Toledo sobre la carretera que va al Sarare. Solamente tiene un manto de producción que oscila entre los 70 y 90 centímetros, explotado por medio de una galería horizontal siguiendo el manto. Tiene una producción de seis toneladas diarias las cuales se queman en seguida para convertirlo en coke; de estas seis toneladas de carbón se obtienen tres toneladas de coke. El espesor normal de la veta es de 1.10 metros pero incluye una solapa de 10 a 20 centímetros tiene un total de 2.308 metros de longitud.

Minas de Buenavista: Está situada al noroeste de Toledo a una distancia de 1.800 metros y está localizada en la intercepción de dos líneas que tienen como rumbo norte 60° este, desde la iglesia de Labateca norte 75° este, desde la iglesia de Toledo. Se hallan en explotación dos mantos de 135 140 metros de espesor; el carbón es generalmente cisoso en la parte superior y duro con fractura concóidea hacia la parte inferior, se emplea para estufas y chircales. Los respaldos son siempre lutitas duras y consistentes, la explotación se está haciendo a lo largo de los mantos con estibación de madera y en un solo nivel. Los análisis y cualidades de estos carbones son de una calidad inferior a los de Venagá pero sinembargo el coke es muy bueno, ya que presenta poca dilatación, buena compactación y los poderes calorificos de esas minas están por encima de 7.040 calorías.

Carbones de la región de Pamplonita: En esta área incluímos los carbones que afloran entre el kilómetro 64 de la carretera Cúcuta-Pamplona y la quebrada Cucalina al norte de Pamplona. En esta área como en casi todas las otras estudiadas aflora entre nueve y 16 mantos pero solo tres son explotables debido al pequeño espesor de los restantes. En las muestras colectadas encontramos una gama de calidades que van desde la hulla Subbituminosa hasta la hulla bituminosa media, pero la calidad más frecuente es la hulla bituminosa baja. En cuanto al botón de coke la calidad obtenida es 00A generalmente, pero unas pocas muestras dieron buen índice de coquización.

Mina la Silvia. Está situada en la márgen W. del río Pamplonita a 400 metros hacia el sur del punto sobre ese mismo río que va de la carretera central del Norte a Pamplonita. Esta mina se halla en explotación actualmente en un solo manto de 1.20 de espesor. Las muestras obtenidas fueron colectadas en el mismo frente de explotación y los análisis arrojan buenos resultados tanto en poderes caloríficos 7.500 y 8.000 calorías como en el botón de coke (1G y 2G1) El carbón que se está extrayendo es el de la veta 2 que junto con la veta uno y tres son los mantos explotados en las vecindades.

Mina Santa Isabel : Situada a 150 metros al norte de la Silvia, se hallan varios frentes en explotación y en épocas anteriores se han explotado los mantos 1.2 y 3 que son llamados Veta Chita, Veta la Grande y Veta las Animas respectivamente.

Veta La Grande: Es la más gruesa con un espesor entre 1.0 metros y 1.25 metros aunque los poderes caloríficos se presenten buenos (8.089 y 6.000 calorías) los índices de coquización son bastante eficientes (G2-2 y medio y A-0).

Veta Chiquita: Con espesor de 1 metro el carbón que se está extrayendo no es precisamente el de mejor calidad pues las muestras dieron como resultado un poder calorífico bajo, nulo en cuanto a cokización se refiere (0-A); se hace notar que este manto fue muestreado tanto en afloramiento como en bocaminas.

Veta Las Animas. De menor espesor (0.80 metros) pero la de mejor calidad con un poder calorífico por encima de las 8.000 calorías y un coke en calidades entre 1 -2 1/2 y FG2. Fuera de las tres vetas antes mencionadas hay otras de menos espesor y por tal motivo no se tuvieron en cuenta por el factor económico.

Mina San Rafael: Situada al norte de la de Santa Isabel. Los mantos que en otras ocasiones se explotaron son los mismos que se explotan en la anterior pero ahora no están en explotación. La calidad más común es la hulla Bituminosa Superior. En cuanto a las cenizas hay algunas muestras que indican un alto porcentaje de ellas lo cual viene a bajar un poco la calidad. Estas cenizas podrían provenir de algunas "solapas" que pasaron desapercibidas al muestrear los mantos pero que al explotarlos pueden ser eliminadas y mejorar la calidad. Los cokes obtenidos de esta región oscilan entre 1G y 3-G2 siendo por lo tanto de calidades aceptables y solo una muestra dió resultados, negativos al ensayo del coke.

Mina de Santa Helena: Contigua a la anterior y separada de ella por la quebrada Santa Helena. En esta región también se encuentran los tres mantos explotables que afloran en las minas precedentes pero con el inconveniente de la presencia de la falla que pone en contacto la "Formación los Cuervos" con una arenisca rojiza, micácea de gran fino y que puede pertenecer al juratrásico, interrumpe uno de los mantos de carbón y pone a los otros con posibilidades de problemas en cuanto a estrechamiento y continuidad. En esta región los mantos afloran en la Quebrada Santa Helena y en una forma interrumpida hasta la quebrada Cucalina. Es lógico suponer que la continuidad de ellos que entre las dos quebradas mencionadas ya deben seguir la dirección normal las estructuras en este sitio. Las calidades de los carbones están entre hulla Bituminosa Baja y hulla Bituminosa Media con unas muestras de carbón coquizables y el resto completamente negativo.

Carbones de la Región de Pamplona: Completamente aislada de las zonas ya descritas de hulla otra al sur de Pamplona en el Páramo llamado Alto García a unos 15 kilómetros de la carretera que une a Pamplona con Bucaramanga en las cercanías de las instalaciones y torre de Telecom.

Estratigráficamente los carbones pertenecen al Paleoceno el cual está en contacto con el ígneo, que en ese lugar está bastante meteorizado. Las clases varían de hulla Sub-Bituminosa a hulla Bituminosa Media con poderes caloríficos entre 5.000 y 7.300 calorías. En esta región aloran seis mantos de carbón con espesores de 0.30 metros y tres metros que tienen por respaldo arcillas pizarrosas compactas y arcillas pizarrosas y arenosas que ofrecen buenos respaldos y que topográficamente forman pequeñas crestas.

Minas La Candelaria: Esta es la única que se encontró en esa zona y tiene un manto en explotación de un espesor local de 2.20 metros. La calidad de los carbones en general es bastante buena especialmente si se tiene en cuenta que los análisis son de afloramiento. Algunos tienen un alto porcentaje de cenizas, pero las relaciones materiales volátiles-carbono fijo, se muestran favorables; la muestra que se obtuvo en el frente de explotación que es la más representativa tiene un alto poder calorimétrico (7.700 calorías) y un coke con CST1 y Gray King G. éstas características muestran la buena clase de carbono. La mina está situada en el punto donde confluyen los límites de los municipios Pamplona - Mutiscua y Cácota. La longitud de los afloramientos puede ser comprobada en una distancia mayor de dos kilómetros pero se tiene información de que estos se prolongan mucho más hacia el sur hasta territorios del municipio de Chitagá.

Cálculo de Reservas para la Zona de Investigación

Minas	Tonelaje para explotar	
Santa Isabel	626.035	toneladas
San Rafael- Santa Helena	444.000	toneladas
Bloque de empate Santa Isabel	353.600	toneladas
San Rafael - Santa Helena		
Total región Pamplonita	1.423.635	toneladas
Mina la Candelaria	1.412.800	toneladas
Mina La Silvia	145.000	toneladas
Mina Venagá	1.755.000	toneladas
Total parcial	3.312.800	toneladas
TOTAL GENERAL:	4.736.435	toneladas

1/ Censo Agropecuario Nacional 1970
2/ Boletín Geológico, Vol. XVIII No. 3 - 1970 Ministerio de Minas y Petróleos
3/ Los resultados pueden consultarse en el Boletín Geológico Vol. XVII No.3-1970 en el cuadro 6 p.66.
3A/ Boletín Geológico .Vol. XVII-3-1968 Ministerio de Minas y Petróleos Servicio Geológico Nacional. "Colombia en la minería Latinoamericana" Robert Wokittell p.143.

4/ Boletín Geológico Vol. XV Nos. 1-3- 1967 p.81
5/ Conf. Mapa Esquemático de Santander del Norte, Santander y Táchira (Venezuela) que muestra los afloramientos del Miembro Galembo de la Formación La Luna e información de las muestras. Fig. 9 Boletín Geológico Vol. XV No. 1 -3-1967 pp.134 - 135.
6/ Boletín Geológico Vol. XV Nos. 1-3 1967 p. 134.
7/ La explotación San Rafael está totalmente abandonada por diversos motivos.
8/ Tomado de: "Investigación carbonífera de la Zona comprendida entre Ricaurte - Lourdes - Silos - Labateca. Depto. Norte de Santander" Informe 1.417, Carlos García Manjarrés, Luis Eduardo Martínez. Bogotá Ministerio de Minas y Petróleos. Julio de 1962 pp. 29a 48 - (mimeografiado).

D. El aspecto Fronterizo. La migración de la Fuerza de Trabajo Rural.

A través de largo tiempo se han mantenido relaciones fraternales con Venezuela debido a los muchos nexos que unen a los dos países. Nuestra zona con mayor razón por las proximidades físicas, económicas y aún sociales. La zona de investigación tiene límites con los distritos Junín cuya capital es Rubio ciudad agrícola; y el distrito San Cristóbal que tiene por capital la ciudad del mismo nombre. Ambos distritos pertenecen al estado Táchira. La población inmediata a la zona de estudio es Delicias, que forma parte del Distrito Junín.

La mayoría del comercio y comunicaciones de la zona con Venezuela se hace por la vía Cúcuta- San Antonio (Estado Táchira). El comercio legal se hace con San Antonio y San Cristóbal principalmente, el comercio ilegal utiliza la zona de Delicias para evadir los problemas de aduana especialmente en los renglones de ganado y café.

La zona fronteriza del Norte de Santander forma parte de una de las fronteras socio-económicas; la frontera llamada Nor-oriental que abarca los departamentos de Guajira, Cesar, Magdalena, Santander y Norte de Santander /1. En la opinión de Rubén Darío Utría, "una de las políticas de desarrollo es la expansión del espacio socio-económico pues mientras el país se ha constreñido históricamente en su interior, su periferia geográfica ha quedado abandonada con evidente descuido de sus fronteras" /2.

Los Movimientos Migratorios.

Las modalidades de migración rural-urbana o urbana-urbana, en el área interna y externa de la zona estudiada se presentan con relativa frecuencia. La rural-urbana del área interna o nacional ocurre motivos económicos especialmente y con mayor frecuencia por el incentivo de la educación; gran parte de ella se hace por la atracción del medio urbano sobre el rural. La migración interna urbano siempre ocurre en el sentido de los grandes centros Bucaramanga, Cúcuta y con menor intensidad Pamplona y en reducida frecuencia, las cabeceras municipales, de alguna importancia; Pamplona tiene un atractivo especial, la educación a diferencia de Bucaramanga y Cúcuta que aunque también tiene centros educativos el factor de atracción es principalmente el económico.

En cuanto a la migración externa rural-urbana se hace siempre hacia la frontera y los migrantes se ubican en el sector servicios, caso común en la población femenina rural; la población masculina tiende a ubicarse en el sector comercial. La migración urbano-urbano externo se lleva a cabo con miras a un mejoramiento económico y tiende a incrementar el sector servicios o comercio.

La modalidad rural-rural externa a menudo ocurre pero no es una migración permanente sino temporal, sometida a las fluctuaciones de los factores que intervienen en la explotación agrícola.

Las migraciones externas tienen como denominado común las ventajas que ofrece el salario venezolano sobre el nacional teniendo como consecuencia un mejor nivel de vida. El solo cambio de la moneda, es ventajoso para quien gana bolívares y gasta en moneda colombiana, pues la cotización del bolívar en la actualidad es de 5,70.

La Fuerza del Trabajo.

Analizando el fenómeno de la fuga de mano de obra desde el punto de vista del desarrollo económico y el empleo es fácil deducir que se trata de un desequilibrio entre fuerzas de trabajo y posibilidades de empleo. Por otra parte la zona fronteriza no tiene industrias, en cambio ofrece un incremento del sector comercio y servicios/3, fenómeno éste que incide negativamente en el desarrollo regional y nacional esto con el agravante que manifiesta hoy el sector comercial que tiende a iniciar su descenso pues Venezuela presenta formas de competencia en la elaboración y comercialización de varios artículos en detrimento de la actividad económica de los centros comerciales colombianos aledaños a la frontera. Por otra parte la élite empresarial no se ha hecho presente en el departamento ni tampoco en la zona de estudio, quizá esto se debe no tanto a falta de capital, sino a carencia de iniciativa o más bien a una cierta mentalidad conservadora que no asume los riesgos de fracaso éxito de una empresa por pequeña o grande que sea.

La hipertrofia del sector industrial y la decadencia del sector comercial han sido los factores determinantes en el establecimiento de la zona franca de Cúcuta que quizá sea la puerta hacia la iniciación de la industria en este puerto terrestre, como también de su zona adyacente.

En cuanto al problema del desempleo del Norte de Santander su magnitud puede apreciarse a través de las estadísticas.

	1964	1970
Fuerza de Trabajo	151.560	181.122
Empleo	146.951	162.568
Desempleo	4.619	18.554

En los datos anteriores se observa que el desempleo aumenta de 3 por ciento a 10 por ciento, es decir en seis años se obtiene un incremento de siete por ciento.

Otra faceta del desempleo, es el empleo disfrazado pues mucha gente se dedica al contrabando menor para poder subsistir. Este comercio ilegal se hace comúnmente llevando a Venezuela: café, carne y otros víveres y trayendo mercancías (Electrodomésticos y artículos eléctricos) que alcanzan a llegar hasta Bogotá y poblaciones intermedias.

La necesidad de subsistir obliga a las gentes a ponerse al margen de la ley bien sea por la vía del contrabando o bien por el comercio de indocumentados que traspasan la frontera en busca de un trabajo mejor remunerado y de una vida menos estrecha. Esta última es la vía de muchos campesinos que venden su fuerza de trabajo al sector agrícola venezolano con el consecuente perjuicio para los dos países. Venezuela: por cuanto el aumento de población crea problemas para sus planes de desarrollo: vivienda, servicios, empleo y salud y otros aspectos. Para Colombia que pierde su fuerza de trabajo y entra en litigios con el hermano país.

La inmigración venezolana ocurre bajo el atractivo de la educación especialmente en Cúcuta y Pamplona aunque también por el turismo hacia los centros de Cúcuta y Bucaramanga. La población inmigrante no es permanente, sino esporádica, salvo si se considera a los estudiantes como permanentes.

La necesidad de un surgimiento industrial en la zona fronteriza es apremiante. En lo referente a la zona de investigación cabría la posibilidad de industrializar al menos parcialmente el sector agrícola y/o estudiar alternativas respecto a explotaciones en el sector minero en su renglón carbones que parece ser el de mayor potencial en la zona.

Sería imposible descuidar la integración económica y la política bilateral con Venezuela. Sobre los estudios realizados en la materia se ha logrado intercambio de energía eléctrica y se proyectan desarrollos agro-industriales conjuntos. Entre otras tareas conviene mencionar la iniciación de reuniones para estudiar conjuntamente los métodos a emplear en la solución de problemas fronterizos como: operación sanitaria fronteriza, desarrollo industrial del área central de la frontera, utilización común de los aeropuertos situados en la región fronteriza, conservación de recursos renovables en el Estado Táchira y en el Departamento Norte de Santander/5

1/ Cuadernos de la Sociedad Colombiana de Planificación No. 4. Rubén Darío Utría. "Regideces y potencialidades de la estructura regional del desarrollo de Colombia". Conferencia dictada en la sociedad de planificación febrero 9 de 1971 Bogotá Colombia, p.31.

2/ Op. cit. p.27

3/ Se consumieron 18.726 miles de kilovatios por hora en usos industriales y 74.852 kilovatios por hora en usos comerciales en el año de 1971 Confr.estudio zona franca de Cúcuta, Planeación Departamental abril de 1972

4/ Tomado de Estudio de la Zona Franca de Cúcuta op.cit.

5/ Confr. Mensaje al Congreso Nacional del Presidente de la República Raúl Leoni, Caracas 1969 p.133 a 134.

II. ASPECTOS DEMOGRAFICO-ECONOMICOS DE LA ZONA DE INVESTIGACION

La Población

La comparación de los datos censales permiten apreciar una trayectoria decreciente en valor porcentual de la población del Departamento en relación a la población total del país. Así en 1938 la población del Departamento alcanzó a 4.02 por ciento de la población colombiana, en 1951 descendió a 3.36 por ciento y en 1964 a 3.06 por ciento, lo cual puede tomarse como indicador de una pérdida de población. En consecuencia es de suponer que este fenómeno se manifiesta en la zona estudiada.

Clasificación de la Población

Según el censo de 1964 cerca del 61 por ciento de la zona de investigación está compuesta de habitantes rurales y el 39 por ciento de habitantes urbanos, distribución demasiado clara que indica la presencia de un espacio geográfico rural.

La evolución de la población de 1938 a 1964 tanto en el Departamento como en nuestra zona es hacia la reducción de la población rural. La proyección de la población para 1970 confirma lo anterior ya que la población urbana que en los censos anteriores ocupaba el lugar de las minorías pasa a ser mayoría/1

Tamaño y crecimiento

La tasa de crecimiento geométrico es inferior a la del Departamento que es de 2.47, una tasa de crecimiento geométrico de 1.74 por ciento y un crecimiento vegetativo de 2.86 por ciento significaría un gran incremento de población, pero no parece ser pues el fenómeno migratorio interfiere esa tendencia. La corriente migratoria calculada para la zona es de 1.035.85.

Actividad de la Población

En 1951 la población económicamente activa en la zona era el 19 por ciento de la fuerza laboral del Departamento y en 1964 se redujo al 18 por ciento. Las personas inactivas son en gran parte mujeres.

Cuadro No. 1

Población Económicamente Activa e Inactiva en la Zona de Investigación en 1964

	Hombres	Mujeres	Total
Población Económica Activa	22.195	4.784	26.979
Población no Económ. Activa	23.374	41.926	65.300
Total	45.569	46.710	92.279

Fuente: Censo de 1964

Como se puede apreciar en el cuadro anterior el 30 por ciento de la población total sostiene con su fuerza de trabajo el 70 por ciento de la población restante, improductiva económicamente.

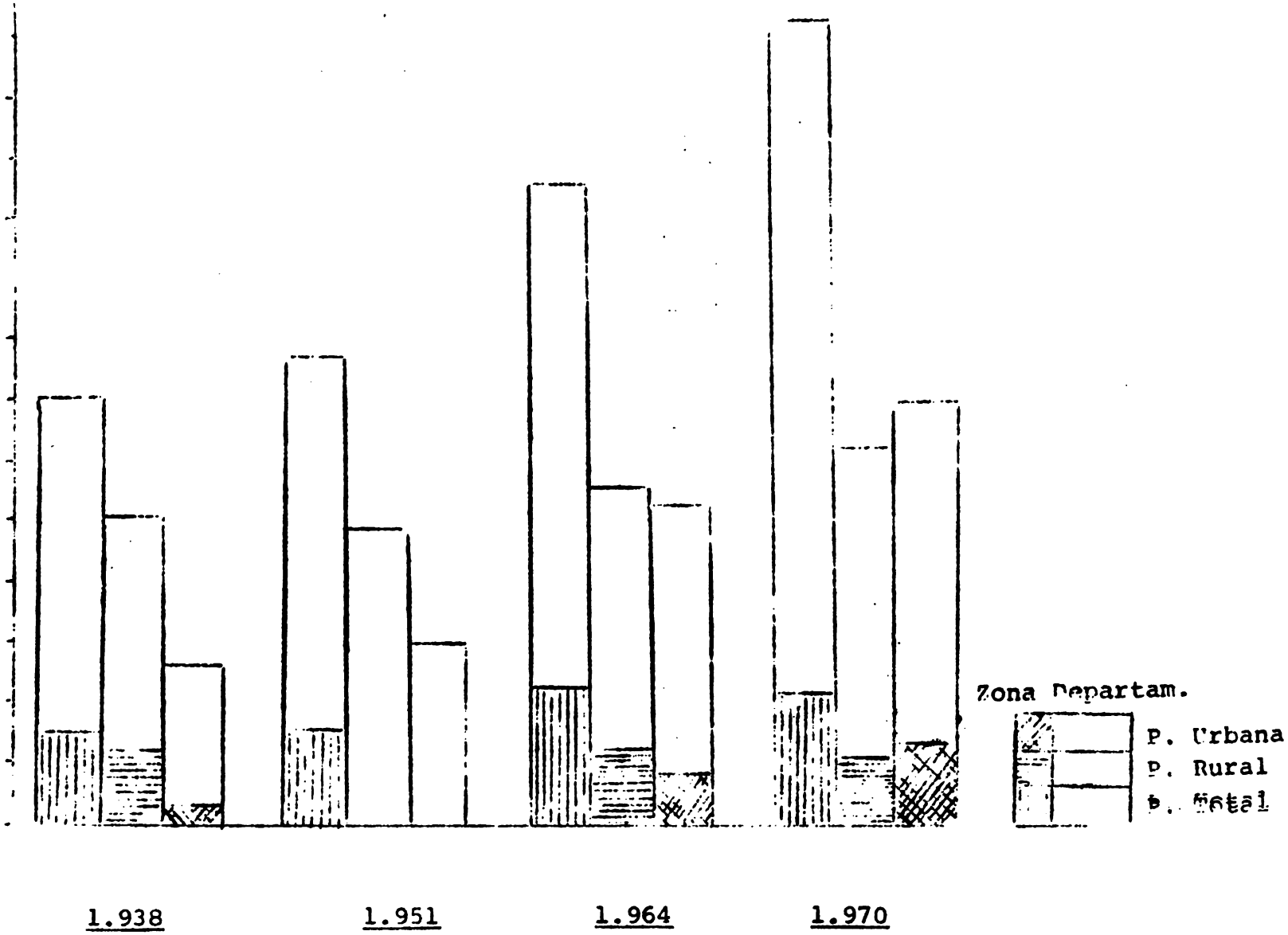
Densidad

Se podría hacer una división de los municipios densamente poblados y despoblados, tomando como línea divisoria la densidad del Departamento que es de 25.68 habitantes por kilómetro cuadrado. Los densamente poblados en orden descendente serán: Pamplona, Herrán, Ragonvalia, Labateca y Pamplonita; en este mismo orden los despoblados serían Toledo con la densidad menor de la Zona, Chitagá, Silos, Mutiscua y Cácota./2

El desequilibrio observable en los municipios que conforman la zona de estudio puede aminorarse incorporando nuevos espacios socio-económicos en la superficie de Toledo y Chitagá especialmente. En la actualidad el Incora tiene proyectos en Toledo (Sarare) pero podría mirarse con mayor interés la posibilidad de capacitar económicamente y socialmente este rincón que ofrece grandes perspectivas a la economía tanto de la región como del país por su situación geográfica que lo coloca en comunicación con los Llanos Orientales y la Zona Fronteriza.

Educación

Los servicios educativos cubren solamente el nivel de primaria en todos los municipios y la secundaria no completa, en algunos municipios.



Población total Urbana y Rural de 1.938 a 1.970 para el Departamento Norte de Santander y la Zona de estudio.
(En miles de habitantes)

Cuadro No. 2

Población Escolar. Número de establecimientos en las zonas Rural y Urbana para cada municipio en el año 1972.

Municipios	Población Escolar			No. de Escuela	
	Primr. Rural.	Primr. Urb.	Sec. Urb.	Urb.	Rural
Cácota	348	201	---	2	11
Chitagá	1.093	469	315	2	31
Herrán	289	236	32	3	15
Labateca	707	358	97	2	27
Mutiscua	293	199	---	2	8
Pamplona	695	3.541	4.529	21	25
Pamplonita	558	173	115	2	9
Ragonvalia	473	552	156	2	11
Silos	424	216	346	2	16
Toledo	1.945	676	340	4	51
	6.725	6.621		42	204

Datos recogidos en las cabeceras municipales

La Educación Secundaria está centralizada en Pamplona, así como la Superior. De los municipios arriba mencionados el mejor dato de servicios Educativos es Chitagá, tiene un buen número de escuelas y un colegio de enseñanza media con el Bachillerato completo.

Monto Presupuestal

Al tomar el presupuesto municipal en dos años se puede constatar la evolución del mismo. El aumento es general en todos los municipios pero en Cácota y Mutiscua es considerable ya que en 1972 es casi el doble del año anterior.

Presupuesto Municipal en los años
de 1971 y 1972

	1971	1972
Cácota	76.588,92	146.488,13
Chitagá	190.256,07	233.390,81
Herrán	141.976,02	203.986,19
Labateca	204.071,13	279.202,79
Mutiscua	63.013,08	112.175,28
Pamplona	2.640.503,87	3.667.540,02
Pamplonita	210.879,22	238.099,45
Ragonvalia	37.113,82	250.218,65
Silos	157.517,85	255.529,05
Total	3.711.919,98	5.386.630,37

Fuente: Alcaldías Municipales

Cuadro No. 4

Estadísticas de Catastro Municipal según zona rural
y urbana 1972

Municipios	S. Urbano	S. Rural	Total
Cácota	157	1.149	1.306
Chitagá	460	2.191	2.651
Herrán	180	668	848
Labateca	202	1.799	2.019
Mutiscua	117	1.500	1.617
Pamplona	4.055	2.086	6.141
Pamplonita	131	991	1.126
Ragonvalia	321	708	1.029
Silos	243	1.278	1.521
Toledo	553	3.736	4.289
Total	6.419	16.106	22.547

Esta información corresponde al año de 1970.

Fuente : Anuario Estadístico del Departamento. Oficina de Catastro de Pamplona.
Noviembre 29 de 1972.

CARACTERISTICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

a. Aprovechamiento de las tierras

La extensión total de tierras en la zona de estudio es de 305.440.8 hectáreas. La mayor parte de esta superficie se encuentra utilizada en 38.1 por ciento a usos diferentes y 32 por ciento a pastos. La parte restante que es un poco más de 1/4 del total es la que aprovecha en agricultura, así: 7.6 por ciento está utilizada en cultivos permanentes, 8.7 por ciento en cultivos temporales y 13.6 por ciento en descanso /3

Silos y Mutiscua son municipios que tienen la mayor parte de superficie dedicada a esta actividad; Silos 36.1 por ciento de su superficie total y Mutiscua 58 por ciento. En el aprovechamiento de tierras tienen gran similaridad Labateca y Ragonvalia. Los municipios de mayor superficie, Chitagá y Toledo, cultivan una parte muy reducida, un sector intermedio lo dedica bien a pastos, o a descanso y la gran mayoría es dedicada a otros usos.

b. Tenencia de tierras

La propiedad privada es el régimen de tenencia más frecuente en la zona de nuestro estudio 79.4 por ciento tiene esta modalidad. Aparecen otras formas de tenencia 6.3 por ciento está en aparcerías y 6 por ciento en arrendamiento; el solo alcanza al 2.4 por ciento total de la superficie y aparece constatada por el censo agropecuario de 1970 así: Toledo 4.275.7 hectáreas, Chitagá 3.066.7 hectáreas, Pamplona, Pamplonita y Mutiscua tienen superficies muy reducidas pues el monto de los tres municipios es de 61 hectáreas.

Una extensión de 22.771.9 hectáreas está más de una sola forma de tenencia que equivaldrá a un 8 por ciento del total de la superficie.

c. Producción Agropecuaria

La producción de vacunos parece tener su fuerza en Toledo que alcanza a 20.083 cabezas en el censo agropecuario de 1970. La producción de ovinos está un poco intensificada en Chitagá, 2.981 cabezas. Silos 1.449 cabezas, Mutiscua 1.231 cabezas y Toledo 1.081 cabezas. Toledo y Labateca tienen el mayor número de porcinos. Las aves tienen como centro de producción, según el número de cabezas Toledo, Pamplonita y Labateca.

NOTAS :

1/ Véase gráfica No. 1. Población total, urbana y rural de 1938 a 1970, para el Departamento Norte de Santander y la Zona de estudio.

2/ Véase gráfica No. 2. Densidad de Población para cada uno de los municipios de la zona de estudio.

3/ Confróntese Cuadro No. 5. Aprovechamiento de la tierra en la región.

Cuadro No.

Número de Explotaciones informantes y número de Cabezas de ganado y aves de corral en los municipios de la zona de Estudio.

	VACUNOS		OVINOS		PORCINOS		AVES DE CORRAL	
	Expl. Inform.	Total Cabezas	Expl. Inform.	Total Cabezas	Expl. Inform.	Total Cabezas	Expl. Inform.	Total Cabezas
Cácota	414	2.792	313	919	226	311	432	4.584
Chitagá	847	6.337	439	2.931	426	751	835	6.900
Herrán	302	3.253	62	319	193	300	368	4.437
Labateca	633	5.159	210	884	595	1.119	901	11.132
Mutiscua	491	3.249	113	1.231	28	101	339	2.169
Pamplona	826	6.738	193	751	245	397	763	7.810
Pamplonita.	579	6.053	89	365	262	543	601	12.233
Ragonvalia.	303	2.951	13	49	209	371	391	7.332
Silos	599	7.743	322	1.449	264	364	537	4.331
Toledo	1.029	20.083	206	1.081	688	1.524	1.107	14.404
Total:	6.023	64.403	1.990	10.029	3.136	5.781	6.274	75.332

Fuente: Censo Nacional Agropecuario de 1970

Cuadro No.

Aprovechamiento de la Tierra en la Región
(En miles de hectáreas)

Mpios.	Superf. Total	%	CULTIVOS Permanentes.	%	Temporales.	%	En descanso.	%	En pastos.	%	Otros casos	%
Cácota	3.072.3	100	5.3	0.1	2.509.4	31.1	1.379.3	17.1	3.273.4	40.6	900.4	11.11
Chitagá	7.961.9	100	428.6	0.9	2.608,9	4.5	10.329.1	17.8	11.234.0	19.4	33.161.3	57.3
Herrán	11.144.	100	428.3	3,8	340.5	3.0	234.6	0.2	3.824.4	34.3	6.266.1	56.2
Labateca	16.602.6	100	3.886.4	23.4	2.346.2	14.3	1.142.7	6.9	7.663.1	46.1	1.568.7	9.2
Mutiscua	9.912.1	100	-	-	1.488.9	15.0	348.9	3.6	5.750.3	58.0	2.314.0	23.3
Pamplona	29.600.4	100	413.4	1.4	2.972.5	10.0	3.977.7	13.4	10.239.0	34.6	11.997.8	40.5
Pamplonita.	14.913.3	100	1.409.4	9.4	767.1	0.5	2.128.5	14.3	6.851.3	45.9	3.757.3	25.2
Ragonvalia.	6.332.3	100	1.507.9	22.1	548.2	8.2	860.1	12.6	3.523.0	48.4	393.2	5,7
Silos	25.018.7	100	-	-	4.896.6	19.6	345.5	1.4	19.020.8	76.1	746.8	3.0
Toledo	125.402.7	100	14.938.9	11.9	8.094.1	6.5	20.794.2	16.6	26.230.0	20.9	55.425.5	44.2
Total	305.440.8	100	23.[illegible]18.2	7.6	26.572.4	8.7	41.600.6	13.6	97.623.3	32.0	116.520.3	38.1

III. LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CULTURAL DE LAS CABECERAS

La vivienda, de la zona en estudio, en un 62.82 por ciento corresponde al sector rural, y en un 39.18 por ciento a lo urbano, aún en ello se puede apreciar claramente que la zona en su gran mayoría de carácter rural con una excepción, (Pamplona) los demás municipios en lo rural están entre el 70 por ciento y el 80 por ciento del total de viviendas.

	Urbano	Rural	
Cácota	165	179	
Chitagá	150	1.617	
Herrán	200	488	
Labateca	240	1.208	
Mutiscua	160	518	
Pamplona	4.055	1.183	
Pamplonita	130	987	
Ragonvalia	280	635	
Silos	252	1.028	
Toledo	495	1.888	
Total	6.527	10.131	16.658
	39.18%	60.82%	100.00%

Patrocinadas por el Gobierno Departamental hay localizadas en todos los municipios de la zona, escuelas para la enseñanza primaria gratuita. Se encuentran localizadas estas escuelas tanto en lo urbano como en lo rural y atiende alumnos de ambos sexos por separado: en el siguiente cuadro se dá el número de escuelas por municipio.

	Urbano	Rural	Alum. Urb.	Alum. Rural
Cácota	2	11	201	348
Chitagá	2	31	469	1.093
Herrán	3	15	238	289
Labateca	2	27	358	707
Mutiscua	2	8	199	239
Pamplona	21	25	3.541	695
Pamplonita	2	9	173	558
Ragonvalia	2	11	552	473
Silos	2	16	216	424
Toledo	4	51	676	1.845
	42	204	6.621	6.725

Es de anotar que en las cabeceras municipales, en la mayoría de los casos es igual el número de escuelas tanto de niñas como de niños exceptuando únicamente a Herrán que tiene dos de varones y una de niñas y Pamplona con 11 de niños y 10 de niñas.

Todos los municipios de la región en su sector urbano, están abastecidos por energía eléctrica procedente de Tibú con una red aproximada de 250 kilómetros de cable de alta tensión que conducen 13.200 voltios. En un tanto deficiente debido a su gran variedad de voltaje. Comercialmente el kilovatio vale 40c. en residencias, 32c. para entidades oficiales, 20c. para industrias.

Hay proyectada una interconección nacional y con ella la construcción de una central hidroeléctrica en el Chivor Boyacá que suministraría 220.000 voltios para abastecer la parte nor-oriental del país dando así energía al sector rural.

Los acueductos, aunque no un 100 x 100 tecnificados, prestan un regular servicio a las cabeceras municipales, y en algunos sectores rurales, están administrados por Aguanorte, entidad particular y el único tratamiento que reciben las aguas es el cloro para su purificación.

Telecom extiende su red de teléfono y telégrafo a todos los municipios y este servicio es de alcance nacional e internacional.

Unicamente Pamplona cuenta con una Radiodifusora, pero la Televisión Nacional llega a todos los municipios gracias a una serie de torres retrasmisoras.

Administrativamente la región depende de la capital del Departamento Cúcuta, pero eclesiásticamente depende de Pamplona, sede Arzobispal; en lo jurídico también depende del Tribunal Superior de Justicia de Pamplona.

Proyecciones de Población a Nivel Municipal en Base a Efectos Migratorios y Tasas de Crecimiento Natural y Geométrico

	1964		1968		1972	
	Urb.	Rural	Urb.	Rural	Urb.	Rural
Pamplona	25.505	30.396	28.974	33.581	32.890	31.172
Pamplonita	470	5.246	503	5.449	541	5.678
Cácota	542	3.403	577	3.455	516	3.513
Herrán	732	4.510	772	4.543	818	5.481
Ragonvalia	1.898	5.395	2.427	5.777	3.024	6.209
Silos	99.777	6.455	1.039	6.523	1.109	6.601
Mutiscua	438	3.237	513	3.308	563	3.388
Toledo	2.314	16.559	2.559	17.451	2.836	18.868
Lavateca	1.146	7.435	1.190	7.846	1.241	7.986
Chitagá	2.132	10.097	2.356	11.114	2.610	12.260

En la zona no existe una estadística correspondiente a construcción y ésta realiza esporádicamente según las necesidades de cada municipio. Se basa principalmente en construcción de Palacios Municipales, Centros de Salud, Comedores Infantiles y Escuelas Rurales.

IV. LA ACTIVIDAD ECONOMICO CULTURAL URBANA DE PAMPLONA Y SU PAPEL EN LA ZONA

A. La Malla Urbana

El Departamento Nacional de Planeación, ha elaborado un modelo de regionalización en que se definen las actuales regiones económicas de Colombia clasificando los principales centros urbanos según criterios económicos, demográficos y de infraestructura y determinando las modalidades de la migración, las barreras geográficas y las subdivisiones políticas. El Modelo ha definido cuatro principales regiones económicas y sus respectivos centros urbanos regionales: La costa del Atlántico (centro Barranquilla), la región central (centro Bogotá), el suroeste (centro Cali), y el noroeste (centro Medellín) /1

El Modelo procura luego redefinir las regiones del país a los fines de la planificación demarcando ocho regiones de planificación e individualizando para ellas polos de desarrollo /2

Todas las regiones con excepción de las del Putumayo (donde se ha descubierto petróleo) y Magdalena, ya tienen centros industriales (polos de desarrollo) de alguna importancia, si bien el Modelo no prevé una rápida industrialización en todas las regiones, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales, Pereira y Bucaramanga son los polos de desarrollo para seis de las regiones /3

La conformación de este instrumento de trabajo siguió una metodología.

El primer paso consiste en la jerarquización urbana o sea la determinación del nivel y la función de cada centro urbano con relación a los demás teniendo como criterios el demográfico, el económico y el social, o sea la talla, concentración, vitalidad y movilidad de la población; en lo económico: actividades industriales, comerciales y bancarias. Lo social: equipamiento urbano, instalación de servicios comunales, educación, salud y recreación especialmente.

Una vez jerarquizadas las ciudades se determinan sus relaciones de interdependencia, se halla así la red o "Malla Urbana" nacional, es decir, la distribución espacial de los centros urbanos jerárquizados. En seguida se determina la zona de influencia de cada centro: espacios geográficos que económica y socialmente dependen de él.

Finalmente con base en la geografía y las relaciones entre los centros urbanos se delimitan las regiones socio económicas para el desarrollo, respetando, adecuando las zonas de influencia precisamente determinadas. Pero la integración nacional y regional exige ajustes en las mallas urbanas, ajustes que se traducen en cambios de jerarquía en algunos centros, lo cual da origen a la malla requerida con instrumento de planeación y desarrollo.

	Año	Población	Densidad.
Pamplona	1.972	37.172	117.5
	1.964	30.396	96.0
Herrán	1.972	5.401	63.5
	1.964	4.510	51.3
Ragonvalia	1.972	6.209	63.3
	1.964	5.395	56.7
Labateca	1.972	7.986	44.6
	1.964	7.345	41.0
Pamplonita	1.972	5.678	38.4
	1.964	5.246	29.9
Cacota	1.972	3.513	24.2
	1.964	3.403	23.4
Mutiscua	1.972	3.289	22.2
	1.964	3.237	21.6
Silos	1.972	6.301	18.4
	1.964	6.455	17.9
Chitagá	1.972	12.260	16.8
	1.964	10.097	13.7
Toledo	1.972	18.968	12.5
	1.964	16.195	10.9

Densidad de Población para cada uno de los Municipios de la Región. en los años de 1 1.964 y 1.972

La malla urbana resultante proporciona criterios para el establecimiento de comunicaciones entre los centros urbanos que, por su interdependencia actual y futura, deben estar interconectados (red secundaria de carreteras) y para localizar inversiones en equipamiento urbano y actividades industriales.

Es importante anotar que la nueva jerarquización permite redistribuir la población de acuerdo con la distribución de los recursos naturales y las actividades económicas. De esta manera es posible modificar la dirección de los flujos migratorios internos y controlar la atrofia o la hipertrofia de algunos centros urbanos.

Sobre la base de los nuevos espacios es posible, además, concebir instituciones locales y regionales más adecuadas que las existentes y capaces de promover el desarrollo económico y socio-político de los centros urbanos y sus áreas de influencia./4

La jerarquización de las ciudades distinguió VI niveles. El nivel VI corresponde a la Metrópoli Nacional: Bogotá que tiene el mayor crecimiento económico, demográfico social y cultural del país. El nivel V Metrópolis de equilibrio correspondiente a ciudades de actividades económicas y sociales capaces de estimular el desarrollo de una determinada región socio-económica. Los niveles IV y III: centros regionales, son centros urbanos cuya población oscila entre los 30.000 y los 200.000 habitantes de una extensión industrial generalmente apoyada sobre las denominadas industrias tradicionales: alimenticias, bebidas y vestuario especialmente. /5 Por último los niveles I y II llamados centros locales esto es, sobre los centros de población inferior a 30.000 habitantes /6

Según lo expuesto anteriormente podemos describir nuestra zona en términos de malla urbana como un conjunto de nueve centros locales que conforman una área circundante en torno al centro regional de Pamplona. A la vez este municipio como también otros de la zona estudiada (especialmente Herrán y Ragonvalia) son influenciados por otro centro regional de mayor potencial y predominio político administrativo Cúcuta capital departamental.

En el ámbito regional propiamente dicho es Bucaramanga el centro urbano que centraliza todo el potencial económico social del oriente colombiano. No sin razón se le ha considerado como poder de desarrollo de esta región, puesto que desde el punto de vista de su industria tiene mayor perspectiva que Cúcuta. /7 En cuanto a mercadeo de los productos agrícolas de los municipios del sector suroriental de la zona investigada tienden hacia Bucaramanga y a su vez las manufacturas de este centro tienen su mercadeo en la mayoría de los centros locales y también regionales de la zona en mención.

El centro regional de Pamplona tiene un gran peso, en el aspecto cultural dentro del conjunto de los nueve centros locales. Si bien es cierto que varios

de estos centros tienen establecimientos de segunda enseñanza, estos no alcanzan a ofrecer a la población estudiantil los estudios completos, ni la posibilidad de una especialización como la ofrece Pamplona. Al parecer el potencial educativo de Pamplona le concede prestigio frente a otras ciudades de mayor crecimiento económico-demográfico en el país. El camino que resta no es otro que el de adaptar la educación a las necesidades de la región eminentemente agrícola y con un grado de desarrollo que se puede calificar de primitivo; por tanto, se requiere un proceso educativo intenso para que las gentes modifiquen un poco su actitud para poder alcanzar niveles de vida más humanos y una producción mayor.

B. La Población

1. Pirámide de Población. Esta conformación de la población según el censo de 1964 describe algunas caracterísitcas interesantes:

a) Una mayoría de población es femenina, 53 por ciento y un porcentaje menor, 47 por ciento correspondió a la población masculina.

b) Se trata de una población joven, pues su base aproximadamente 43 por ciento está formada por estratos correspondiente a la edad escolar; es claro que desde el punto de vista de la fuerza laboral este porcentaje no representa ninguna actividad, pero si constituye una reserva en cuanto al potencial humano, suceptible de ser capacitado por la educación.

c) La cúspide de la pirámide, aproximadamente 7 por ciento muestra una contracción en las edades mayores; la población vieja puede considerarse también inactiva, pues aunque se cuenta con formas de subsistencia tales como pensiones, jubilaciones, la edad reduce o anula la capacitación o energía de trabajo, convirtiendo la mayoría de estas gentes en económicamente dependientes.

d) Las mujeres en edad de concebir alcanzan a representar aproximadamente una cuarta parte de la población total, hecho que incide notablemente en la tasa de natalidad y por tanto en el incremento de la población.

e) Los grupos de edad no representan variaciones perceptibles en cuanto a la variable sexo /8

Al comparar la población urbana (Cabecera Municipal) con la zona rural (resto de Municipio), /9 se advierten unas ligeras variaciones en los grupos de edad. En las categorías: menores de 15 años, de 45 a 59 años, y en los 60 y más, del sector rural, el número de hombres supera al de las mujeres, no así en las cabeceras municipales que presentan siempre el predominio de la población femenina.

2. Censos de Población. Población calculada. La evolución de la población puede ser captada a través de los censos. Pamplona abiertamente manifiesta una tendencia acentuada hacia la urbanización. Es posible visualizar el fenómeno en su evolución

de 1938 hasta 1973./10 . Basta comparar y seguir la líneas demarcadas por los datos censales en los diversos momentos. En 1938 la población rural alcanza una tercera parte de la población total de ese año, proporción que va disminuyendo notablemente hasta quedar reducida a la novena parte de la población total de 1973. (Según la población calculada por el DANE), en tanto que la población urbana crece hasta doblarse aproximadamente en el término de 26 años.

Mientras la población del país se dobla en menos de 30 años, Pamplona en 35 no ha doblado la población de 1938. Esto es explicable porque las tasas de crecimiento geométrico han sido menores que las nacionales; esto quiere decir que el crecimiento demográfico municipal está por debajo del crecimiento nacional pero en ningún caso anuladas consecuencias del alto crecimiento de la población; los problemas se generan tanto en lo económico, como en lo social; un análisis de la fuerza de trabajo sirve de confirmación a lo anterior.

Cuadro Nº

Tasas de crecimiento geométrico en el período 1951 1964 y
Tasa de crecimiento vegetativo en el período 1964 1972

En Porcentajes

	Tasas de Crecim. Geom.	Tasas de Crecim. Veget.
Colombia	3.19	
N. de Santander	2.47	
Pamplona	2.48	2.92

3. Población Económicamente Activa. Según el censo de 1951 el 32 por ciento de la población total Pamplonesa sostenía el 68 por ciento de la población restante. La situación de 1964 no sufrió modificaciones apreciables al respecto; la población económicamente activa alcanza solamente a representar una cuarta parte del total de la población municipal, lo que equivale a decir que el 70.8 por ciento de las gentes viven a expensas de las personas que están trabajando, que solamente son el 29.2 por ciento.

A primera vista se observa una disminución de la población económicamente activa en un 3 por ciento en 13 años, lo cual significa en términos de 1973 una disminución similar que agrava notablemente el problema del desempleo, no solamente en el sector urbano sino en el sector rural: problema que alcanza apreciabes dimensiones si se tiene en cuenta que la estructura económica del municipio es una industria tradicional leve y un comercio al pormenor. Sobre esto se tratará mas adelante al estudiar los sectores económicos.

Cuadro No.

Población económicamente activa. Según sectores de actividad por sexo y en total.

Sectores de Actividad	Hombres	Mujeres	Total	%
Empleados	2.001	1.850	3.861	44.24
Trabajadores Indep.	1.678	479	2.157	24.72
Obreros	1.431	101	1.532	17.55
Empleadores	475	48	523	5.99
Ayudantes Familiares	321	81	402	4.62
Sin información	215	37	252	2.88
Total	6.121	2.596	8.727	100.00

4. Migración. Según el censo de 1964 la población inmigrante del municipio cubrió el 41 por ciento de la población total. Se caracterizaron dos corrientes de inmigración: una que corresponde a la migración de municipios del mismo departamento, la cual equivale a un poco más de la mitad de los inmigrantes: la otra podría llamarse corriente exterior o sea de aquellos habitantes que llegan de otros departamentos y el exterior, solo lleva una cuarta parte del total de migrantes. Ambas corrientes buscan la cabecera municipal y en muy reducida cuantía el sector rural. Se nota un cierto predominio de migración femenina en la población que proviene de municipios del mismo departamento en tanto que la migración masculina proviene de municipios de otros departamentos o bien del exterior.

La corriente migratoria para 1972 se ha calculado en 133.41 por ciento que significa:

5. Densidad. El número de habitantes por kilómetro cuadrado tiende a crecer desde 1951, hasta el punto de calcularse en 1973 una densidad superior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado. Entre 1938 y 1951 hay un descenso que puede ser ocasionado por la determinación real de la superficie del municipio; hasta 1946 se tenía para Pamplona una superficie de 266 kilómetros cuadrados /11

Es importante recalcar que esta densidad del departamento por lo menos en 1964 es muy superior a la densidad del departamento que solo llega a 25.63 por ciento habitantes por kilómetro cuadrado y en 1968 a 28.20 por ciento habitantes por kilómetro cuadrado según cálculos del DANE /12

B. La Estructura Socio-económica

La información sobre los tres sectores que integran la estructura económica no es muy somera, solamente se cubren los aspectos más generales y algunos tópicos de especial interés.

Sector Primario/13 El sector primario en el que se incluyen las actividades de: agricultura, silvicultura y extracción de madera, caza, pesca, explotación de minas, extracción de minerales metálicos, petróleo crudo, gas natural, extracción de piedra, arcilla y arena, extracción de minerales no metálicos y explotación agropecuaria. Canteras parece ser en la actualidad el de mayor explotación, a pesar de ser un municipio de alta propensión a la urbanización. Las actividades arriba enunciadas se realizan principalmente en el sector rural configurando la estructura agropecuaria y minera de las regiones.

Sector Agrícola

De una superficie total de 29.600.42 hectáreas, el 1.4 por ciento está aprovechado en cultivos permanentes, 10 por ciento en cultivos anuales, 13.4 por ciento en descanso, 34.6 por ciento son pastos y el 40.5 por ciento tiene otros usos. El total de unidades de explotación registrado por el censo agropecuario de 1970 es de 1.129 de las cuales 72.5 por ciento son propiedad, 14 por ciento están en aparcería, 3.4 por ciento en arrendamiento, 4 por ciento en otra forma y bajo más de una sola forma de tenencia seis por ciento.

En cuanto al manejo de la superficie total, el 34 por ciento es manejada por un administrador y el 66 por ciento por el productor. Número de parcelas de unidades de explotación y promedio de parcelas por explotación, según tamaño de las explotaciones/14

Las apreciaciones más importantes sobre el sector agropecuario pueden resumirse:

1) Es posible afirmar sin mucho temor a errar que la mayoría de las unidades de explotación son minifundios. "El minifundio es por definición, aquel tipo de tenencia en el que la disponibilidad de la tierra es absolutamente insuficiente de estos tres esenciales objetivos el empleo productivo del potencial familiar de trabajo, el suministro de una cantidad de recursos capaz de fundamentar un aceptable nivel de vida y la posibilidad de que funcione un verdadero sistema de empresa agrícola"/15

Aunque la extensión de las explotaciones no es el único criterio ni el más adecuado para definir minifundio latifundio, es el que por su facilidad de mesuramiento y cuantificación sirve de apoyo para conjugar con él otros factores como las calidades de la tierra, la explotación y elaboración de los productos, así como la tecnología empleada en las labores agropecuarias.

Hernán Toro Agudelo, hace una estratificación de la magnitud de la propiedad basado en el tipo de explotación de la tierra, capacidad de absorción del trabajo combinada con una apreciación del tamaño de los predios, aunque en cierto modo las cantidades resultantes arbitrariamente fijadas, y haciendo relación a la calidad de la tierra "Puede considerarse que en tierras de mediana calidad, una pequeña propiedad es aquella que absorbe o no totalmente la capacidad de trabajo del cultivador y su familia sin ayuda del trabajo extraño; el límite ideal podría fijarse en 10 hectáreas."

Propiedad mediana es aquella que absorbe la capacidad de trabajo del cultivador y su familia y aún de algunos extraños de la misma, podría fijarse como límite ideal el de 50 hectáreas. Como gran propiedad puede definirse aquella en que el propietario o empresario no trabaja manualmente, limitándose a dirigir la explotación de la cual está o no ausente de manera que ella se adelanta de modo exclusivo con trabajo extraño.

Dentro de la gran propiedad, concepto en el cual clasificamos por aproximación las fincas superiores a cincuenta hectáreas, tratándose de tierras de mediana calidad, es necesario distinguir entre hacienda y latifundio /16

Esta estratificación es la adoptada en este informe, que puede ser cuestionada pues se parte de un supuesto tierra de mediana calidad.

2) Tampoco es falso afirmar que la "Hacienda" es inexistente, por tanto las extensiones mayores corresponden al orden de los latifundios. Según Toro Agudelo la Hacienda se caracteriza por la técnica y la explotación moderna exhibiendo gran productividad por unidad de trabajo y de superficie, con cuantiosas inversiones de capital, bien sea que se dedique a los cultivos intensivos o a la ganadería del mismo tipo y prevalece en ella el trabajo asalariado.

El latifundio, por el contrario, es una extensa propiedad que no ha sido dedicada a usos productivos, ya sea por hallarse en áreas remotas o por presentar prácticas agrícolas del tipo extensivo en regiones donde ese tipo no se justifica económicamente. Es difícil fijar la línea de separación que debe existir entre latifundio y la hacienda grande. Cuando se usa el criterio que se basa en la utilización de la tierra, muchas haciendas de hasta 200 fanegadas podrían clasificarse como latifundios /17

3) La superficie mayor de las tierras corresponden a unidades de explotación superiores a las 50 hectáreas, esto es el 48 por ciento de las unidades de explotación tienen un tamaño inferior a 10 hectáreas y tienen solamente el siete por ciento de la superficie total en tanto que el 57 por ciento de la superficie cuenta solo con el nueve por ciento de las unidades de explotación con un tamaño superior a las 50 hectáreas. Las explotaciones que pudiéramos llenar medias, son las que guardan más o menos una proporción equilibrada respecto a su superficie.

4) Las unidades de explotación de magnitud media, son las que tienen el mayor número de parcelas; a medida que el tamaño de la unidad de explotación disminuye el número de parcelas aumenta y entra en mayor sea el tamaño menor es el número de parcelas /18

5) Los cultivos agrícolas anuales más extendidos son los de papa especialmente, luego el maíz, la yuca, la arveja y en último lugar el trigo /19

En los cultivos permanentes el fique es el único cultivo que aparece, lo que tentativamente permite decir que la producción de alimentos se ha reducido considerablemente /20 para dar paso a cultivos industriales (en este caso fique).

6) Los propietarios son la mayoría, 74 por ciento de la superficie es propiedad privada, 20 por ciento tienen más de una forma de tenencia, cinco por ciento no son dueños de la tierra, trabajan en forma de aparcería y el resto uno por ciento es arrendamiento y otras formas /21

7) El sector pecuario de Pamplona según el censo agropecuario de 1970 ocupó el 15 por ciento del total de cabezas de ganado vacuno. En la región la producción total de ovinos fue de 751 cabezas, 397 porcinos y 7.810 aves de corral /22

8) La densidad pecuaria parece tener una relación inversa al tamaño de las explotaciones; así las explotaciones minifundistas presentan una densidad de 1.5 cabezas vacuno por hectárea, las explotaciones medias 0.9 cabezas por hectárea y los latifundios 0.3 cabezas vacuno por hectárea. Esto parece indicar que las extensiones mayores ni siquiera se dedican a explotación pecuaria sino que estas superficies están dedicadas a descansar, pues la producción agrícola no aparece tampoco en ellas /23

9) La explotación ganadera es mayor en las explotaciones de tamaño mediano; igual cosa ocurre con la explotación de ovinos, porcinos y aves, aunque esta última tiene más o menos las mismas dimensiones en los minifundios. Todo lo anterior pone de manifiesto que el sector agropecuario del municipio de Pamplona apenas si alcanza a una economía de subsistencia, por cuanto se trata de un minifundio totalmente disfuncional o bien de extensiones mal aprovechadas que no pertenecen a campesinos sino a "señores" a quienes no les importa la producción agropecuaria porque sus rentas proceden del comercio o de cualquier otra fuente. Los campesinos propietarios o aparceros viven de lo que siembran, su nivel de vida es muy bajo si se tiene en cuenta la rentabilidad de la tierra, las variaciones del tiempo y principalmente las fluctuaciones de los precios; estos dependen de la oferta y la demanda en gran parte, pero también inciden en ellos, la colocación del producto en el mercado; el campesino que no tiene posibilidades económicas para transportar su producto tiene que someterse al precio que le determine el intermediario, porque tiene que sobrevivir, fuera de pagar el crédito si lo obtuvo, y de asegurar la siembra siguiente, continuando así su ciclo de empobrecimiento.

Sector Minero

La explotación de minerales se reduce a los carbones ya mencionados en otra parte de este informe y a algunas explotaciones de arena y cal en muy reducida escala /24 El municipio tiene unas arenas que están actualmente en explotación.

Sector Secundario

Incluye las actividades relacionadas con la industria, bien sea la industria manufacturera, la textil, muebles, papel, imprenta, editoriales e industrias conexas, industrias del cuero, caucho y corcho, sustancias y productos químicos, fabricación de productos derivados del carbón y del petróleo, fabricación de productos minerales no metálicos, industrias metálicas básicas, construcción de maquinaria eléctrica y no eléctrica, aparatos y demás accesorios, construcción de materiales de transporte, y por último la construcción de edificios.

Antes de seguir adelante es conveniente saber que es la industria manufacturera. "Se entiende la transformación mecánica o química de sustancias orgánicas o inorgánicas en productos nuevos, o sea que el trabajo se efectúa a máquina o a mano, en fábricas o a domicilio o que los productos se venden al por mayor o al por menor. El montaje de las partes que componen los productos manufactureros también se considera como producto manufacturado, excepto en los casos en que tal actividad deba incluírse propiamente en el grupo correspondiente a la construcción /25 . Las actividades de este sector secundario solo alcanzan en el municipio de Pamplona el nivel de la industria artesanal, y solo muy pocos establecimientos podrían llamarse fabriles. La industria de transformación comprende dos sectores: (a). El sector fabril, estudiado anualmente por el DANE con el criterio de incluír los establecimientos que ocupan cinco o más empleados o que en su defecto tiene un valor de producción superior a 24.000 pesos por año. (b). El sector artesanal comprende los establecimientos industriales que ocupan menos de cinco personas o que ocupando más tienen un valor de producción inferior a $24.000 al año /26

Una de las formas de artesanía Pamplonesa son los chircales donde se fabrica adobe cocido, material empleado en construcción, en la actualidad el número de chircales es de siete ubicados en las afueras de la ciudad pero dentro del perímetro urbano. La producción de alimentos tiene un centro de elaboración de pan.

Los molinos de café y harina alcanzan a 20 en total. Existe una salsamentaria que puede catalogarse como pequeña industria ya que su producción abastece los mercados de los centros locales. En general en la mayoría de los establecimientos la producción no está tecnificada, los métodos son tradicionales aunque ya se ha iniciado la modernización de la industria del pan, con el consecuente desplazamiento de la mano de obra.

La industria del vestido está representada por un pequeño número de sastrerías, típicos talleres artesanales que emplean poco personal, los textiles se hallan en perfecto estado de subdesarrollo, sólo hay 20 establecimientos que emplean 10 personas y alcanzan una producción bruta de $44.000.

Quizá la pequeña, industria fabril corresponde al numeral 3 del cuadro que alcanza una producción bruta de $624.905 y un valor agregado de $306.700. El personal ocupado es de 19 personas en los 10 establecimientos.

Cuadro No.

Censo Nacional de Establecimientos Industriales 1970

ACTIVIDADES	Municipio de Pamplona No. Est.	Pers. Ocup.	Sueldo Salarios	Producción Bruta
1) Productos alimenticios Bebidas.	11	132	$ 1.192.417	24.991.401
2) Fabricación de textiles y prendas de vestir exceptuando calzado.	7	15	16.550	314.600
3) Fabricación de otros productos minerales no metálicos.	2	19	141.605	624.905
4) Construcción de equipo y material de transporte.	2	3	4.050	46.680
5) Otros	3	7	23.960	216.000
Total	25	176	1.378.592	26.193.586

6) Incluye las agrupaciones; fabricación de muebles y accesorios, excepto los que son principalmente metálicos. Imprentas, editoriales e industrias conexas. Fabricación de productos metálicos exceptuando maquinaria y equipo.

Fuente: Datos preliminares del CIS.

La actividad de mayor desarrollo dentro de la industria es la de productos alimenticios, bebidas, que cubre el 44 por ciento del total de establecimientos industriales, 75 por ciento del personal ocupado, el 18 por ciento de los sueldos y salarios y el 95 por ciento de la producción bruta y el 88 por ciento del valor agregado, ya que este alcanza a $4.110.835 en esta actividad /27

Sector Terciario

Incluye las actividades electricidad, gas, abastecimiento de agua y servicios sanitarios; comercio al por mayor y al detal; bancos y otros establecimientos financieros, compañías de seguros, bienes inmuebles, transportes, depósitos y almacenajes; comunicaciones, servicios gubernamentales servicios prestados al público, servicios prestados a las empresas comerciales, y de investigación, servicios de esparcimiento, servicios domésticos, servicios diplomáticos y consulares de países extranjeros, actividades no bien especificadas y no declaradas. Dado que los datos empleados en este informe son tomados del CIS (Censo Nacional de Industria , Comercio y Servicios) tomaremos la definición de lo que se entiende por "comercio y por servicios".

Comercio al por mayor. La reventa (venta sin transformación) de productos nuevos o usados a comerciantes al por menor; a usuarios industriales o comerciales, a instituciones, a profesionales o a otros mayoristas, o a las actividades de los agentes que compran mercancía para esas personas o empresas o que las venden a las mismas.

Comercio al por menor. La reventa (venta sin transformación) de productos nuevos o usados al público en general para consumo o uso personal o doméstico, por tiendas grandes, almacenes, puestos, almacenes que reciben encargos por correo, estaciones de gasolina, agentes de ventas de automóviles, cooperativas de consumo, casa de subasta. Servicios " comprende todas aquellas actividades encaminadas a prestar ayuda a beneficios en provecho de personas o negocios y por los cuales se percibe una remuneración" /28

a. Comercio

El Censo Nacional tomó solamente 14 establecimientos que ocupan 49 personas con un monto de sueldos y salarios de 130/600 pesos y un ingreso de $4.540.420. Es claro que en el municipio el número de establecimientos comerciales es mayor pero probablemente se tomaron los de mayor tamaño y los restantes hacen parte del universo que se estudia /29

En los establecimientos estudiados la actividad predominante es sin duda alguna el comercio de prendas de vestir y mercancías en general que emplean más de la mitad del total de personas ocupadas en actividades comerciales, con un monto de sueldos y salarios equivalente al 62.3 por ciento del total, y el 66 por ciento del total de ingresos.

Cuadro No.

Censo Nacional de Establecimientos Comerciales 1970. Municipio de Pamplona.

Actividad	No. de est.	Personas Ocupadas	Sueldos y Salarios	Total de ingresos
Prendas de vestir y calzado (incluye mercancía en general)	4	27	31.400	3.000.030
Vehículos accesorios y repuestos.	4	9	31.800	744.550
No clasificados joyerías, relojerías, art. fonográficos, papelería	6	13	17.400	795.840
Total	14	49	130.600	4.540.420

Fuente: DANE. Datos preliminares CIS.

b. Servicios

De acuerdo a la información preliminar del CIS, la actividad que tiene más personal ocupado es la que incluye los servicios de lavanderías y explotación, administración de bienes inmuebles, que alcanzan al 52 por ciento del total, sin embargo parece predominar el servicio de hospedaje y alimentación que cubre el 37 por ciento del empleo total de los servicios, y 72 por ciento del ingreso total, y el 68 por ciento del monto de sueldos y salarios.

Cuadro No.

Censo Nacional de establecimientos de servicio 1970. Municipio de Pamplona

Actividad	No. de est.	Personas Ocupadas	Sueldos y Salarios	Total de ingresos
Servicios de hospedaje y alimentación.	19	121	473.141	3.462.842
Servicio de reparación.	15	31	81.600	659.120
Otros servicios (incluye explotación, administración de bienes inmuebles y lavanderías.	2	170	167.775	713.421
Total	36	328	722.526	4.834.383

Incluye: Restaurantes, cafés y otros que expenden comidas y bebidas. Hoteles, casas de huéspedes, campamentos y otros.

Incluye: Talleres de reparaciones eléctricas y mecánicas (aparatos hogar) reparación de automóviles y motocicletas. Reparación de relojes y joyas.

c. Educación

Este es un servicio de especial consideración en el municipio porque lo define como centro estudiantil y centro cultural del departamento. La población escolar de 1972 es el 30 por ciento de la población calculada para Pamplona en 1972.

Cuadro No.

Población escolar de Pamplona según niveles de enseñanza por zona Urbana y Rural en 1972.

	Zona Urbana	Zona Rural	Total
Primaria	5.824	695	6.519
Secundaria	3.359	—	3.359
Universitaria	1.282	—	1.282
Total.....	10.465		11.160

Fuente: Informe de las Secretarías de cada establecimiento. Faltan los datos de tres colegios de enseñanza primaria.

Cuadro No.

Número de establecimientos según tipo de educación en el Municipio de Pamplona, año de 1972.

Nivel de Educación	Tipo de Enseñanza		
	Oficial	Privada	Total
Primaria	50	11	61
Secundaria	4	10	14
Universitaria	2	1	3
Total.....	56	22	78

Fuente: Secretarías de los establecimientos.
Incluye 20 escuelas urbanas y 25 rurales
Se incluyó el ISER como establecimiento de educación Universitaria. En el mismo nivel se catalogó el Seminario Mayor.

D. El Papel de Pamplona en la Región

Enclavada en los Andes Colombianos, rematando los asentamientos de población urbana de la región nororiental de Colombia hacia el límite con Venezuela y hacia el final de la línea demarcada por la superficie habitada del departamento, se halla la ciudad de Pamplona.

Una mirada retrospectiva hacia el pasado histórico, en busca de la explicación genética de este centro urbano, permite suponer que los factores administrativos de coloniaje sustentados en los recursos económicos del suelo, favorables a la época mercantilista de entonces así como también la creación de la super estructura religiosa, determinan el nacimiento y desarrollo de la urbe Pamplonesa.

La estructura económica actual del municipio es desequilibrada y desarticulada. El sector terciario se halla bastante desarrollado en los servicios de alimentación y hospedaje, el comercio al por mayor no existe y los establecimientos de comercio al por menor son muy pequeños en su mayoría. Se puede hablar de un mini-comercio o de una dispersión comercial, con bajos rendimientos. El sector primario es casi nulo en la producción agropecuaria y tiene alguna posibilidad de explotación de minerales. La manufactura alcanza a la producción de pequeña industria pero no tiene tampoco un desarrollo apreciable.

Una vez descrita la estructura económica del municipio vale la pena considerar una serie de relaciones. La primera es campo ciudad, las cabeceras municipales estrictamente hablando son asentamientos nucleados de población rural por lo cual dicha relación se reduce a la relación regional centro Pamplona-centros locales resto del municipio de la zona de estudio.

El sentido de estas relaciones es un buen punto de vista en el análisis del desarrollo regional. En las provincias estas relaciones suelen presentarse bajo la forma de enfrentamiento; es frecuente la aparición de localismos que terminan en situaciones de privilegio para unos y desventaja para otros.

O bien aparece en las relaciones de dominación por las cuales las ciudades explotan los sectores rurales, viven a expensas de ellos pero jamás se preocupan de promoverlos social y económicamente. Evidentemente los dos tipos de relaciones generan el fenómeno de la marginalidad de tanta trascendencia en los desequilibrios económicos y los desajustes en la expansión del espacio socio-económico.

La marginalidad en los sectores rurales, que siempre coloca al campo en situación de atraso con relación a la ciudad, es producto en la mayoría de las veces, de la administración pública y también de la privada que se olvida del mundo campesino. El contraste entre el campo ciudad no puede ser atenuado mientras no se tome conciencia de una responsabilidad colectiva. La ciudad corazón y cerebro de la región no puede subsistir sin ésto, ni crecer sanamente sin el enriquecimiento recíproco. /31

La ciudad debe apoyar al campo y el campo proveer a la ciudad. La marginalidad rural que tiene como consecuencias inmediatas la reducción de los incentivos en la producción de las inversiones ya sean en capital propio o crediticio, aumento del atraso y empobrecimiento progresivo de los campesinos, explota en la migración campo-ciudad.

El segundo tipo de realizaciones que merece ser tratado es el de los centros regionales. En este caso sería Pamplona-Cúcuta y Pamplona Bucaramanga. Este último es de especial interés. A través de la educación universitaria se ha llegado a una integración regional que ofrece un panorama lleno de esperanzas para la región, si se logra hacer de la Universidad una entidad al servicio de la comunidad en que se encuentra ubicada. El cómo es la pregunta que surge de inmediato. La respuesta parece estar en la función investigadora que debe ser asumida por los centros docentes universitarios para no hacer de ellos enciclopedias ambulantes sino instituciones comprometidas en la humanización del hombre. Es obvio que ella debe orientarse hacia un desarrollo que supere los regionalismos y los demás "ismos" causa de desintegración nacional por la proliferación de la discriminación.

Las consideraciones anteriores inducen a la búsqueda de soluciones conjuntas debidamente articuladas con la nación y vinculadas también a la comunidad internacional. Es aquí donde surge la necesidad de crear en Pamplona una oficina de Planeación Municipal encargada de recopilar toda la información existente y la que sea necesaria para la organización del municipio, como centro de desarrollo y célula de servicio. Que sea capaz de concebir un desarrollo rural-urbano complementando las actividades agrícolas, artesanales, industriales, con los servicios educacionales, político-administrativos, públicos y privados. Este centro a su vez integraría la zona de nuestra investigación a los planes de desarrollo nacional que parece reconocer en nuestra región una reserva de alta potencial en el desarrollo fronterizo. Esta oficina sería un medio para incorporar la región del Sarare a la economía nacional y para promover la integración Colombo-Venezolana en asuntos agropecuarios y también industriales. Otra de las labores sería la de hacer posible el estudio y las soluciones conjuntas a problemas comunes de los centros locales.

NOTAS

1/ Informe del Banco Mundial. "Desarrollo Económico de Colombia. Problemas y perspectivas. Edit. Canal Ramírez, Bogotá 1970 p.326

2/ "Las regiones constituyen los marcos geográficos de atracción de un centro urbano importante que se suele denominar "polo de desarrollo", en el cual se encuentran las actividades económicas y sociales de una zona que supera generalmente las divisiones político administrativas y que constituyen su "zona de influencia" Por esta razón el modelo de regionalización comienza con la jerarquización funcional de los centros urbanos que requieren las condiciones de desarrollo de las diferentes regiones.

3/ Informe del Banco Mundial Op. cit. p. 326

4/ Véase modelo de regionalización. Departamento Nacional de Planeación. Migración y desarrollo urbano de Colombia. Asociación Colombiana de Medicina. División de estudios de población, Ramiro Cardona, Edit. Ponce de León. Bogotá 1970 p.59 a 62.

5/ Ibid p.70

6/ Confr. Edgar Gutiérrez Castro. La planeación regional y urbana y el desarrollo en Medellín y su región socio-económica. Departamento Nacional de Planeación. Agosto de 1969

7/ Confer. Mapa de Geografía Económica, aspecto industrial, atlas de Colombia, Instituto Agustín Codazzi, p.109 y (Resumen estadístico para las doce ciudades más importantes del país). Censo industrial 1970. Boletín mensual de estadística DANE No.248.

8/ Véase gráfico No. 1 Pirámide de Población total.

9/ Véase gráfico No. 2 Estructura de la población por grupos de edad para la zona urbana y rural de Pamplona. (en miles de habitantes).

10/ Confr. figura 3. Evolución de la población de 1930 a 1973

11/ Hacia los años de 1945- 1946 empieza a formarse una especie de controversia respecto a límites y extensiones entre los boletines fiscales de la Contraloría y la Oficina de Longitudes, al parecer, esto dió pie a la definición actual de las superficies. Confróntese geografía histórica y económica de Norte de Santander. Contraloría Departamental. Ed. Santa Fé, Bogotá 1948. P.20-25

12/ DANE, Informe al Congreso 1963 p.11

13/ Las actividades catalogadas en cada sector corresponden a la clasificación del DANE Confr. DANE. Su empleo en las siete principales ciudades del país (según censo de 1964) "Comentario" Bogotá 1969 p.4

14/ Para aclarar la diferencia entre parcela y unidad de explotación definamos ambas categorías. El DANE define en el censo agropecuario : "Unidad de explotación" Es la unidad de análisis del censo, puesto que a ella están referidos todos los tabulados, se entiende por tal, el total de la tierra que explota como productor una sola persona o sociedad y que se encuentra ubicada en un municipio; así como los lotes de ganado que sin sitio fijo estén bajo la responsabilidad de un productor.

15/ Antonio García "Reforma Agraria economía empresarial en América Latina." Edit. Universitaria. Chicago 1967 p.75

16/ Hernán Toro Agudelo "Planteamiento y soluciones del problema agrario" Colombia estructura política y agraria. Darío Mesa y otros. Edit. Prisma, Medellín, Colombia 1971 pp.163, 164

17/ Hernán Toro Agudelo Op. Cit. pp. 163, 164

18/ Véase definiciones. Parcela, unidad de explotación del censo agropecuario.

19/ Datos del censo agropecuario 1970

20/ Según los datos del censo agropecuario del 70 no valdría la pena mencionarlos, por su ínfima producción. En su orden son: café, caña, durazno y papaya.

21/ Confróntese cuadro No. 4 parte A.

22/ DANE Datos de los censos económicos CIS

23/ La densidad resulta de dividir la superficie en pastos, por el número de cabezas de vacuno. La última afirmación se origina en la observación de las tierras en descanso, ver cuadro No. 4 parte A. El número de cabezas es el siguiente: Estrato A 1.212. Estrato B. 3.224. Estrato C. 2.302.

24/ Véase informe p. Miguel Urrutia y Clara Villalba de Sandoval. El Sector artesanal en el desarrollo Colombiano.

25/ DANE Censo económico 1970, Comercio Industria, Servicios. Datos provisionales. (Definiciones básicas).

26/ Universidad Nacional de Colombia. 1971 pp. 31-33

27/ Datos de los censos económicos del 70. Informe provisional suministrado por la oficina regional del DANE Bucaramanga.

28/ DANE. Avances censos económicos. Boletín nacional de estadística No. 249, marzo de 1972 Metodología. Definiciones básicas.

29/ DANE. Op. Cit. Metodología, Cobertura

30/ Los datos de las escuelas primarias tienen como fuente la Secretaría de Educación.

31/ Rodrigo Cavazo. "Urbanización y cambio Social" Ponencia presentada al IX Congreso Panamericano de Planificación. Bogotá sept/72.

32/ Aldo Solari. "Sociología Rural Latinoamericana" Ed. Paidós. Buenos Aires 1971 pp.56-57

ı Porcentual de Encuestas

		VIVIENDAS								
	Total		A. Mínima		A. Intens.		Ganadería		Total	
80%			Total	5%	Total	5%	Total	5%		
--	19	15.2	360	18	219	10.95	--	--	579	28.95
2.4	48	38.4	1.225	61.25	70	3.5	16	0.8	1.311	65.55
4.8	14	11.2	274	13.7	--	--	214	10.7	488	24.4
2.4	25	20.0	763	38.4	340	17	100	5.	1.208	60.4
0.8	13	10.4	469	23.45	--	--	34	1.7	503	25.15
1.6	31	24.8	1.087	54.35	23	1.15	73	3.65	1.183	59.15
0.8	16	12.8	853	42.65	55	2.75	54	2.7	962	48.1
1.6	20	16	453	22.65	127	6.35	55	2.75	635	31.75
2.4	19	15.2	735	36.75	102	5.1	131	6.55	968	48.4
1.6	41	32.8	1.369	68.45	259	12.95	92	4.6	1.720	86
18.4	246	196.8	7.593	379.65	1.195	59.75	769	38.45	9.557	477.8

Distribución de la Producción y los Factores por Estratos y Municipios.

Agricultura Mínima

Municipios	Tierra en hectárea	Costos Mano obra por ha.	Costos Insumos por hectárea	Producción en $ 103
Ragonvalia	930	269	115	848
Herrán	790	497	650	1.024
Labateca	2.638	1.730	575	6.774
Silos	5.760	646	9.675	13.191
Toledo	7.700	4.690	1.694	3.182
Pamplonita	2.134	509	2.184	1.521
Chitagá	8.680	787	5.665	3.665
Mutiscua	674	665	5.786	1.679
Pamplona	3.288	349	6.183	4.195
Cácota	786	306	2.807	1.146
Totales o promedios	33.480	10.448	35.334	37.225

Agricultura Intensiva

Ragonvalia	270	949	311	126
Herrán	--	--	--	--
Labateca	1.824	1936	141	248
Silos	2.940	349	6.702	287
Toledo	2.610	2.499	1.157	606
Pamplonita	420	440	420	80
Chitagá	1.210	399	3.462	3.213
Mutiscua	--	--	--	--
Pamplona	90	145	9.957	238
Cácota	750	503	4.422	1.194
Totales o promedios	10.114	7.220	26.572	5.992

SINTESIS DE VARIOS SUBMODELOS ECONOMICO - DEMOGRAFICOS EN UN MODELO DE DESARROLLO REGIONAL

Informe Final - Parte Analítica

Luciano Mora Osejo
Investigador Principal *

INTRODUCCION

Este estudio se propone concatenar algunas fórmulas desarrolladas por el autor relativas a la migración de la fuerza de trabajo rural, a las funciones de producción, a la distribución del ingreso, en un instrumento que permita el diagnóstico y el trazo de algunas perspectivas de la evolución económica y social de la región centrada alrededor de Pamplona y que incluye los municipios de Pamplona, Pamplonita, Mutiscua, Silos, Chitagá, Cácota, Labateca, Toledo, Herrán y Ragonvalia.

La zona comprende 3.714 kilómetros cuadrados (o sea el 18 por ciento de los 20.815 kilómetros cuadrados que abarca Norte de Santander), de los cuales corresponden al páramo 1.000 kilómetros cuadrados, al clima frío 1.600 kilómetros cuadrados, al clima templado 1.600 kilómetros cuadrados y 200 kilómetros cuadrados al clima cálido aproximadamente.

La participación municipal en esta extensión es como sigue:

Municipio	Superficie - Kmts.^{2}	% sobre el total
Cácota	145	3.8
Chitagá	735	19.8
Herrán	67	1.8
Labateca	179	4.8
Mutiscua	150	3.8
Pamplona	316	8.5
Pamplonita	175	4.8
Ragonvalia	95	2.5
Silos	359	9.8
Toledo	1.498	40.3

* Esta investigación se llevó a cabo entre agosto 1972 y abril de 1973 en la Universidad de Pamplona(N. de S.) bajo los auspicios de COLCIENCIAS, por un grupo formado por Luciano Mora Osejo (Investigador Principal) Miguel Bernal (Economista Agrícola) Hilda Marina Montes (Socióloga) Jorge Canal (Ingeniero) Leonor M. de Suescún (Secretaria) y un grupo de cuatro auxiliares.

De la extensión total se aprovechan en cultivos temporales 259 kilómetos cuadrados, en cultivos permanentes 91 kilómetros cuadrados, en partos 661 kilómetros cuadrados y en descanso 191 kilómetros cuadrados para un total de 1.040 kilómetros cuadrados que representa el 28 por ciento del total, aproximadamente.

En 1970 la producción agrícola fue de 93.076 toneladas de diversos productos por un valor de 272 millones de pesos y en las explotaciones pecuarias se criaron 64.408 vacunos, 10.031 ovinos, 5.781 porcinos y 75.332 aves.

II ANALISIS DEMOGRAFICO Y DE EMPLEO

En el lapso 1951 - 1964 la población de Norte de Santander pasó de 387.000 habitantes a 534.500 ; en cambio, en el mismo período, la población de la zona aumentó de 76.000 a 92.000 habitantes únicamente. En otras palabras mientras la tasa de crecimiento geométrico en el departamento fue de 2.47 por ciento, la misma en la zona, alcanzó solamente la cifra de 1.22 por ciento; por este motivo, la proporción de la población de la zona con respecto a la población del departamento bajó del 20 por ciento en 1951 al 17 por ciento en 1964.

Es fácil explicar este fenómeno. En efecto según el modelo simple de migración que hemos desarrollado, la corriente migratoria anual puede estimarse con la fórmula:

$$\alpha = \rho_0 \frac{\delta\tau}{\delta\tau}$$

que para los fines de cómputo puede escribirse en la forma:

$$\alpha = \frac{1}{\Delta\tau} \{\rho_0 = Kp1\} \quad \{1\}$$

donde $\Delta\tau$ = 13.18 es el lapso entre los dos censos, ρ_0 y ρ_1 las poblaciones sometidas a migración en los dos censos, respectivamente y $\tau = P/\bar{P}$, $K = \rho_0/\rho_1$ la razón entre las poblaciones de país en 1951 y 1964, respectivamente.

Esto permite, por un lado, evaluar la tasa de emigración $\eta = 100\ \alpha/\rho_0$ obteniéndose la cifra de 1.5 por ciento y por lo tanto la tasa de crecimiento vegetativo ν será $\nu = g + a = 1.22 + 1.5 = 2.72\ \%$.

Por otro lado, para la corriente emigratoria generada por toda la población de la zona se obtiene 1.263 habitantes por año y la corriente emigratoria originaria de la población rural resulta ser de 990 habitantes por año.

El análisis anterior muestra claramente que el fenómeno migratorio es más fuerte en la zona que en el resto del departamento y que el mismo afecta principalmente a la población rural de la zona de investigación.

Con la misma fórmula transcrita más arriba se establece la siguiente repartición municipal de flujo emigratorio.

Municipio	Corriente Emigratoria Anual
Cácota	100
Chitagá	65
Herrán	153
Labateca	159
Mutiscua	89
Pamplona	159
Pamplonita	94
Ragonvalia	67
Silos	196
Toledo	181
Total	1.263

Como ve, el fenómeno migratorio es amplio y variado.

Cuál es su conexión con el régimen del empleo en el campo?

Podemos verlo, también con la ayuda de un grupo de fórmulas derivadas en el modelo migratorio a que hemos hecho referencia más arriba. Son las siguientes:

La población en un grupo de edad podemos proyectarla linealmente siempre que hagamos una corrección que asegure que la población total crecerá exponencialmente.

Si go, gl, gt; Po, Pl, Pt son los grupos de edad y la población total en cada censo y en una fecha, respectivamente llamaremos $\delta = gl - go$, $\Delta = Pl - Po$, $R\tau\ Pl/Po$; con esto

$$gt = \frac{Po\ Rt}{Po + \Delta\tau}\ \{go +$$

Por otro lado, la población que de una parte crece con la tasa geométrica g y de otra está afectada por la corriente migratoria α, evolucionará según fórmula

$$Pt = Po\ \{e^{gt(t+1)} - t\}\ (3)$$

donde $t = \frac{1}{gto}\ \frac{\Delta T}{\Delta\tau}$; $T = P/p$

Y la corriente migratoria acumulada, viene dada por

$$Ct = Po\ l\ \{e^{gt}\ (g + 1) - 1\}\ (4)$$

(Véase L. Mora P. Bo. Est. No. 231 - DANE)

Ahora bien la población de Norte de Santander en el grupo de edad activa 15-64 años en 1951 y en 1964 fue de 206 mil y de 261 mil personas respectivamente.

Según la fórmula (2) en 1973 este grupo debe ser del orden de 313.482 personas.

Según la proporción de 1964, corresponden a la zona el 16.9 por ciento o sea 52.972. Para evaluar la fuerza de trabajo podemos utilizar el porcentaje 52.6 por ciento que en

1964 existió entre la fuerza de trabajo en Norte de Santander y la población activa y obtener la cifra 27.866 para la fuerza de trabajo efectiva en la zona.

En este punto, recordamos que en 1964 el desempleo en el Departamento alcanzó la proporción del 3.3 por ciento y asumiendo que en 1973 se haya incrementado al 5 por ciento únicamente, tenemos que las personas efectivamente empleadas en la zona sea de 26.473 que podemos repartir en los sectores de la actividad económica en las proporciones de 1964.

Se obtiene:

Sectores	Empleo	Porcentaje
Agropecuario	13.713	51.8
Industria	4.712	17.8
Comercio	2.409	9.1
Serv. Públicos	53	0.2
Empleo Público	2.012	7.6
Serv. Personales	2.594	9.8
Otros	874	3.3

Encontramos así 13.713 personas empleadas en el campo, de nuevo utilizamos las proporciones de 1964, podemos repartirlas según su status ocupacional en la siguiente lista:

Empleadores	2.743	20%
Propietarios	3.428	25%
Obr. Agrícolas	7.542	55%

Este panorama del empleo en el campo es incompleto mientras no se elucide la incidencia de la migración en la fuerza de trabajo agrícola. La población rural de la zona en 1951 y en 1964 fue de 55.400 y de 56.100 personas respectivamente.

La fórmula (3) permite proyectar esta población en 1973 y la (4) evaluar la corriente migratoria acumulada.

Para los fines de cómputo conviene escribir las fórmulas en referencia en la siguiente forma:

$$Pt = Pl\ Rt\ (l + 1) - l\ Po$$

$$Ct = l\ \{Pl\ Rt\ (g + 1) - Po\}$$

donde

$$l = -0.801 \qquad R = Pl/Po = 1.514$$

$$r = Pl/Po = 1.011 \qquad g = \ln R = 0.4147$$

De esta manera obtenemos para la zona:

P73 = 59.199 C73 = 39.928

Ahora bien, en 1951, la población en el grupo de edad activa 15-64 años fue, en Norte de Santander, el 52 por ciento de la población total y en 1964 este porcentaje bajó a 47.36 por ciento, por lo tanto podemos esperar que en 1973 esa proporción sea de 44.16 por ciento.

En estas condiciones la población rural en edad activa será de 26.142; de este grupo podemos sustraer las personas no económicamente activas que en Norte de Santander, en 1964 fueron el 47.4 por ciento, queda pues como fuerza de trabajo rural 13.751 puesto que según el análisis que precede estimamos en 13.713, el desempleo alcanza la cifra de 38 personas, o sea el 0.3 por ciento únicamente.

De no ser por el fenómeno migratorio esta cifra se elevaría en 9235 y sumaría 9313 o sea el 40.4 por ciento de la fuerza de trabajo total.

III CLASIFICACION MUNICIPAL SEGUN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Con el objeto de poner de relieve las variaciones en el nivel de la actividad económica municipal, cuya descripción aparece en el cuadro No. 1 adjunto, utilizamos tres indicadores, a saber: Productividad agrícola I_1, utilización del suelo I_2, y tasa de retención de la población I_3, que definimos en la siguiente forma:

$$I_1 = Pa/Aa \; ; \; I_2 = (Aa + Ag)/A; \; I_3 = (100\ a/Po)^{-1}$$

donde Pa es la producción miles de pesos, en cultivos permanentes y temporales que ocupa una extensión Aá, en hectáreas: Ag, es la extensión ocupada en pastos, a es la corriente migratoria municipal tal como ha sido definida más arriba y P_o la población rural municipal. Estos indicadores aparecen en el cuadro adjunto.

CUADRO No. 1

Para catalogar los municipios según la información aportada por estos indicadores, construiremos a partir de ellos un índice único Iu definido en la siguiente forma

$$Iu = \frac{I_1 - I_1^*}{\sigma_1} + \frac{I_2 - I_2^*}{\sigma_2} (1 - r_1^2) + I_3 - I_3^* (1 - r_{32}^2)(1 - r_{31}^2)$$

donde $I_i^* = \min \{I_i\}$, σ_i son las desviaciones estandar de los índices, r_{ij}, los coeficientes de correlación entre cada pareja de índices.

Al sustraer I_i^* de cada índice parangonamos los órdenes de magnitud, al dividir por σ_i eliminamos las variaciones y al multiplicar por $(1 - r_{ij}^2)$ tenemos en cuenta únicamente los aportes "netos" de cada índice.

Observamos que las correlaciones entre los índices son bajas y todas positivas.

Los cálculos aparecen en el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 1

Municipios	Area Total Has.	Area Agraria Has.	Area Pecuaria Has.	Area Agropec. Has.	Produc. Agraria 10 $	Tasa de migrac. %	Pobl. Total 1964	Pobl. Rural 1964	Pobl. Total 1972	Pobl. Rural 1972	Utilización	Produc. Agrícol.
1 Cácota	14.500	3.800	3.278	7.173	1.736	3.49	3.403	2.861	3.515	2.895	0.49	0.45
2 Chitagá	73.500	13.467	1.234	24.701	9.843	0.82	10.097	7.965	12.800	10.190	0.34	0.73
3 Herrán	6.700	1.054	3.825	4.879	5.837	4.65	4.510	3.779	4.590	3.770	0.78	5.74
4 Labateca	17.900	7.375	7.663	15.038	11.574	2.57	2.345	6.199	8.000	6.760	0.84	1.57
5 Mutiscua	15.000	1.849	2.314	4.163	6.240	2.63	3.237	2.759	3.390	2.830	0.28	3.37
6 Pamplona	31.600	7.364	10.239	10.603	7.270	2.25	37.200	4.894	30.390	4.894	0.56	0.99
7 Pamplonita	17.500	4.305	6.851	11.156	5.440	1.97	5.246	4.776	5.680	5.140	0.64	1.26
8 Ragonvalia	9.500	2.915	3.523	6.438	11.958	1.08	5.395	3.497	6.200	3.180	0.68	4.10
9 Silos	35.900	5.244	19.338	24.274	13.264	2.93	6.455	5.478	6.690	5.530	0.68	2.53
10 Toledo	149.800	44.581	26.230	70.821	31.668	0.96	16.950	13.881	13.900	16.060	0.67	0.71

Cuadro No. 2

Clasificación Municipal

	Municipios	I_1	I_2	I_3	I_u	Orden
1	Cácota	6.45	4.90	0.29	1.23	10
2	Chitagá	0.73	3.40	1.22	2.84	7
3	Herrán	5.54	7.30	0.25	5.53	2
4	Labateca	1.53	8.40	0.39	4.03	3
5	Mutiscua	3.37	2.80	0.38	2.10	8
6	Pamplona	0.99	5.60	0.31	1.97	9
7	Pamplonita	1.26	6.40	0.51	3.06	6
8	Ragonvalia	4.10	6.80	0.93	6.03	1
9	Silos	2.53	6.80	0.34	3.63	4
10	Toledo	0.71	4.70	1.04	3.09	5

De esta manera obtenemos la siguiente lista de los municipios según el nivel de su actividad económica en orden decreciente:

Nivel A		Nivel B	
1	Ragonvalia	6	Pamplonita
2	Herrán	7	Chitagá
3	Labateca	8	Mutiscua
4	Silos	9	Pamplona
5	Toledo	10	Cácota

De ella podemos extractar, para los fines del análisis dos grupos, el primero formado por los cinco primeros (Nivel A), el segundo por los cinco últimos (Nivel B).

Por otro lado es posible distinguir en la zona, como en todo el país dos modalidades de la producción agrícola, a saber: Agricultura Mínima y Agricultura Intensiva, que podemos definir en la siguiente forma:

Agricultura Mínima: explotaciones inferiores a 10 hectáreas, predominantemente dedicadas a la subsistencia familiar con utilización del trabajo familiar y en permuta. Utilización mínima de fertilizantes, fungicidas herbicidas y maquinaria.

Agricultura Intensiva: Extensiones superiores a las 10 hectáreas, cultivos comerciales con mercado organizado. Amplia utilización de técnica moderna.

A esta se agrega, obviamente, la modalidad de producción pecuaria. Con el objeto de recabar información sobre la conexión entre empleo de la fuerza de trabajo, utilización del suelo, régimen de insumos y productividad de los factores se diseñó una encuesta por muestreo estratificado precisamente según las tres modalidades productivas descritas.

El marco de esta encuesta se formó con lista de las veredas discriminadas en las tres categorías de producción descritas.

Teniendo en cuenta las condiciones topográficas, climáticas y de acceso se formó proporcionalmente al número de veredas en cada estrato, una muestra de 80 por ciento de cobertura total. Como unidad de la encuesta se eligió la vivienda rural, cuya descripción y localización se hizo con ayuda de los resultados de la encuesta INPES 1972, de los tabulados del censo agropecuario 1970, y de la cartografía del DANE, completados con observaciones sobre el terreno. A partir de esto, se escogió al azar el 5 por ciento de la vivienda en cada vereda seleccionada previamente.

Las cifras de las veredas y de las viviendas estratificadas en el universo y en la muestra aparecen en el anexo.

Para la aplicación de la encuesta se prepararon formularios según las técnicas utilizadas por el DANE en los censos agropecuarios y se seleccionó y preparó un grupo de 10 egresados del Instituto Piloto Agrícola de Pamplona; actuaron como supervisores los investigadores Hilda Marina Montes, Miguel Bernal y Jorge Canal.

La recolección de los datos se efectuó simultáneamente en los 10 municipios durante cuatro semanas. La tabulación se realizó manualmente y la elevación de las cifras al universo se efectuó uniforme y proporcionalmente.

Los resultados principales aparecen en los anexos. Para los fines de este informe analítico, se ha realizado el estudio de productividad de los factores cruzando cada uno de los grupos de municipios señalados más arriba (Niveles A y B) cada una de las modalidades de producción agrícola, o sea, Agricultura Mínima (AM) y Agricultura Intensiva (AI) se obtiene así cuatro categorías a saber:

AM	Nivel	A:	G_{11}
AI	Nivel	A:	G_{12}
AM	Nivel	B:	G_{21}
AI	Nivel	B:	G_{22}

Para cada uno de ellos se han agregado los resultados de la encuesta para las siguientes variabl es:

Tierra utilizada	H_{ij}	en hectáreas
Porcentaje de utilización de la tierra en cultivos anuales	K_{ij}	número puro
Mano de obra por hectárea	M_{ij}	en pesos / hectárea
Insumos	I_{ij}	en pesos / hectárea
Producción total	P_{ij}	en pesos x 10^3

Los cuadros aparecen a continuación.

Cuadro No. 4

	Municipios	G_{11} H_{11}	M_{11}	I_{11}	P_{11}	H_{12}	G_{12} M_{12}	I_{12}	P_{12}
1	Ragonvalia	980	269.2	115	848	270	949	311	126
2	Herrán	790	497.2	650	1024	--	--	--	-- 1/
3	Labateca	2638	17302.0	575	6774	1824	1936	141	248
4	Silos	5760	646.0	96751	3191	2940	349	6702	287
5	Toledo	7700	4699.0	1694	3182	2610	2499	1157	606

	Municipios	H_{21}	M_{21}	I_{21}	P_{21}	H_{22}	M_{22}	I_{22}	F_{22}
1	Pamplonita	2184	1509	2184	1521	420	440	420	80
2	Chitagá	8680	787	5665	36654	1210	399	3462	3213
3	Mutiscua	674	3665	5786	1679	---	---	---	- 1/
4	Pamplona	3288	349	6183	4195	90	145	2957	238
5	Cácota	785	306	2807	1146	750	503	4422	1194

En el Cuadro No. 5 se muestran los coeficientes de regresión obtenidos y los coeficientes de correlación global para cada categoría: R^2

Cuadro No. 5

h	0.545	1.129	0.993	1.817
m	0.193	- 0.717	0.688	- 1.309
i	0.278	- 0.211	0.733	0.765
R^2	0.811	1.000	0.959	1.000

La calidad del ajuste logrado puede apreciarse en el Cuadro No. 6 donde figuran los logaritmos de la producción calculados, con las fórmulas obtenidas por regresión P_c. Las Fórmulas son las siguientes:

G_{11} $P = 1.702 \times H^{0.545} \times M^{0.193} \times I^{0.278}$

G_{12} $P = 1{,}035 \times 10^{2} \times H^{1.129} \times M^{-0.717} \times I^{-0.211}$

G_{21} $P = 5{,}585 \times 10^{-5} \times H^{0.993} \times M^{0.688} \times I^{0.733}$

G_{22} $P = 3.963 \times 10^{-2} \; H^{1.817} \times M^{-1.309} \times I^{0.765}$

1/ El sector agricultura intensiva en Herrán y Mutiscua es insignificante. Para cada categoría se ha ajustado, por regresión múltiple, una función de producción clásica de la forma:

$$P = A H^{h} M^{m} I^{i}$$

Cuadro No. 6

	G_{11}		G_{12}	
Municipios	P_o	P_c	P_o	P_c
Ragonvalia	2.928	2.898	2.100	2.099
Herrán	3.009	3.113	--	--
Labateca	3.831	3.488	3.097	3.096
Silos	4.121	3.931	3.360	3.357
Toledo	3.502	3.955	2.782	2.790

	G_{21}		G_{22}	
Municipios	P_o	P_c	P_o	P_c
Pamplonita	3.185	3.371	1.093	1.906
Chitagá	4.565	4.407	3.506	3.502
Mutiscua	3.225	3.257	--	--
Pamplona	3.268	3.768	2.377	2.362
Cácota	3.061	2.860	3.075	3.073

Si se toma a los coeficientes, A, como indicadores de los factores no tenidos en cuenta en el análisis, tales como uso de maquinaria, experiencia agrícola, calidad de los suelos, en una palabra, "nivel tecnológico", se ve que al pasar de la agricultura mínima a la agricultura intensiva, en el grupo "avanzado", ese factor se multiplica por 60 y en el grupo "retrasado" por 700.

Es aparente que la utilización de los factores es mucho más equilibrada en los sectores de agricultura mínima. Los signos negativos en las elasticidades de la mano de obra en los sectores de agricultura intensiva y en la elasticidad de los fertilizantes y fungicidas en la agricultura intensiva del sector retrasado, podría quizás explicarse porque el volumen de la mano de obra y de los fertilizantes y fungicidas del primer grupo en el sector intensivo, comparado con el volumen del factor tierra son muy reducidos y por lo tanto los coeficientes de correlación entre los dos muy bajos; en efecto, en este sector el coeficiente de insumo total de la tierra es de 2.057. Por lo tanto en este sector, comparativamente, el único factor significativo es la tierra. En el segundo grupo los fertilizantes y fungicidas alcanzan a jugar cierto papel. Si comparamos las elasticidades en los sectores de agricultura mínima al pasar del primer grupo al segundo observamos que todos han aumentado pero al precio de un incremento notorio en el "Coeficiente residual" lo cual indica la escasez de buenas tierras, mano de obra y fertilizantes, en el segundo grupo.

En resumen, podemos afirmar que los factores se utilizan con mayor uniformidad en los sectores de agricultura mínima y definitivamente con mayor intensidad en el sector de agricultura mínima del segundo grupo, lo cual sugiere aguda escasez de tierras adecuadas y de mano de obra.

El sector intensivo el factor preponderante es la tierra.

Con el objeto de examinar la participación y la distribución de los factores en la producción del sector de agricultura mínima hemos calculado las productividades marginales de los mismos, las cuales ponderadas con la participación de los factores, dan la variación del producto total según la fórmula:

$$dP = P_1 \times (KH) = P_2 \times (KM) = P_3 \times (KI)$$

donde $P_1 = hP/H$; $P_2 = m\,P/M$; $P_3 = IP/I$

$$Y \quad K = \frac{1}{H+K+M}$$

En el cuadro N. 7 se dan las productividades marginales y las participaciones de los factores en las dos categorías mencionadas.

Cuadro No. 7

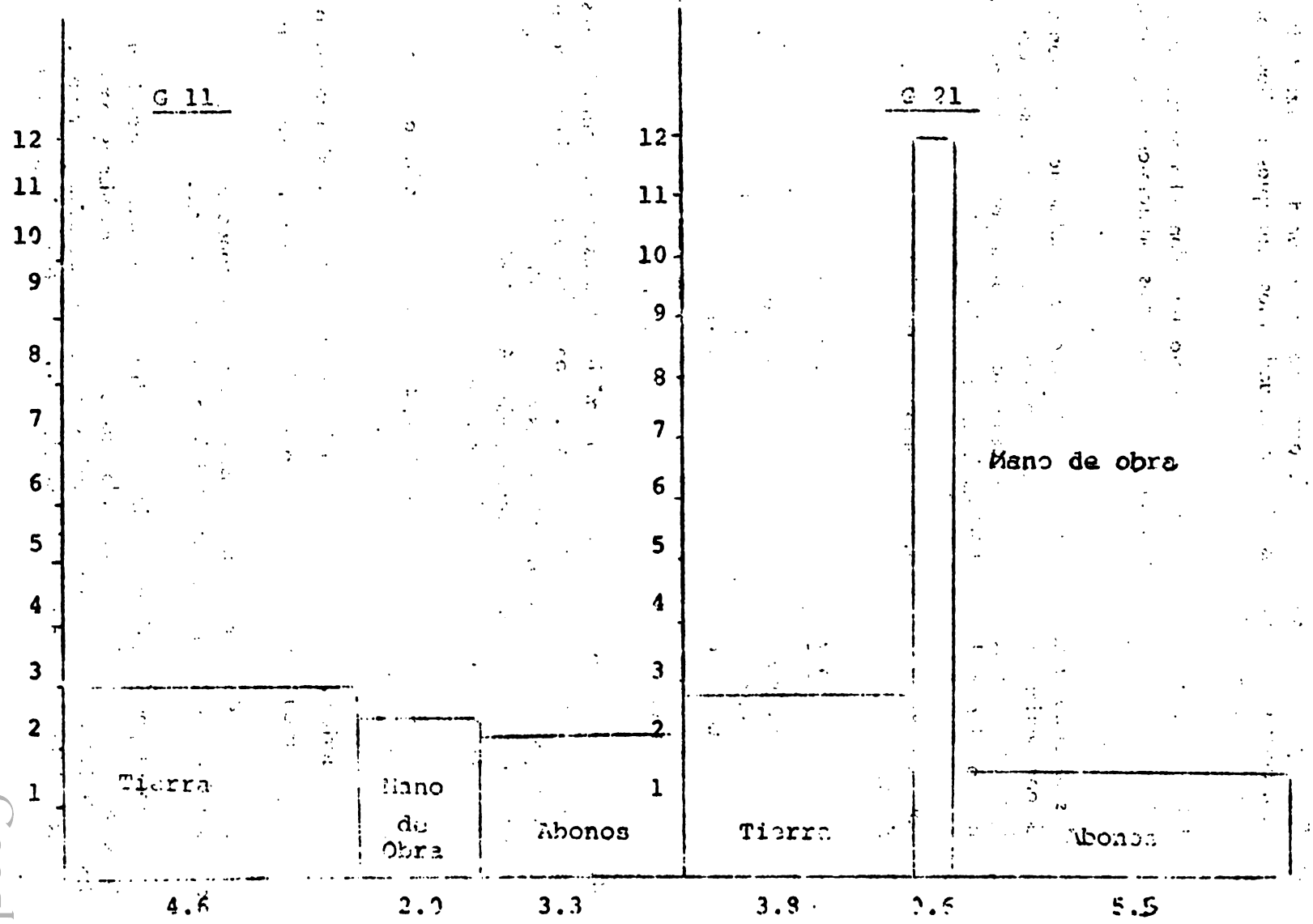
Grupo	P_1	P_2	P_3	KH	KM	HI
G_{11}	0.763	0.616	0.547	0.465	0.204	0.331
G_{21}	2.875	11.892	1.464	0.382	0.064	0.564

Gráficamente podemos representar estas situaciones llevando en las ordenadas las productividades marginales P_1 y en las abscisas longitudes proporcionales a la participación de los factores KH, KM y KI. Esto se muestra en el gráfico No. 1.

Productividades marginales.

En la gráfica, para fines de comparación, hemos ajustado las ordenadas en el grupo G_{11} de modo que las sumas de las áreas de los rectángulos es la misma, en realidad las alturas de los rectángulos en G_{11} son cuatro veces menores.

Se puede apreciar la diferencia que presentan los dos grupos en la combinación de los factores de producción. Sinembargo en uno y en otro, la contribución del factor tierra es preponderante. Relativamente es mayor el efecto del factor mano de obra en G_{21} y puesto que los aportes en fertilizantes y fungicidas son comparables en los dos grupos, es posible que la calidad de las tierras sean mejor en G_{11}, donde también se revela una mayor disponibilidad en mano de obra.



IV - CONCLUSIONES

1) En la zona de investigación el fenómeno de emigración de la fuerza de trabajo rural es importante y reviste especial intensidad en los municipios de Silos, Toledo, Labateca, Pamplona y Herrán.

Este fenómeno afecta especialmente en sector rural donde ha causado globalmente, saturación del empleo agropecuario; pero en varios municipios se registra escasez de mano de obra agrícola.

2) Las condiciones de productividad, aprovechamiento del suelo, retención de la mano de obra varían considerablemente en los municipios de la zona, sienmbargo mediante la construcción de un índice, es posible formar dos grupos más o menos homogéneos en cuanto a las condiciones básicas de la producción agraria.

Son los grupos A, de relativo adelanto y el grupo B de relativa depresión. Son como sigue:

Grupo A	Grupo B
Ragonvalia	Pamplonita
Herrán	Chitagá
Labateca	Mutiscua
Silos	Pamplona
Toledo	Cácota.

3) En la región prepondera la agricultura mínima de subsistencia, sinembargo se presentan gérmenes de agricultura intensiva. Con el objeto de precisar las condiciones en que se presentan estas dos modalidades de producción se diseñó una encuesta estratificada que aportó información sobre producción agrícola y pecuaria, empleo agropecuario, insumos agropecuarios y niveles de ingreso.

4) Esta encuesta y la clasificación municipal mencionada permitieron efectuar un análisis de productividad en cuatro grupos:

G_{11} agricultura mínima del grupo A, G_{12} agricultura intensiva del grupo A.
G_{21} agricultura mínima del grupo B, y G_{22} agricultura intensiva del grupo B.

En los grupos de agricultura intensiva el factor preponderante es la tierra, al punto que es difícil determinar la efectividad de los factores restantes.

En los grupos de agricultura mínima, la utilidad de la tierra es más efectiva en el grupo A que en el grupo B, quizás debido a mejor calidad de las mismas combinada con mayor disponibilidad de mano de obra, la cual es agudamente escasa en el grupo B. La utilización de fertilizantes es mas amplia, aunque menos efectiva en el grupo B que en el grupo A.

V LA INTEGRACION ECONOMICA - DEMOGRAFICA

Introducción

En el análisis de los fenómenos sociales es posible distinguir tres estudios complementarios dialécticamente a saber:

- El nivel sociológico de agregación macroeconómica donde se asienta el análisis cualitativo.
- El nivel empírico, de desagregación microeconómica, pertinente para el análisis cualitativo.
- El nivel sintético de confluencia, interacción y coherencia de los dos momentos anteriores.

En otras palabras, es claro que por un lado, el agente hombre es el eslabón nuclear, principio medio y fin de la función social del sistema productivo y, por otro, las condiciones de supervivencia y reproducción tienen asentamiento en ese medio social, resultado de su propia actividad social y productiva; en estas condiciones, es apenas natural que exista una ligazón estrecha y eventualmente causal, entre las condiciones de la producción social y el régimen de supervivencia y reproducción humanos.

Visto el asunto con la terminología de la "Teoría Dinámica de Sistemas" podríamos plantear la posibilidad de diseñar un modelo de sistema social productivo con control automático sobre sus parámetros y condiciones de producción social para regular el nivel y la estructura de la población.

A continuación intentamos, en primer lugar dar, para la interacción económica-demográfica, una formulación matemática y seguidamente, aplicamos los resultados pertinentes a la región de la investigación con el objeto de verificarlos con la información cuantitativa de que disponemos.

1. Las inter-relaciones matemáticas. Consideremos el sector rural donde la producción total E se obtiene con los factores capital K y mano de obra N; expresamos esta dependencia por medio de una función de producción de rendimiento a escala constante (si K aumenta en 30 por ciento y N también en 30 por ciento, P aumenta en el mismo 30 por ciento). O sea:

$$I = F\ (K.N)$$

En estas condiciones la producción percápita $f = \frac{F}{N}$ puede expresarse como función del "factor intensivo": $x = K/N$; en otras palabras

$$\frac{E}{N} = f\ (x)$$

La ley de acumulación del capital la expresamos por medio de un mecanismo de inversión que sitúa una proporción constante al producto total en el proceso productivo, simbólicamente: $\dot{K} = s F = s E$ y el resto se consume.

La fuerza de trabajo potencial crece geométricamente según la ley:

$\dot{N} = n N$, n, es la tasa anual.

Puesto que $\ln x = \ln K - \ln N$ se tiene, indicando con un punto la derivada con respecto al tiempo: $\frac{\dot{x}}{x} = \frac{\dot{K}}{K} - \frac{\dot{N}}{N} = s\frac{F}{K} - n$ pero con $X = \frac{K}{N}$ se obtiene la ecuación fundamental:

$$(1)\ \dot{X} = s\, f(x) - n\, x$$

En las condiciones de la zona de investigación se puede considerar que la producción percápita, en términos del factor intensivo, es la función lineal, o sea:

$$f(x) = m = Ct$$

Puesto que: $E = f(x)\, N$, $\dot{E} = f\,\dot{N} + f_1(x)\, \dot{x}\, N$

la ecuación (1) permite escribir: $\dot{E} = \{n + f_1(x)\, s\}\, E - K f_1(x)$

introduciendo la hipótesis (2), se obtiene: $\dot{E} = (n + m s)\, E - n m K$, de donde:

(2) $\ddot{E} = (n + m s)\, \dot{E} - n m \dot{K}$ pero $\dot{K} = s E$

y así, la ecuación diferencial homogénea de orden 2:

$$\ddot{E} - (n + m s)\, \dot{E} - n m s = 0$$

cuya ecuación característica: $\lambda^2 - (n + m s)\, \lambda - n m s = 0$ muestra inmediatamente que la solución completa es: (3) $E = Ae^{nt} + Be^{mst}$ el primer término depende, fundamentalmente de la tasa de crecimiento de la población n y el segundo, conjuntamente de la productividad y la tasa de inversión.

Las ecuaciones (3) y (4) permiten escribir las condiciones iniciales: $Eo = A + B$;

$$(n + m s)\, Eo - n m Ko = nA + ms B$$

$$A = \frac{n(Eo - m Ko)}{n - ms}\ ;\quad B = \frac{m(nKo - sEo)}{n - ms}$$

de donde con esto (4) $E(t) = \frac{1}{n-ms}\{n(to - mko)e^{nt} + m(nko - sEo)\, e^{mst}\}$

(5) $\frac{E}{N} = f(t) = \frac{1}{n-ms}\{n(f_1 - mxo)\, e^{nt} + (nxo - sto)\, e^{mst}\}$

2. Aplicación del modelo a la zona. Los anteriores resultados teóricos pueden aplicarse a la zona de investigación, utilizando la información suministrada por la encuesta mencionada más arriba, complementada por el Censo Agropecuario de 1970 y por el análisis demográfico y de empleo expuesto en el capítulo anterior.

El Censo Agropecuario de 1970 estimó en $31.7 millones la producción agrícola de la región, en ese año y fijó en 35 mil hectáreas el área cultivada, lo cual da un rendimiento promedio de $900,oo por hectárea. La encuesta encontró 44.200 hectáreas cultivadas y estimó en $39.8 millones el valor de la producción total para 1972. Por consiguiente la productividad de la tierra se ha mantenido constante. La distribución del ingreso de la producción, evaluada en la encuesta, es la siguiente:

Jornales	$6.635	millones
Alimentos, vivienda, vestido, etc.	6.958	millones
Salarios empleados	2.305	millones
Ahorros	1.959	millones
Inversión	3.975	millones
Ingreso directo	18.012	millones
Total:	39.844.oo	millones

Como se ve, la inversión de capital fue de $3.97 millones o sea del 10 por ciento. Si esta proporción se mantuvo también en 1970 la inversión en este año se sitúa alrededor de $3.2 millones aproximadamente.

Si fijamos ahora, como valor promedio de la tierra $1.000 por hectárea, el capital total, la tierra y el capital de inversión, fue de $38.2 millones y de $58.1 millones en 1970 y en 1974, respectivamente.

Más arriba hemos mostrado que, puede pensarse que la fuerza de trabajo crezca exponencialmente según la ley: $N = N_0 e^{0.02t}$ que da para 1970 y 1972, las cifras de 13.7 mil y 14.3 mil respectivamente. De este modo la "intensidad de capital" en 1970 y en 1972 fue de 2.8 y de 4.1 respectivamente, y la productividad del trabajo de $2310 y de $2800, en los mismos años.

Estos datos permiten evaluar la constante m, se encuentra:

$$\int (K) + m = 0.38$$

De esta manera la información pertinente, se resume en el siguiente cuadro:

$E_o = 39.8$ millones de pesos

$K_o = 58.1$ millones de pesos

$N_o = 14.3$ mil personas

$f_o = 2.8$ miles de pesos por persona

$x_o = 4.1$ miles de pesos por persona

$m = 0.38$ número puro

$s = 0.10$ tasa de inversión

$n = 0.02$ tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo.

Con esto, las fórmulas (5) y (6), para la zona son:

$$E(t) = 59.4\, e^{0.038t} - 19.4\, e^{0.02t}$$

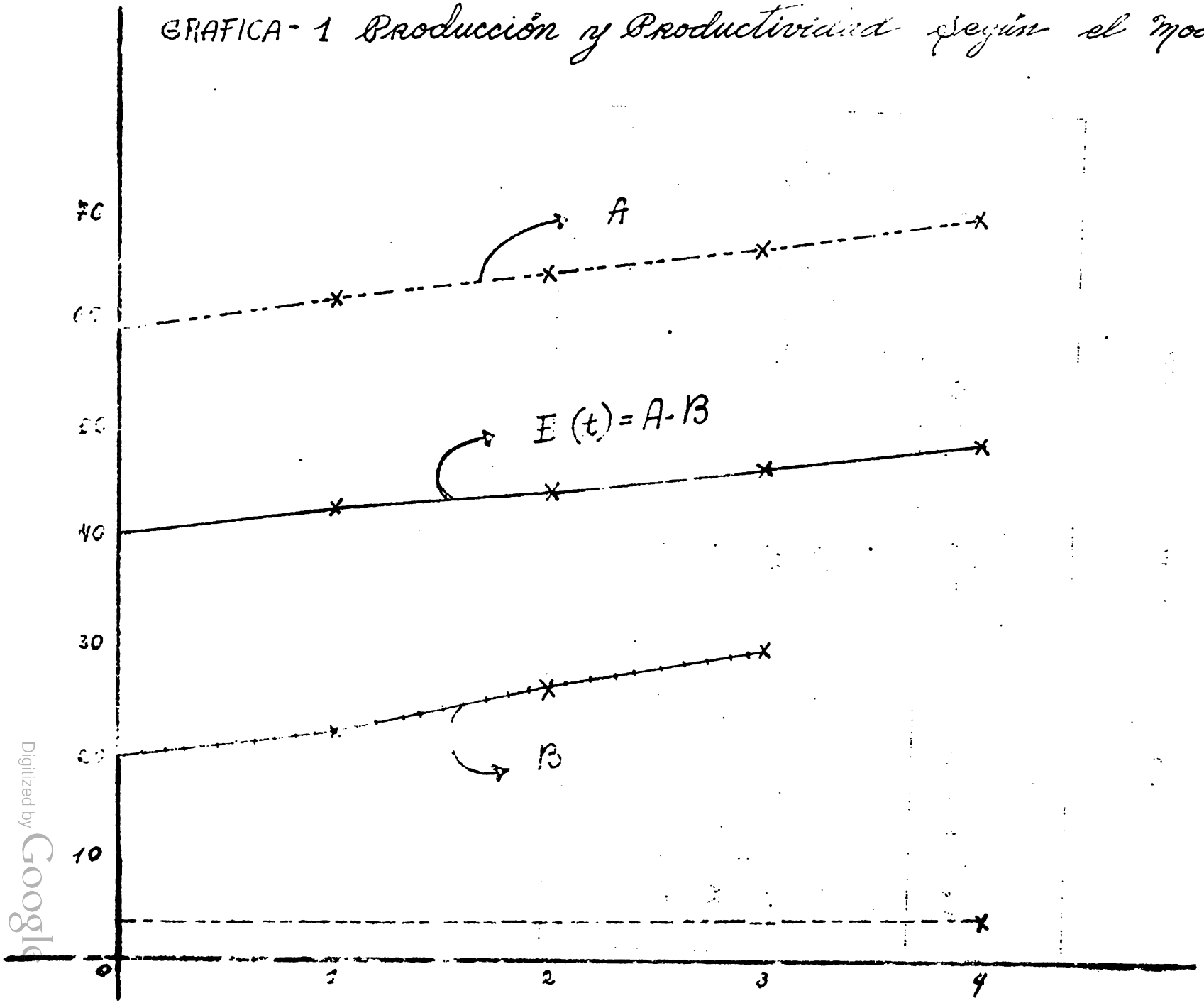
$$F(t) = 4.7\, e^{0.018t} - 1.4$$

La primera se compone, por sustracción, de dos funciones exponenciales: una de tasa de 3.8 por ciento, debida a la inversión y a la productividad, la otra de tasa 2 por ciento, ligada a la fuerza de trabajo. La productividad del trabajo también crece exponencialmente, pero a la tasa del 1.8 por ciento.

Las hipótesis de base han sido, la constancia de la tasa de inversión y el crecimiento constante de la productividad del trabajo debida al "capital intensivo". En las condiciones de la zona estas hipótesis parecen no ser demasiado distantes de los hechos. Sinembargo, si se mejora, la información sobre estos factores, el modelo podría mejorar también, las proyecciones (no predicciones) sobre desarrollo de la producción y de la productividad.

La siguiente gráfica ilustra, la contribución de las componentes de la producción, la marcha de la producción y el eventual desarrollo de la productividad. (Véase gráfico 1).

GRAFICA - 1 Producción y Productividad según el modelo



Gráfica 1

Producción y Productividad Según el Modelo

Años	t	$A = 59.4\, e^{0.038\, t}$	$B = 19.4\, 5^{0.02\, t}$	E (t) = A-B	f (t) =
1972	0	59.4	19.4	40	3.3
1973	1	61.8	19.8	42	3.4
1974	2	64.1	20.2	43.9	3.5
1975	3	66.5	20.6	45.9	3.5
1976	4	68.9	20.9	48.0	3.6

3. El régimen de los insumos. Por lo visto, a pesar de las condiciones climáticas, edafológicas y topográficas adversas, en la zona la producción agrícola mantiene un ritmo de crecimiento. Indudablemente, en la base de esto se encuentra una mejor utilización de la mano de obra en las tierras disponibles, que ha logrado frente a la constancia del rendimiento de la tierra, mayor productividad del personal asignado. Aparentemente, han mejorado los métodos de cultivo y la organización y administración del trabajo se han elevado.

En este contexto, conviene examinar el régimen de los insumos. Para ello consideramos las variaciones principales de E, K y N, o sea, funciones exponenciales de tasas 0.13, 0.13 y 0.02 respectivamente. Las funciones de producción que hemos evaluado nos darán por sustitución, la variación de I en cada una de las cuatro categorías. Para estudiar la variación de I en toda la zona, debemos operar con las medidas geométricas de los factores y las medias aritméticas de las elasticidades a partir de las cuatro funciones de producción que escribimos:

$$Ei = Ai\ Ki^{\alpha_1 *}\ Ni^{\beta_1}\ Ii^{\delta}$$

$\alpha_1 *$ son los coeficientes totales de utilización de la tierra:

De esta manera se obtiene:

$$G\ (Ii) = \left\{ \frac{G(Eoi)}{G(Ai)\ G\ (Koi)^{\alpha}\ G(Noi)} G \right\}^{1/\delta} \times e^{(0.13-0.13\delta-0.02\beta)}$$

donde G (F) es la media geométrica del factor F. sobre las cuatro subregiones y son las medias aritméticas de los coeficientes de insumo, el origen del tiempo es 1972 (finales), la fecha de la encuesta. Los cómputos dan:

$$\alpha = 1.016, \beta = 0.286, \delta = 0.391$$
$$G\ (Ii) \simeq 2\ e^{0.34t}$$

Esto indicaría, que, en promedio, la utilización de insumos se realiza sistemáticamente, al punto de que las condiciones existentes en el lapso 1970-1972, señalan fuerte incremento en su aplicación. Naturalmente, esto debe tomarse únicamente como un indicio, pues los promedios en subregiones bastante disímiles pueden no ser significativos.

BIBLIOGRAFIA

1. BARRE R. El Desarrollo Económico, Análisis y Política. México, Ed. Fondo de Cultura Económica 1962.

2. Banco Interamericano de Desarrollo. Desarrollo de Comunidad. Teoría y Práctica. México Ed. B. I. D. 1965.

3. BARAN P. La Economía Política del Crecimiento. México Ed. Fondo de Cultura Económica 1959.

4. FURTADO C. Dialéctica del Desarrollo; Diagnóstico de la Crisis del Brazil. México Ed. Fondo de Cultura Económica 1965.

5. GALBRAITH J. K. Desarrollo Económico. Barcelona, Ed. Ariel 1962.

6. HIPSCHNMAN A. La estrategia del Desarrollo Económico. México Ed. Fondo de Cultura Económica 1961.

7. Instituto de Desarrollo Económico. Estudios por Regiones y por Países. México Ed. I. D. E. 1965.

8. JAN TINBERGEN P. Desarrollo Económico. Madrid Ed. Rialp 1965.

9. KALDOR N. Ensayo sobre Desarrollo Económico. México. Ed. Centros de Estudios Monetario Latinoamericano 1963.

10. KUZNET S. Aspecto cuantitativo del Desarrollo Económico. México, Ed. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 1959.

11. LANGE O. Problemas de Economía Política del Socialismo. México, Ed. Fondo de Cultura Económica.

12. LEWIS U. A. Teoría del Desarrollo Económico y Desarrollo Político. México, Ed. Fondo de Cultura Económica. 1958.

13. MYRDAL G. Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. México, Ed. Fondo de Cultura Económica. 1962.

14. PERROUX F. Desarrollo Económico. Lima, Ed. Ins. Nal. de Planificación 1965.

15. ROBINSON J. Ensayo sobre la teoría del Crecimiento Económico. México, Ed. Facultad de Ciencias Económicas 1965.

16. ROSTOW W. W. El Proceso de Desarrollo. Buenos Aires, Ed. Vea y Lea 1964.

17. TINBERGEN J. Modelos Matemáticos de Desarrollo Económico. Madrid, Ed. Aguilar S.A. 1966.

18. SHUMPETER J. Teoría del Desenvolvimiento Económico. México, Ed. Facultad de Ciencias Económicas. 1963.

19. ZAHN E. Sociología del Desarrollo Económico. Barcelona. Ed. Sagitario S. A. 1963.

APENDICE 1. EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO RURAL EN LA ZONA DE PAMPLONA

(Ponencia presentada en el Seminario de Investigación Educativa celebrado en Cali, Abril, 1973).

L. Mora Osejo*

1. La Necesidad de Mejorar el Sistema de Educación Campesina. No es posible encontrar ninguna salida hacia la mutación de las condiciones agropecuarias primitivas hacia soluciones y actitudes racionales y modernas, sin una transformación del sistema de escuelas rurales que incluya dos aspectos fundamentales, a saber:

-Incremento cuantitativo de la red física.
-Transformación cualitativa del curriculum y de las bases del sistema de educación rural.
-Inclusión de un programa educativo rural extraescolar.

Esta afirmación no es nueva; afortunadamente varios investigadores se han ocupado de este problema y la literatura existente es suficiente para emprender un replanteamiento por la base del sistema educativo rural existente.

Para confirmar estas premisas citamos a continuación algunas referencias que consideramos importantes en la dirección señalada.

2. Referencias escogidas sobre Educación Rural.

1) Colombia en busca de una política educativa de campesinos adultos. Recomendaciones del Seminario Nacional sobre Educación de Campesinos Adultos-Bogotá Abril 8 de 1971.

2) Nuevas políticas de educación campesina extra escolar para América Latina.

Recomendaciones del Seminario Regional andino sobre educación campesina extra escolar Bogotá, Octubre 24-Octubre 30 de 1971.

3) Enseignement et développement économique Philippe Hugon - En options mediterranéennes No. 11.

4) Recomendaciones de la I reunión de Ministros de Educación del Grupo Andino. Bogotá, 1970.

* Investigador Principal. COLCIENCIAS - Pamplona.

Tomamos nota, de paso, de la creciente tendencia entre los Economistas y los Investigadores sociales, de apartarse de considerar la educación, como un simple factor adicional en el cálculo del residuo de una función de Cobb Douglas y de abandonar la creencia de que asimilando la educación a una inversión se captaba todo el papel fundamental de la misma en el proceso de desarrollo socio-económico.

En realidad, solamente un enfoque dialéctico que conjugue los aspectos individuales y sociales, reproductivos y transformadores, de medio y de fin que presente el problema educativo, será posible profundizar en la significación determinante de la educación en el problema del hombre contemporáneo, en particular del hombre campesino en las condiciones de la agricultura primitiva en nuestros países.

3. Estimación del Déficit de Escuelas Primarias Rurales en la Zona de Investigación.

El siguiente cuadro muestra la población escolar rural y el número de escuelas rurales en los municipios de la zona en 1970.

Municipios	Pobl. Escolar R.	Escuelas R.
Cácota	348	11
Chitagá	1.093	31
Herrán	289	15
Labateca	707	27
Mutiscua	293	8
Pamplona	695	25
Pamplonita	558	9
Ragonvalia	473	11
Silos	429	16
Toledo	1.845	51
	6.929	204

En el sector rural de N. de Santander, en el grupo de edad entre los 8 y los 14 años, según los censos de 1951 y 1964 se encuentran 43.822 y 46.851 personas respectivamente; mientras que las poblaciones totales en ese departamento fueron de 386.500 y 543.486.

Proyectamos linealmente el grupo de edad en referencia, con una corrección para asegurar el crecimiento geométrico en toda la población, o sea, utilizamos la fórmula:

$$g_t = \frac{g_1 + \delta t}{P_i + \Delta t} \; P_i \left(\frac{P_i}{P_o}\right)^t$$

Esto da: g^t G_t = 75.204 personas.

En 1964, en la zona de investigación correspondían 9.609 personas del grupo en referencia, o sea, 20.51 por ciento del total.

Por lo tanto asumimos que en 1970 se mantiene la proporción y obtenemos para el grupo de edad en la zona la cifra de 15.424.

Cada año emigraron de la zona, 1.260 personas aproximadamente de las cuales corresponden al grupo en referencia 87 las cuales, en los 6 años y medio se acumulan a 565 aproximadamente.

Por lo tanto, en la zona, quedaban 14.859 en el grupo entre 8 y 14 años para 1970. De ellos se matricularon en las 200 escuelas 6.929, quedando por fuera 7.930. Puesto que el promedio, en cada escuela asistieron 37 alumnos, se puede considerar que cada una podía albergar 3 alumnos adicionales para un total de 612, quedando un residuo neto de 7.318 que podemos distribuírlos en cada municipio, según su participación en el grupo de edad: 8 a 14 años. Esas proporciones fueron, en 1964 las siguientes:

Municipios	Porcentajes	Población	Nº de escuelas faltantes
Cácota	5.55	402	10
Chitagá	14.0	1.110	27
Herrán	6.9	547	13
Labateca	10.6	840	21
Mutiscua	4.4	350	9
Pamplona	8.2	650	14
Pamplonita	9.4	745	19
Ragonvalia	6.5	515	13
Silos	9.6	761	19
Toledo	24.8	1.967	49
TOTAL	100.0	7.930	184

Como se vé, la población escolar ausente es el 53.0 por ciento y el déficit de escuelas rurales es el 47 por ciento.

Cali, abril 26 1973

APENDICE 2. PROYECTOS COMPLEMENTARIOS DETECTADOS EN LA INVESTIGACION

1. Anteproyecto de una planta abonos compuestos.
2. Realización y capacidad de dos puestos móviles de maquinaria agrícola.
3. Estudio específico de productividad en la industria lechera.

4. Programa de fomento del cultivo intensivo de hortalizas.
5. Directrices para la complementación de la red de escuelas rurales, incluídas facilidades de instrucción para la vida rural.
6. Identificación de una red de caminos de penetración de alta prioridad.
7. Identificación de problemas claves de interacción fronteriza en Herrán y Ragonvalia.
8. Formulación del sistema de cuentas municipales y de las estadísticas agropecuarias.

Lema.
V-9-75

I. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA PLANEACION EN COLOMBIA

A. Antecedentes

El antecedente constitucional de la planeación en Colombia se halla en el Inciso 2o. del Artículo Unico del Acto Legislativo No. 1 de 1921. Sobre él, en fallo de una trascendencia incuestionable, dijo la Corte Suprema de Justicia: "La facultad de inspeccionar las industrias lleva consigo la de reglamentarlas o restringirlas, por cuanto el constituyente no ha podido tener en mira el establecimiento de una atribución meramente teórica, que no llevara a ningún resultado práctico". Posteriormente en la reforma constitucional de 1936, una de las innovaciones jurídicas más importantes que ha tenido el país, quedó expresamente consagrada la intervención del estado "en la producción, distribución y consumo de las riquezas".

El acto legislativo No. 1 de 1945 desarrolló más ampliamente este principio, facultando al Congreso para "fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional".

B. Bases Constitucionales

En el Acto Legislativo No 1 de 1968 existen innovaciones de trascendencia incuestionable que permiten al gobierno nacional adoptar y mantener una política armónica en materia de planeación del desarrollo.

1. En virtud del artículo 32 de la Constitución Nacional "se garantizan la libertad de empresas y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado.

Este intervendrá por mandato de la Ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Intervendrá también el Estado, por mandato de la Ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular".

2. De acuerdo con el numeral 4o. del Artículo 76 de la Constitución Nacional corresponde al Congreso "fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

3. El Artículo 79 de la Carta establece "las Leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho. Se exceptúan las Leyes a que se refieren los ordinales 3o. 4o. y 22 del Artículo 76, y las Leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuesto, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno.

Sin embargo, respecto de las Leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del Artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso.

Sobre las materias específicas propuestas por el gobierno, las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el Artículo 80. Las Leyes a que se refieren los incisos 2o. y 3o. del Artículo 182 se tramitarán conforme a las reglas del Artículo 80".

La importancia de este Artículo es capital por cuanto le da exclusivamente al gobierno nacional la iniciativa en la presentación del proyecto de ley que contenga los planes de desarrollo económico y social, y en materia de gasto público.

4. Por el artículo 80 de la Constitución "habrá una comisión especial permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el Ordinal 4o. del Artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta comisión podrá sesionar por iniciativa propia o convocatoria del gobierno, y rendirá los informes que determine la Ley o las Cámaras le soliciten. Esta Comisión estará formada por un Senador y un Representante de cada Departamento y dos representantes más de las intendencias y Comisarías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las Cámaras.

En el primer debate de los proyectos de Ley sobre las materias del Ordinal 4o. del Artículo 76, cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la comisión especial permanente, la propuesta de que una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluídos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económico, y la comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes si los hubiere.

Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

Con todo, si el gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la comisión en un término de diez (10) días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la Comisión insistiere, el gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

La comisión especial permanente, tendrá cinco (5) meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en que le sean presentados por el gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres (3) meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara, o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará insofacto al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley.

La comisión designará tres Senadores y tres Representantes para que concurran, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas". Por medio del Artículo anteriormente transcrito se crea una comisión especial permanente bicameral, encargada de dar primer debate a los proyectos de la Ley sobre planes y programas de desarrollo y a aquellos otros relacionados con el gasto público. Las decisiones de esta comisión se adoptarán con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Esta es una de las excepciones al principio de la adopción por simple mayoría que contiene la Constitución (Artículo 83).

Es básico dentro del contexto de este Artículo el que si precluídos los términos que él señala no hubiera tomado el Congreso ninguna determinación sobre los planes y programas, el gobierno los pondrá en ejecución mediante decreto con virtualidad de ley. Este decreto en consecuencia tiene la misma jerarquía legal que aquellos a que se refieren los numerales 1 y 12 del Artículo 76; 121 y 22 de la Constitución Nacional.

Por lo demás, este artículo centraliza en una sola comisión el primer debate del proyecto de ley, que antes debía surtirse en dos comisiones: una de la Cámara y otra del Senado.

5. En relación con el presupuesto nacional los Artículos 210 y 211 de la Constitución contiene modificaciones muy importantes a saber: (1) El proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos presentado por el gobierno nacional no puede ser modificado por el Congreso sino mediante el voto favorable del ministerio del ramo y (2) La Ley de Apropiaciones no podrá ser adicionada con partida alguna que no haya sido propuesta por el gobierno.

6. De acuerdo con el numeral 3o. del Artículo 118 de la Carta corresponde al Presidente de la República "presentar oportunamente al Congreso los planes y programas a que se refiere el Ordinal 4o. del Artículo 76, entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país y las reformas que se considere necesario introducir a los mismos".

C. Bases Legales

Dentro del mismo espíritu de la Carta Fundamental que se refleja en los Artículos antes citados, la actividad de la planeación en Colombia, está regida y organizada institucionalmente por las siguientes normas legales:

1. El Decreto-Ley 1050 de 1968 establece como normas de Planeación Nacional, entre otras, las siguientes:

-En el Artículo 3o. se dispone que corresponde a los ministerios y departamentos administrativos "preparar los planes y programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y a los planes de desarrollo del mismo".

-El Artículo 12 estipula, literal c), que son funciones de los ministerios "Dirigir, revisar y coordinar los trabajos de la oficina de Planeación del Ministerio y gestionar, directamente o por medio de funciones de su dependencia, la incorporación de los programas de su sector en los Planes Generales de Desarrollo".

-De igual manera, el Artículo 12, literal d), determina que los ministerios deben "Revisar y aprobar los proyectos de presupuesto de inversión y funcionamiento que hayan de ser presentados al Departamento Nacional de Planeación y a la Dirección General del Presupuesto, y el prospecto de utilización de los recursos del crédito público que se contemplen para la rama a su cargo".

-El Artículo 18 dispone que las oficinas de planeación de ministerios y departamentos administrativos deben "preparar, en colaboración con otros organismos, en especial con el Departamento Nacional de Planeación, y cuando fuere el caso, con técnicos y representantes del Sector Privado, los planes y programas del ramo; revisar cada uno de los proyectos que integran el plan sectorial; proponer las partidas presupuestales que en cada vigencia exija la ejecución de los indicados planes y proyectos; someter los planes del sector, una vez aprobados por el Ministro, al Departamento Nacional de Planeación para que éste los estudíe, coordine e incorpore en los planes generales de desarrollo y en los presupuestos anuales de inversión pública; y evaluar su ejecución y proponer los reajustes que parezcan necesarios o convenientes a dichos planes".

-Se dispone, así mismo, en los dos últimos parágrafos del Artículo 18, que las Oficinas de Planeación de los ministerios y departamentos administrativos deben preparar los presupuestos de funcionamiento de esas entidades de acuerdo con las instrucciones de la Dirección General del Presupuesto.

Además, en relación con la organización y funcionamiento de esas oficinas, y en la elaboración o reajuste de los planes sectoriales, "se seguirán las normas que prescriba el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General del Presupuesto que deben proponerse para su incorporación y, a través de estos, a los planes generales de desarrollo."

2. Por su parte el Decreto 2996 de diciembre de 1968, determina las funciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social y del Departamento Nacional de Planeación. El Consejo está integrado así:

-Por los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación; el Director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior; el Gerente del Banco de la República; el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y el Secretario Económico de la Presidencia de la República; quienes asistirán en calidad de miembros permanentes a las sesiones del Consejo.

-Por los Ministros del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos no contemplados en el literal anterior, los Directores o Gerentes de organismos descentralizados; y los demás funcionarios públicos que, por invitación del Presidente de la República, asistan a las deliberaciones en que se traten asuntos de su competencia, como miembros no permanentes del Consejo.

-Además, el Departamento Nacional de Planeación hace las veces de Secretaría Técnica del Consejo y tiene la responsabilidad de preparar el material que allí se discute.

Las funciones del Consejo son las siguientes:

-Recomendar para adopción del gobierno la política económica y social que sirve de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo.

-Estudiar y recomendar al gobierno, para que sean sometidos al Congreso Nacional, los planes y programas de desarrollo que le presente el Departamento Nacional de Planeación, como resultado del estudio y evaluación de los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos elaborados por o con la intervención de los ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

-Estudiar los informes periódicos u ocasionales que se le presenten a través de su Secretaría Ejecutiva, sobre el desarrollo de los planes, programas y políticas generales, sectoriales, regionales, y urbanos y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes y programas.

-Estudiar y definir las bases de los programas de inversión y de los gastos públicos de desarrollo sobre las cuales debe elaborarse el proyecto de presupuesto que el gobierno presente a la consideración del Congreso Nacional.

-Servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del gobierno.

-Aprobar o improbar el otorgamiento de garantías por parte de la Nación a préstamos externos.

-Las demás que hayan sido señaladas al Consejo Nacional de Política Económica por otras disposiciones de carácter legal.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Política Económica y Social la ejerce el Departamento Nacional de Planeación. Las principales funciones del Departamento son:

-Prescribir las normas que deben seguir las Oficinas de Planeación de los ministerios, departamentos administrativos y de las demás entidades públicas en la preparación y presentación de los planes, programas y proyectos de desarrollo sectorial, regional y urbano y asesorarlas en el ejercicio de sus funciones, elaborar y coordinar los planes o programas generales de desarrollo económico y social y presentarlos al Consejo Nacional de Política Económica y Social para su estudio y aprobación; y evaluar los resultados de la ejecución de los mismos y proponer los ajustes y modificaciones que fueren necesarios.

II. ANTECEDENTES DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL PARA EL PERIODO 1970-1973

El Plan de Desarrollo Económico y Social y el Plan de Inversiones Públicas para el período 1970-1973, fueron elaborados dentro de las orientaciones generales del Consejo Nacional de Política Económica y Social contenidas en su declaración del 21 de agosto de 1970. La preparación del plan que se presenta al Congreso en diciembre del presente año, además de seguir las orientaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, es resultado de cuidadosos estudios realizados por los organismos de planeación durante los años anteriores y ha tenido en cuenta las investigaciones y trabajos sobre el desarrollo colombiano elaborados por varias organizaciones nacionales e internacionales. En diciembre de 1969, el gobierno presentó al Congreso un plan contenido en el documento "Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1969-1972", cuya discusión no alcanzó a iniciarse en el Congreso Nacional. Estos planes y programas han cumplido importantísimas funciones, así: (1) Por medio de ellos se informó al Congreso Nacional sobre los criterios, políticas y programas que guiaron al gobierno nacional en su política de desarrollo económico y social; (2) Con base en los programas incluídos en este documento se prepararon los ante-proyectos del presupuesto de inversiones públicas correspondientes a los tres años iniciales del programa cuatrienal es decir, a los años de 1969, 1970 y 1971; y (3) El detallado y cuidadoso análisis que se hace en este documento sobre los principales aspectos de la estructura y desarrollo de la economía nacional han constituído el más valioso material básico para la preparación del plan que ahora se presenta al Congreso. Es indudable que sin este valioso documento habría sido imposible avanzar tan rápidamente en la preparación del plan para el período 1970-1973.

Por otra parte, ya a nivel regional y concentrándonos en el área agropecuaria, tenemos que a partir del año de 1970 se dan los primeros pasos en la planeación del sector. Uno de los aspectos que ha caracterizado al sector agropecuario en Colombia a través de la historia, es el gran número de entidades que en él trabajan, la duplicidad de funciones que desarrollan y la dificultad de coordinación en sus acciones.

La principal característica de las decisiones tomadas por estas entidades es la centralización de aquéllas con la consiguiente dificultad para llevar a cabo las sugerencias emanadas del poder central.

El Gobierno Nacional, como paso importante aunque en forma alguna definitiva para corregir esta distorsión, creó, por medio del Decreto 2043 de octubre de 1970 los Consejos Seccionales de desarrollo Agropecuario (CODESARROLLO) en los Departamentos, Intendencias y Comisarías del país.

Estos Consejos tienen como funciones:

1. Analizar los planes y proyectos de desarrollo y capacitación agropecuaria y los proyectos de presupuestos y planes de inversión de los organismos del sector agropecuario.

2. Proponer programas y sistemas de solución a los problemas agropecuarios en el respectivo Departamento.

3. Coordinar y evaluar los programas de acción de los organismos que actúan en la respectiva seccional, y

4. recomendar sistemas para obtener la mejor coordinación y la mayor integración posibles entre los distintos programas del sector

CODESARROLLO, seccional del Valle del Cauca, está formado por las siguientes entidades:

a. El Gobernador, Intendente o Comisario respectivo

b. El Director, Gerente o representante seccional de cada uno de los siguientes organismos.

Banco Cafetero
Banco Ganadero
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
Federación Nacional de Cafeteros
Instituto Colombiano Agropecuario, ICA
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA
Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA
Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, INDERENA
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA
Corporaciones Autónomas Regionales respectivas
Fondo Nacional de Caminos Vecinales

c. El Secretario de Agricultura y Ganadería Departamental, Intendencial o Comisarial cuando exista, o en su defecto, el Secretario de Desarrollo.

d. El Presidente de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos

e. Un Representante de las Juntas de Acción Comunal

f. El funcionario del Ministerio de Agricultura que para tal fin haya sido designado por el Ministro.

En septiembre de 1973 se creó el "Comité Operativo para Programa de Concentraciones de Desarrollo Rural, el cual comenzó a trabajar paralelamente a CODESARROLLO, a pesar de las insistencias del Comité de Trabajo de que se ampliara éste para dar cabida a las nuevas entidades que conviniera incluir.

Este nuevo Comité tenía como principales tareas las de evaluar y dar directrices en los programas de concentraciones de desarrollo rural, recomendando la ubicación de nuevos núcleos.

En noviembre de 1973, por medio del Decreto 2236, se crearon los Comités Departamentales de Desarrollo Rural, cuyo fin principal será de coordinación de actividades sobre desarrollo de áreas rurales que se adelanten en el respectivo departamento.

Estos Comités están compuestos por:

a. El Gobernador del Departamento, quien lo presidirá;

b. Un representante de los organismos nacionales del sector agropecuario que operan a nivel departamental;

c. Un representante del Ministerio de Educación Nacional;

d. Un representante del Ministerio de Salud Pública;

e. Dos representantes de las Asociaciones Campesinas, elegidos libremente por estas asociaciones;

f. El Jefe de la Unidad Seccional de Caminos Vecinales en cada Departamento;

g. El Gerente de la Electrificadora de cada Departamento o su delegado;

h. El Jefe de la Oficina de Planeación Departamental, o el Director de una Oficina Técnica similar donde aquella no existe, quien actuará con voz pero sin voto.

i. Un representante de los propietarios de tierras, elegido libremente por las asociaciones o agremiaciones de productores vinculados al sector agropecuario.

Con el fin de evitar duplicidades entre estos nuevos comités y CODESARROLLO, el Decreto 680 de abril de 1974 establece que;

"ARTICULO 1o. A partir de la vigencia de este Decreto las funciones que por medio del Decreto No. 2043 de 1970 estaban asignadas a los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario de cada uno de los Departamentos, serán desempeñadas por los Comités Departamentales de Desarrollo Rural".

Por lo tanto, el panorama de la toma de decisiones en el sector agropecuario queda, a partir de la conformación de este Comité, así;

a. Se eliminan CODESARROLLO, y por tanto su Comité de Trabajo; y el Comité operativo para el Programa de Concentraciones de Desarrollo Rural.

b. Las funciones de ambos quedan a cargo del Nuevo Comité Departamental de Desarrollo Rural.

Continuando con el aspecto de la planeación regional encontramos que se sigue legislando sobre esta materia, así tenemos que por el Decreto No.2320 de 1974, y las Resoluciones Nos. 010 y 011 de 1975, se crean y se reglamentan los grupos de trabajo interinstitucionales a nivel nacional y los Comités Regionales de Producción Agrícola y Recursos Naturales Renovables.

Respecto a lo que es la planeación a nivel de sector es importante considerar, las limitaciones que tiene OPSA, para llevar a cabo estas tareas.

Estas limitaciones podemos verlas considerando, las diversas funciones asignadas a dicha oficina, y que son las siguientes:

-Dirigir la preparación de los programas de Desarrollo del Sector Agropecuario de acuerdo con los lineamientos fijados por el Departamento Nacional de Planeación y tomando en cuenta los objetivos de la política de desarrollo económico del país.

-Tomar las medidas necesarias para que los programas y proyectos que integran el Plan de Desarrollo Agropecuario sean formulados, de tal manera que aseguren al máximo la obtención de los objetivos expresados en el Plan Sectorial.

-Efectuar los análisis necesarios para determinar si los programas y proyectos presentados por las entidades del sector agropecuario se ajustan a los objetivos del programa respectivo, y recomendar los ajustes del caso.

-Preparar el Plan de inversiones del Sector, el cual, una vez aprobado por el Ministerio, deberá presentarse a la consideración del CECSA, para su envío posterior al Departamento Nacional de Planeación, con el fin de estudiar su incorporación al Plan Nacional de Inversiones Públicas.

-Dirigir los estudios sobre evaluación del cumplimiento de los diferentes programas y proyectos de las entidades del sector, y con base en los resultados, recomendar los cambios que deben efectuarse en aquellos.

-Preparar el presupuesto anual de funcionamiento del Ministerio que habrá de someterse a la Dirección Nacional de Presupuesto.

-Asesorar a las Oficinas de Planeación de las entidades agropecuarias en la preparación de los programas de acción, coordinando sus actividades en tal forma que las funciones encomendadas a cada entidad se realicen dentro de niveles máximos de eficiencia.

-Asesorar a las demás dependencias del Ministerio en aquellos asuntos que por su naturaleza requieran la participación directa de la oficina.

-Efectuar estudios periódicos sobre producción, comercialización, crédito, incentivos y asuntos similares del sector agropecuario y presentar recomendaciones de acción a consideración del mismo.

-Someter el estudio del Ministro, la política tributaria y de comercio exterior que se juzgue más aconsejable para fomentar adecuadamente la producción y la comercialización de los productos agropecuarios.

-Elaborar, para decisión del Ministro, la política sobre crédito agropecuario, especificando los casos en los cuales, de manera general, se deba exigir la prestación de asistencia técnica especializada, para garantizar el adecuado y eficiente aprovechamiento del crédito.

-Someter a consideración del Ministro, de acuerdo a los estudios que para el efecto se preparan, la política de fijación de cuotas de absorción obligatorias de materias primas de producción nacional.

-Elaborar los análisis que permitan a la Superintendencia Nacional de Precios fijar la política sobre régimen de precios para productos e insumos agropecuarios.

-Actuar como Secretaría Técnica del CECSA y presentar a las reuniones del mismo, los documentos sobre asuntos que requieran decisión del Comité.

-Preparar el presupuesto del Fondo de Fomento Agropecuario que ha de presentarse a consideración del Ministro y del Comite Ejecutivo del Consejo Superior de Agricultura.

-Suministrar al Ministro los informes requeridos por entidades internacionales sobre el desarrollo del sector agropecuario.

Al analizar la situación actual del problema y en donde apreciamos que la estructura administrativa del país está dada por la rama ejecutiva, que está integrada por el Presidente de la República, quien a su vez nombra a sus colaboradores inmediatos, o sea los Ministros, quienes se van a encargar de la aplicación de la política trazada por la Presidencia y del Ministerio por intermedio del encargado de la misma, se nombra a los Gobernadores, que son agentes directos del Presidente, de su libre nombramiento y remoción, estos Gobernadores a su vez son los encargados de nombrar a los Alcaldes Municipales.

En el nivel de colaboradores del ejecutivo, encontramos que los Ministros tienen a su cargo como colaboradores inmediatos del presidente a los Gerentes de los Institutos descentralizados, pero estos nombramientos son hechos directamente por el Presidente de la República.

Frente a la estructura administrativa del ejecutivo, encontramos a nivel de Presidente, el Departamento Nacional de Planeación, que actúa como un Consejo Asesor del CONPE, o sea el Consejo Nacional de Política Económica y Social, del cual hacen parte todos los ministros del Despacho vinculados a asuntos económico-sociales y tiene como Secretario Técnico al Director del Departamento Nacional de Planeación.

A nivel de Ministerio, encontramos que existen en cada uno de ellos oficinas de planeación, pero en el caso que nos corresponde del sector agropecuario, vemos que a nivel del Ministerio se encuentra la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario. El Ministro tiene un Consejo Asesor que es el Consejo de Política Agraria, en el cual OPSA actúa como Secretario. Ya entrelazando la relación entre el Departamento Nacional de Planeación y OPSA, encontramos que entre estos dos organismos de planeación no hay una relación definida jurídicamente. Sin embargo, OPSA tiene como función la de integrar los planes que son trazados por los institutos que están a cargo del Ministerio de Agricultura.

Siguiendo la escala, encontramos que a nivel regional están las gobernaciones y ellas a su vez tienen su departamento de planeación departamental, pero este organismo no tiene ninguna vinculación, ni jurídica, ni presupuestal, ni administrativa con la estructura que viene del ministerio, y mucho menos con la de planeación nacional y es por esto que estos organismos de planeación departamental solamente se encargan de atender los objetivos, los planes y políticas trazados por las gobernaciones y atender esos planes de acuerdo a los recursos de cada departamento. Si seguimos en ese orden jerárquico-administrativo, confrontado con la planeación, encontramos que a nivel ya de municipio, algunos de ellos, muy pocos en el país por cierto, tienen un Departamento de Planeación Municipal que está adscrito a las alcaldías respectivas y que sirve para integrar los planes de sus Secretarías, pero que no tienen ninguna relación con los planes trazados por las Gobernaciones y mucho menos con los planes trazados a nivel ministerial y mucho menos a nivel presidencial o del Departamento Nacional de Planeación.

Es por esto que esta superposición de estructuras entre lo que es la rama administrativa y la planeación en Colombia, ha hecho pues que no se tenga una estructura firme o por lo menos ligada jurídicamente entre una y otra, que señale una dependencia consecuente entre los planes y programas que se ejecutan a nivel local, regional o nacional. Además de esto podríamos señalar que existen otros factores que hacen que la planeación esté disociada en el país, como es que los institutos descentralizados que dependen del Ministerio, a veces sus funciones están superpuestas a nivel de Ministerio y que cuando ya sus planes se van a ejecutar a nivel regional o local, encontramos que dos institutos están ejerciendo la misma función y están implementando a veces el mismo plan, o en su defecto encontramos que la planeación del Departamento ha dado aprobación a un plan aprobado por una de las Secretarías de la Gobernación.

Se observa por lo tanto, que el esquema de la planeación nacional está demasiado desarticulado en todos los niveles y esta desarticulación está propiciando en el país un desperdicio de esfuerzos, un desperdicio de recursos y un desperdicio de tiempo, llamemos así, porque no se pueden concretar objetivos bien definidos para el desarrollo tanto local como regional, o nacional.

Por otra parte, encontramos situaciones que hacen de la planeación en Colombia un poco distorcionada como es el caso de que los presupuestos son considerados a nivel nacional por el Congreso de la República, a nivel departamental por las Asambleas y a nivel municipal por los Consejos Nacionales y los criterios con que aprueban estos en su mayor parte no tienen ninguna base técnica, sino que obedecen más a criterios políticos.

Por otra parte, podríamos señalar que los presupuestos departamentales y nacionales son manejados con criterio personal de un solo funcionario y esto conlleva a que sea la persona fuerte pues, quien maneja el presupuesto nacional, para que esta persona tenga en su poder toda la decisión para distraer los recursos del país o de la región, o del municipio hacia los intereses que más le convengan.

Si volvemos atrás, en cuanto a la estructura administrativa con la estructura planificadora, encontramos que los canales de comunicación entre las oficinas de planeamiento del sector con el Departamento Nacional de Planeación, éstas tienen que hacerse por intermedio del Ministro y éste a su vez por intermedio del Presidente, para no llegar a Planeación Nacional, que es la que debería estar en contacto directo con la ficina de planeamiento del sector; a su vez encontramos que los institutos adscritos al Ministerio, en muchos casos sus oficinas de planeación integran planes o programas que no pasan por la Oficina de Planeamiento del Ministerio y se lo exponen directamente al Ministro y éste a su vez lo plantea ante el Presidente de la República, o ante el Consejo de Política Económica y Social y estos a veces son apoyados y son analizados y tienen sus partidas necesarias dentro del presupuesto nacional, para atender las inquietudes de los institutos; sin embargo, vemos que la relación entre la oficina de planeamiento del sector y la oficina de planeación nacional están completamente desarticuladas; a veces estos proyectos que son propuestos por los institutos pueden o no obedecer a criterios de presiones políticas y no tienen ningún criterio técnico. Ahora, si esta situación la analizamos a nivel regional, encontramos que no hay ninguna relación entre los planes y programas que se establecen a nivel ministerial con los programas que se establecen a nivel regional y entonces vemos que cuando los programas ya llegan a nivel regional, estos ya llegan bastante atomizados, con una distracción de recursos tanto humanos, técnicos y presupuestales, que realmente están causando un trauma económico a un país con pocos recursos como el nuestro.

En el caso de las Reglamentaciones, podríamos ver en el país ejemplos muy cortantes respecto a lo que es una reglamentación ministerial o de tipo institucional.

En el artículo 80 de la Constitución se establece que habrá una comisión especial permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal cuarto del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económicos y sociales, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso esta Comisión podrá sesionar por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno y rendirá los informes que determine la ley o las Cámaras.

Esta comisión estará formada por un Senador, un Representante de cada Departamento y dos Representantes más de las Intendencias y Comisarías, todos elegidos por dichas Corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en la Cámara. En el primer debate de los proyectos de Ley sobre las materias del ordinal cuarto del artículo 76 cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial permanente la propuesta de una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo.

FECHA DE DEVOLUCION

16 NOV 1981			

SCCR 73

Autor: Reunión sobre coordinación de las unidades de pie

Título: rifierción de los...

Fecha Devolución	Nombre del solicitante
16 NOV	Integlichal