PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA

MATERIAL DIDACTICO

(EDICION PROVISIONAL SUJETA A COMENTARIOS)

SEMINARIO SOBRE DESARROLLO RURAL PARA GERENTES REGIONALES DE LA CAJA AGRARIA

22 al 30 de Marzo
1971

BOGOTA – COLOMBIA

IICA CIRA

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA

MATERIAL DIDACTICO

(EDICION PROVISIONAL SUJETA A COMENTARIOS)

SEMINARIO SOBRE DESARROLLO RURAL PARA GERENTES REGIONALES DE LA CAJA AGRARIA

22 al 30 de Marzo
1971

BOGOTA – COLOMBIA

C O N T E N I D O

CAJA DE CREDITO AGRARIO

La CAJA DE CREDITO AGRARIO se creó por mandato de la Ley 57 de 1931, se constituyó como una Sociedad Anónima en 1932, con aportes de capital del Estado, de otros Bancos, de la Federación Nacional de Cafeteros y de particulares, para fomentar sociedades seccionales de crédito con suscripción de acciones por los Municipios, Departamentos y por agricultores e industriales; en 1943 se liquidaron las seccionales y se crearon las oficinas propias de la CAJA bajo su directa administración.

Posteriormente se le anexaron, las secciones de crédito industrial y préstamos para la minería y así completó el nombre que actualmente ostenta de CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO.

IICA-CIRA. PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA

El Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria es un instrumento funcional de capacitación, creado por convenio entre el Gobierno de Colombia y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Este Programa tiene como principal objetivo atender a las necesidades específicas de capacitación que se presenten por las diferentes entidades del sector agropecuario y dar a éstas la asesoría que soliciten. Su Dirección y Administración están a cargo del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (CIRA).

INTRODUCCION

Estamos viviendo una época caracterizada por un cambio socio-económico profundo y acelerado. Este hecho hace cada vez más importante que las personas que además de formar parte del mismo, lo promuevan, estén en plena capacidad de comprender su dinamismo, prever sus consecuencias y buscar los medios más efectivos para contribuír a la obtención de sus metas.

Los Gerentes Regionales de la Caja Agraria son personas que están en primera línea como agentes impulsores del cambio. Su contacto con los diversos estamentos sociales de los sectores agrícola, industrial y minero; la familiaridad en los problemas que afrontan y la importancia del instrumento que manejan (crédito), hacen necesario que posean una visión del marco estructural en el cual operan, para hacer así mas efectiva su contribución al desarrollo nacional.

Sobre estas bases se organizó el Seminario sobre Desarrollo Rural para Gerentes Regionales de la Caja Agraria con los siguientes OBJETIVOS BASICOS:

- Discutir alternativas de Desarrollo Agrícola en Colombia.
- Hacer una revisión de la política agraria que actualmente se adelanta.
- Precisar el papel que debe cumplir la Caja Agraria en la planeación y ejecución de esta política.
- Revisar metodologías y sistemas de trabajo de la Caja, evaluarlos y sugerir las modificaciones que sería necesario adoptar.

DIRECTIVOS DE LAS ENTIDADES AUSPICIADORAS

Dr. José Vicente Vargas Salgado	Gerente General de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.
Dr. Luis Ramiro Beltrán	Director del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA)
Dr. Mario Suárez Melo	Codirector del Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria (IICA-CIRA)

COORDINADORES DEL SEMINARIO

Dr. Hugo Mejía Rubio	Director del Departamento de Relaciones Humanas, Caja Agraria.
Dr. Rafael David Barrera	Jefe de la División de Formación de Personal. Caja Agraria.
Dr. Eduardo Ramos López	Coordinador del Seminario. Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria.

CONFERENCISTAS

Dr. LUIS RAMIRO BELTRAN. Boliviano. Actualmente Director del IICA-CIRA. M.A., Ph. D. en Comunicaciones, de la Universidad del Estado de Michigan. Vinculado al I.I.C.A. desde 1955, ha prestado sus servicios en varios países latinoamericanos. Ha asesorado a la AID, a las Naciones Unidas y al BID en varias oportunidades. El Dr. Beltrán tiene una amplia experiencia en capacitación y además ha sobresalido como periodista.

Dr. HERNAN CARRERA ANDRADE. Ecuatoriano. Economista egresado de la Universidad Central de Quito. Actualmente Planificador Agrícola Regional con sede en el C.I.R.A. Trabaja en el I.I.C.A. desde 1964. Ha ocupado importantes cargos en su país, tanto en el campo académico como en el ejecutivo, en el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.

Dr. HERNAN CHAVERRA. Ingeniero Agrónomo, egresado de la Facultad de Agronomía (Universidad Nacional) en Medellín. Hizo estudios de Post-Grado en la Universidad de Purdue obteniendo los títulos de M.S. y Ph.D. Actualmente ocupa el cargo de Director de Planeación del Instituto Colombiano Agropecuario (I.C.A.)

Dr. HERNANDO DURANA. Ingeniero Agrícola egresado de la Universidad de los Andes y Master de la Universidad de Illinois en el mismo campo. Actualmente es Sub-Gerente de Desarrollo Agrícola del INCORA. En el mismo Instituto ha desempeñado los cargos de Jefe de Operación de Distritos, Jefe de Estudios Técnicos y Jefe de Planeación.

Dr. LUIS H. FAJARDO. Fundador y actual Director del Departamento de Sociología de la Universidad del Valle. Master of Arts de la Universidad de Yale y candidato al Ph.D. en Sociología, en la misma Universidad. Doctor en Jurisprudencia en la Facultad de Derecho en la Universidad de Roma, con estudios de especialización en Berlín. Miembro del Comité Asesor de Colciencias y del Grupo Prospectiva de la Presidencia de la República.

Dr. TOMAS LACKINGTON. Chileno. Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile; Master en Economía y candidato al - Doctorado en la Universidad de Washington. Profesor de Economía de la Universidad de Chile. Especialista en Planificación del Desarrollo Económico y Macroeconomía. Actualmente ocupa el cargo de Economista Sectorial Adjunto del I.I.C.A. - C.I.R.A. y Profesor de Economía del curso post-grado de Master en Planificación Agrícola que da la misma institución.

Dr. FRANCISCO LEAL BUITRAGO. En la actualidad ocupa el cargo de Jefe de la Sección de Sociología de la Universidad de los Andes. Sociólogo egresado de la Universidad Nacional de Colombia. Obtuvo el título de Magister en Sociología, en la misma Universidad.

Dr. ANTONIO JOSE URDINOLA. Economista de la Universidad de los Andes. Hizo estudios de postgrado en Economía en las Universidades de Chicago y Harvard, siendo candidato a Ph.D. en esta última. Realizó estudios de Economía Política en la London School of Economics Actualmente Asesor de la Presidencia del Banco de Bogotá. Ha sido también Agregado Comercial de Colombia para la Zona Europea de Libre Comercio (EFTA) y Jefe de la Unidad de Estudios Industriales y Agrarios del Departamento Nacional de Planeación.

Dr. JAIME URIBE URDINOLA. Abogado. Ex-Gerente del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA). Actualmente Director del Centro de Especialización e Investigación del Mercadeo Agropecuario, de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Dr. MIGUEL URRUTIA. Economista de la Universidad de Harvard. M.A. y Ph.D. de la Universidad de California, Berkely. Actualmente Sub-Gerente Técnico del Banco de la República. Ha sido Asesor de la Junta Monetaria; Secretario General del Ministerio de Hacienda y Profesor Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes. Autor de varios libros y diversos artículos en el campo de su profesión.

Dr. FERNANDO VILLAMIZAR. Economista Agrícola. Obtuvo su B.S. en la Universidad de Maryland y el M.S. en la Universidad de Wisconsin. Actualmente Jefe de la Oficina de Planeación del IDEMA. Ha ocupado también cargos en el Departamento Nacional de Planeación como Jefe de la División Agropecuaria y en la CAR como Economista de la División Socio-Económica. Además ha asesorado en diferentes oportunidades al I.I.C.A. C.I.R.A., al Development and Resources y al INCORA.

PARTICIPANTES

1.	MARCO AURELIO JAIK.	Gerente (Encargado) de la Sucursal de Barranquilla (Atl), desde Octubre 1967. Entró a la Caja en 1964.
2.	ENRIQUE BETANCOURT LOPEZ.	Gerente de la Sucursal en Bogotá (Chapinero) desde Marzo 1969. Entró en la Caja en 1967.
3.	ARTURO LUQUE VEGA.	Gerente de la Sucursal en Bogotá (San Victorino) desde Marzo 1969. Entró a la Caja en 1967.
4.	ALIRIO HERNANDEZ CABANZO.	Gerente de la Sucursal en Bucaramanga (Stder) desde Abril 1967. Entró a la Caja en 1963.
5.	LUIS FELIPE RAMIREZ.	Gerente de la Sucursal en Cali (Valle) desde Octubre de 1966. Entró a la Caja en 1943.
6.	JUAN PUPO MORA.	Gerente de la Sucursal en Cartagena (Bolívar) desde Abril 1967, fecha en la cual ingresó a la Caja.
7.	LUIS FRANCISCO SAAVEDRA.	Gerente de la Sucursal en Cúcuta (N.S.) desde Abril de 1957. Entró a la Caja en 1948.
8.	ESTEBAN VARGAS POLANCO.	Gerente de la Sucursal de Florencia (Caquetá) desde Noviembre de 1970. Entró a la Caja en 1953.
9.	ALBERTO LOPEZ CASTAÑO.	Gerente de la Sucursal en Ibagué (Tol). desde Enero de 1971. Entró a la Caja en 1968.
10.	JULIAN JARAMILLO VELEZ.	Gerente de la Sucursal en Manizales (Caldas) desde Octubre de 1970, fecha en que se vinculó a la Caja.
11.	CARLOS EDUARDO AYORA.	Gerente de la Sucursal en Medellín (Ant.) En trámite de posesión.
12.	ALIRIO LEAL	Gerente Encargado de la Sucursal en Montería (Córd). Entró a la Caja en 1955.
13.	JAIME CANAL FIGUEROA.	Gerente de la Sucursal en Pasto (Nar). desde mayo 1964, fecha en la cual ingresó a la Caja.

14.	HERNAN ARISTIZABAL OROZCO.	Gerente de la Sucursal en Pereira (Rsda). desde junio de 1970. Entró a la Caja en marzo del mismo año.
15.	GILBERTO MOSQUERA PEREZ.	Gerente de la Sucursal de Popayán (Cauca) desde abril de 1967, fecha en la cual ingresó a la Caja.
16.	LUIS FRANCISCO RAMIREZ.	Gerente de la Sucursal de Riohacha (Guaj.) desde mayo de 1949. Entró a la Caja en 1951.
17.	GUILLERMO ROJAS TRIANA.	Gerente de la Sucursal de Santa Marta (Mag), desde julio de 1965. Entró a la Caja en 1945.
18.	JULIO RAMON PALACIO.	Gerente de la Sucursal en Sincelejo (Sucre) desde febrero de 1971. Entró a la Caja en 1967.
19.	JORGE SANCHEZ SUAREZ.	Gerente de la Sucursal en Tunja (BOY). desde septiembre 1967. Entró a la Caja en 1966.
20.	SAUL FIGUEROA PAZ.	Gerente de la Sucursal en Valledupar (Cesar) desde octubre de 1968. Entró a la Caja el 20 de Octubre, 1942,
21.	ALBERTO TRUJILLO TRUJILLO.	Gerente de la Scursal en Villavicencio (Meta), desde noviembre 1963. Entró a la Caja en 1945.
22.	ENRIQUE CARRASCO.	Gerente Supernumerario.

PROGRAMA DEL SEMINARIO

I TEMARIO

1. La importancia estratégica de la agricultura para la transformación de América Latina.

   a. Situación de la agricultura en América Latina.

   a.1 Eficiencia de la empresa.

   a.2 Eficiencia global.

   a.3 Combinación óptima de factores y productos.

   a.4 Polarización de los recursos y estímulos productivos.

   a.5 La eficiencia, teoría condicionada por la estructura de tenencia de los factores.

   a.6 La eficiencia global condicionada por la eficiencia técnica.

   b. Oferta de productos:
   Materia prima para la industria
   Alimentos para consumo interno y,
   Fuentes de divisas.

   c. Importancia de la demanda, dinamizadora potencial de los demás sectores.

   d. Fuente de mano de obra para los otros sectores.

2. La estructura agraria

   a. Concepto de estructura

   b. Componentes

   c. Niveles y desarrollo

   d. Análisis de los aspectos ecológicos y físicos

   e. Análisis de los sistemas de tenencia

   f. Complejo latifundio-minufundio

   g. Desarrollo histórico de la tenencia en América Latina

   h. Metodología para medir índices de concentración

   i. Estratificación social y marginal

   j. Exodo

   k. Dominación cultural.

l. Comunicación y participación

m. Relación de dependencia entre el sector rural y el sector urbano.

3. <u>El desarrollo económico en Colombia</u>

a. Conceptualización del "Desarrollo" colombiano

b. Conceptualización del "Subdesarrollo" colombiano

c. Papel de la agricultura en el desarrollo económico

d. El problema agrario colombiano. Circunstancias que lo configuran

e. Soluciones al problema agrario. Presentación de alternativas.

4. <u>Estrategia del desarrollo en Colombia</u>

a. Importancia de la planificación

b. Elementos de planificación

c. Proceso de la planificación en Colombia

d. Los planes de desarrollo

e. La política agraria en el plan de desarrollo 1970-1973

e.1. Política de crédito

e.2. Política de Mercadeo

e.3. Política de Reforma Agraria

e.4. Política de Extensión y fomento y asistencia técnica

5. <u>La Caja Agraria y la política agraria</u>

a. Análisis de la política de crédito

b. Análisis de las actuales líneas de crédito

c. Se ajusta la Caja a la política agraria?

d. Líneas de orientación futura

6. <u>Organización futura de la Caja Agraria</u>

a. Organización administrativa

b. Sistemas internos de trabajo

7. Fijación de objetivos

a. Orientación futura

b. Acciones a realizar:

- A corto plazo
- A mediano y largo plazo

II. METODOLOGIA

El nivel de los participantes exigió que el curso se desarrollara a través de mesas redondas y discusiones dirigidas. Las discusiones tuvieron como base o una conferencia sobre el tema respectivo, o un documento que prepararon y presentaron los mismos funcionarios.

El seminario estuvo dividido en dos etapas: la primera se realizó del 22 al 25 de marzo y en élla se presentaron los temas relacionados con la importancia de la agricultura para la transformación de de Amércia Latina, la estructura agraria, concepto del desarrollo económico colombiano; la política agraria en los planes de desarrollo y los diferentes instrumentos de política. Esta primera etapa estuvo bajo la responsabilidad del Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria (IICA-CIRA); la segunda estuvo dirigida a la revisión de las políticas, procedimientos y sistemas de la Caja Agraria y se desarrolló del 26 al 30 de Marzo, bajo la coordinación del Director del Departamento de Relaciones Humanas de la misma entidad.

SESION DE INAUGURACION

DISCURSO DEL DIRECTOR DEL IICA - CIRA

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DR. LUIS RAMIRO BELTRAN

DIRECTOR DEL CIRA

Bienvenidos al CIRA, estimados compañeros de la Caja de Crédito Agrario, y cuenten desde ya con todo nuestro mejor deseo de prestar a ustedes toda colaboración en esta actividad. Estamos muy reconocidos al señor Gerente General de la institución así como a todos ustedes por la confianza que depositan en nosotros para contribuír a la orientación de las actividades de la Caja en la nueva época que vive Colombia y América Latina.

Estamos honrados con el encargo porque para nosotros constituye una alta satisfacción apoyar en todo cuanto esté a nuestro alcance al afán central de este seminario que es de redefinir el papel del crédito rural en Colombia en relación con el conjunto de la problemática, del desarrollo rural y nacional. Esta definición la lograrán ustedes en términos de la planificación de la ejecución y de la evaluación de las operaciones y estará, naturalmente, a cargo en principio de los señores Gerentes Regionales que colaboran con el señor Gerente General. Creo que la oportunidad democrática de analizar la política nacional de crédito rural es envidiable y loable. Sin embargo me parece que ya antes de este Seminario había motivos para reconocer el mérito en la visión que ha tenido el doctor Vargas en intentar esa redefinición en términos de una democratización del crédito rural. Todos sabemos que en América Latina gran parte de la infraestructura física y no física al servicio de la agricultura está todavía beneficiando estrictamente a pequeñas minorías que tienen un volúmen exagerado de poder financiero, del cual derivan también un poder político y cultural demasiado grande. Me acuerdo muy bien cómo, después de asumir sus altas funciones, el actual Gerente General de la Caja señaló la necesidad de reorientar la actividad de toda la institución en el sentido de que el crédito deje de ser un privilegio de minorías y pase a ser utilizado por la gran masa campesina que es la que verdaderamente lo necesita.

Desde ese punto de vista este Seminario tiene una trascendental importancia porque permitirá que ustedes analicen la conducta que deben tener en el campo en este sentido. Dentro de este delineamiento, los Gerentes Regionales, pasan a cumplir aún más altas funciones en la orientación nacional de esta política. No son ya solamente ejecutores del campo, sino que cada día más, con este plan de la gerencia, van adquiriendo nuevas tareas, nuevas y mayores responsabilidades.

Estas nuevas tareas no serían posibles ni la nueva orientación social que se imprime a la Caja sería posible si los señores Gerentes Regionales no tuvieran oportunidad de revisar su contacto con la problemática general del desarrollo rural en Colombia. De ahí que la primera parte de este Seminario estará dedicada específicamente a brindar a ustedes cortas presentaciones a cargo de un grupo de expertos que está a sus órdenes en el

Programa Nacional de Capacitación a cargo del CIRA. Ellos pondrán las bases de discusión para que ustedes analicen la importancia del desarrollo de la agricultura para el desarrollo nacional de Colombia, la naturaleza de la estructura agraria colombiana, y la naturaleza de las políticas agrícolas que se sigan en el país y de sus respectivos instrumentos. Una vez que sea cumplida esa fase por parte nuestra la de darles orientación e información básica que les permita ver mejor el panorama global (los antecedentes del cuadro total dentro del que ustedes trabajan) entónces empezará la segunda etapa del Seminario, específicamente destinada al análisis de las políticas y procedimientos técnicos de la Institución. La aspiración de esta segunda parte, consistirá en que ustedes deriven de ahí recomendaciones y sugerencias a la Gerencia General y a ustedes mismos para mejorar cada día más la acción institucional en servicio del campesinado.

Estamos seguros de que ese esquema ha de ser muy útil. Por nuestra parte, haremos todo lo posible para servirles en este sentido, éllo sin ánimo, sin embargo, de que ésto se convierta en ningún curso de alto nivel, porque es realmente un Seminario de altísimo nivel, y en él nosotros somos más bien estimuladores, observadores pero, como decía en este instante el señor Gerente, los dueños de la actividad son ustedes.

Les damos, en nombre del CIRA, que opera el Programa Nacional de Capacitación, en nombre del señor Coordinador del Programa, doctor Mario Suárez, en nombre del Director del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, doctor Emilio Araújo, la más cordial bienvenida a este Centro. Esperamos que se sientan plenamente en su casa, porque ésta es su casa. Mil felicidades y mucho éxito en este Seminario.

Mil gracias.

DISCURSO DEL GERENTE GENERAL DE LA CAJA AGRARIA

DISCURSO DEL SEÑOR GERENTE GENERAL DE LA CAJA AGRARIA,

DOCTOR JOSE VICENTE VARGAS SALGADO

Señor Doctor LUIS RAMIRO BELTRAN

Señor Doctor MARIO SUAREZ MELO

Señores Profesores

Compañeros de Trabajo

Mi presencia en esta oportunidad, se debe al gran afecto y al gran respeto que tengo para todos y cada uno de ustedes, que constituyen la esencia y la razón de ser de la Caja de Crédito Agrario. En ustedes encuentra, también, la administración de la Caja a sus principales colaboradores, especialmente en la política actual que sigue la Institución consistente en la descentralización de todos sus servicios.

Llevan la grave responsabilidad de lo bueno y de lo malo que pueda adelantar una Institución tan importante como es la Caja de Crédito Agrario.

Se explica, también, mi presencia en este Acto por el deseo permanente de las Directivas de la Caja de que sus colaboradores inmediatos refresquen, con mucha frecuencia, sus conocimientos y puedan asimilar los modernos conceptos relativos a la Administración del campo.

Es fundamental que se hagan estas reuniones con el fin de estudiar la problemática nacional y, sobre todo, para que se puedan discutir las ideas sobre el cambio que requiere el país. Estamos en una época de cambio, de cambio fundamental; empeñados en una política social aún no bien entendida, pero que tenemos que llevarla adelante a pesar de la resistencia que se pueda presentar. Y nadie más que ustedes, como funcionarios de la Caja, que ocupan posiciones destacadas, están llamados a ser los defensores de este cambio, y sobre todo, a llevar a la conciencia de las gentes la necesidad de ese mismo cambio.

Desgraciadamente en este país, que es esencialmente agrícola, no se quiere entender la importancia que tiene la gente que labora en los campos. Hay una mentalidad citadina que está perjudicando notablemente a la principal organización del país, como es la organización del Sector Agropecuario. Son bien conocidos los diferentes obstáculos que hemos encontrado para un financiamiento adecuado de este sector, lo cual asume caracteres de gravedad. Sin embargo debemos anotar que ya el gobierno ha tomado conciencia de la importancia de este problema y aspira a darle una solución adecuada a la mayor brevedad para no causar traumatismos a la producción agrícola del País.

Vemos de una singular importancia la forma como se va a orientar este Seminario en el sentido de tener una etapa dedicada a una serie de planteamientos teóricos sobre la problemática del Desarrollo Rural, que los van hacer meditar sobre la necesidad del cambio que se viene predicando por parte del actual gobierno y que ustedes van a contribuír a conseguirlo.

Sería muy importante que aprovecharan esta oportunidad para que les cuenten a los profesores las múltiples dificultades porque atraviesan en sus regiones y conjugar a sus teorías esa extraordinaria experiencia que tienen ustedes, para convertirla en realidad viviente, en beneficio de esta organización que es la Caja de Crédito Agrario, Entidad por la que todos laboramos con gusto y que quisiéramos ver cada día superada de sus grandes dificultades. Si no es posible una participación activa del Gerente y de los Subgerentes en cada una de las etapas de este Seminario, esperamos que ustedes llevarán esas ideas al Seminario de Sochagota, en donde tendremos la oportunidad de aprender y ser partícipes de las buenas lecciones recibidas en la primera etapa de este certámen.

Sobra pedirles toda la dedicación al estudio de estos planteamientos teóricos, porque ustedes como hombres responsables nunca le han negado a la Caja ni a ustedes mismos el tiempo que sea necesario para buscar su mejoramiento personal.

Sin embargo quiero anotar que aunque estas oportunidades no han sido frecuentes, vamos a propender porque en el futuro estos encuentros se hagan con mayor periodicidad con el fín de recoger las informaciones, y aprovechar las buenas lecciones, no solo para su beneficio personal sino para un beneficio común en especial de nuestro campesino, que ha sido el hombre olvidado y explotado por nuestra sociedad.

Es importante resaltar el hecho de que no se trata de un fenómeno exclusivamente colombiano, sino que es un fenómeno general que vive el mundo, pero que está tomando unas características en Colombia, graves porque el campesino ya está tomando conciencia de sus derechos y los está exigiendo, en algunos casos en forma apresurada y en otros sin la orientación que le es indispensable para armonizar sus diversas actividades.

Para éllos también buscamos preparación, orientación no confesional, libre, porque esa es una de las cosas que más hemos admirado y que más reclamamos: La independencia de los conceptos y de las ideas encaminadas al bien común y de la población rural, en particular, que es nuestro objetivo.

Al desearles muchos éxitos en este Seminario queremos repetirles que estamos a sus órdenes en la Casa Principal.

Aprovecho, también la oportunidad para expresar al Director del IICA-CIRA, al Coordinador del Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria y a los Profesores que intervendrán en este Seminario nuestros agradecimientos por la acogida que siempre le han dispensado a los programas que la Caja les ha solicitado.

Muchas gracias.

CONFERENCIAS Y DOCUMENTOS

IMPORTANCIA ESTRATEGICA DE LA AGRICULTURA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA TRANSFORMACION DE AMERICA LATINA

Tomás Lackington

IMPORTANCIA ESTRATEGICA DE LA AGRICULTURA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA TRANSFORMACION DE AMERICA LATINA

Resulta evidente que el tema es de una amplitud enorme, por lo cual, solamente tocaremos algunos puntos que parecen ser de importancia vital.

a) La agricultura en relación al Desarrollo Económico

Corresponde en primer término definir qué se entiende por Desarrollo Económico y diferenciar este concepto del de crecimiento Económico. Crecimiento Económico es el concepto que se utiliza para describir la tasa a la cual crece el ingreso nacional o el ingreso percápita en un determinado país.

Todas las teorías del crecimiento económico presentan en última instancia una función de crecimiento del ingreso la cual debe maximizarse y cuya variable exógena principal la constituye el proceso de inversiones.

En el concepto de crecimiento económico resulta difícil encontrar, aunque sería interesante encontrarlas, variables de cambio social y estructural que permitieran maximizar ese ingreso y al mismo tiempo lograr una distribución más equitativa del ingreso. El concepto moderno de Desarrollo Económico es en este sentido más amplio y constituye un contexto más adecuado para la acción en los países malamente llamadas subdesarrolladas. Desarrollo Económico es, o debiera ser entendido, como aquel proceso de transformaciones profundas que permiten no sólamente lograr una economía más eficiente, sino que, al mismo tiempo, una economía más humana, más justa. Es decir, aquí ya no se trata de lograr solamente un crecimiento del ingreso tal o cual. Se trata, de lograr una integración nacional, política, social y económica, para que con un gran espíritu de solaridad se pueda obtener no únicamente esa maximización del ingreso sino que además, echar las bases de una nueva sociedad en la cual el hombre ocupa el primer plano. Me atrevo a decir que este enfoque tiene más operacionalidad (para los que crean en un enfoque idealista) que el enfoque tradicional desarrollista que parte de las estructuras dadas haciendo ceteris paribús de los elementos más vitales del cambio social y económico.

Habiendo hecho esta distribución fundamental pasaremos a continuación a analizar brevemente lo que ha sido considerado, históricamente (en la bibliografía tradicional), como las prelaciones principales entre la agricultura y el Desarrollo Económico.

a.1. Estructura Económica de la Agricultura

En América Latina, es de común conocimiento que la agricultura tiene en general una preponderancia en el contexto de la economía. La agricultura participa en promedio en un 21.3 por ciento en la formación del producto interno bruto de la región. Esta participación tiene una fluctuación que va desde el 6.6 por ciento en Venezuela hasta el 47.6 por ciento en Honduras. La población económicamente activa en el sector comprende, en promedio, un 48 por ciento del total y van desde un 27.4 por ciento en Argentina hasta un 72.8 por ciento en Guatemala.

La exportación de productos de la agricultura representa el 40 por ciento del valor total de las exportaciones de América Latina. Este valor alcanza una importancia muy significativa en países como Colombia (77 por ciento), Brasil (78 por ciento) y Ecuador (94 por ciento). Por otra parte, el sector agrícola en América Latina se caracteriza por alto grado de concentración de la propiedad y del ingreso, deficiente organización de la producción, deficiente utilización de recursos naturales y humanos , lento avance tecnológico, bajos niveles sociales de la población (educación, vivienda, salud y alimentación), y escasa integración de la población campesina al proceso de desarrollo económico y social. Una característica adicional que será dejada para el próximo punto dice relación con un ritmo de crecimiento de la producción insuficiente en relación al crecimiento demográfico.

a.2. Crecimiento del ingreso, demanda y producción

Existe un claro concenso en el sentido de que la agricultura debiera proveer un sostenido incremento en la oferta de alimentos.

A parte de aumentos autónomos en la demanda de alimentos - de importancia limitada, la tasa anual de incremento en la demanda por alimentos podría definirse de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$D = p + e\,n$$

D = Tasa anual de incremento en la demanda por alimentos.

p = Tasa de crecimiento de la población

e = Elasticidad ingreso de la demanda para productos agrícolas.

n = Tasa de crecimiento del ingreso per-cápita.

En países en vías del desarrollo, el crecimiento en la demanda por alimentos es un fenómeno de gran significado económico ya que tasas de crecimiento de la población que van desde el 1.5 al 3.0 por ciento anual son características de la mayor parte de estas naciones. Este factor solamente produce un sustancial crecimiento de la demanda por alimentos. En el Cuadro I puede verse claramente de que existen un considerable número de países en los cuales la tasa anual de producción agrícola sólo levemente supera a la tasa anual de crecimiento de la población y que aún más, existen otro grupo de países en los cuales la tasa de crecimiento de la población supera a la tasa de crecimiento de la producción agrícola obteniéndose índices de producción per-capita negativos.

Sin embargo, existe otro factor que agudiza la perspectiva anterior --- la elasticidad ingreso de la demanda por alimentos (la relación entre el aumento porcentual en la demanda por alimentos y un aumento porcentual en el ingreso) es considerablemente más alta en los países en vías del desarrollo que en los países de alto ingreso. Estimaciones empíricas nos indican que este coeficiente alcanza un valor de 0.6 en los países en vías del desarrollo y 0.2 en Europa Occidental, USA y Canadá. Las implicaciones de este hecho son claras. Una determinada tasa de crecimiento

CUADRO No. I

Incremento de la Producción Agrícola, Decada del 1955-65

País	Tasa anual de aumento: Producción total	Producción total	Producción per-capita
4% or More	%	%	%
Israel	9.9	3.9	6.0
México	6.3	3.1	3.2
Guatemala	5.8	3.1	2.7
Tailandia	5.2	3.0	2.2
Venezuela	5.1	3.5	1.6
Yugoslavia	5.1	1.1	4.0
Grecia	4.7	0.8	3.9
Siria	4.7	3.1	1.6
Taiwan	4.3	3.4	0.9
Malaya	4.2	3.1	1.1
Brasil	4.0	3.0	1.0
3.0-3.9%			
Australia	3.7	2.2	1.5
Egipto	3.7	2.5	1.2
Turquia	3.5	2.9	0.6
Japón	3.4	1.0	2.4
Panamá	3.4	2.8	0.6
Irán	3.3	2.5	0.8
Corea	3.3	2.6	0.7
Austria	3.2	0.3	2.9
Filipinas	3.2	3.2	0.0
Africa Sur	3.2	2.5	0.7
Ceylan	3.1	2.6	0.5
Etiopía	3.1	1.7	1.4
Honduras	3.1	3.1	0.0
España	3.1	0.8	2.3
Reino Unido	3.1	0.6	2.5
Nueva Zelandia	3.0	2.2	0.8
Promedio Mundial (2)	2.7	2.0	0.7

País	Tasa anual de aumento: Producción total	Producción total	Producción per-capita
2.0-2.9%	%	%	%
India	2.7	2.2	0.5
Burma	2.5	2.2	0.3
Francia	2.5	1.2	1.3
Holanda	2.5	1.3	1.2
Colombia	2.4	2.8	-0.4
Finlandia	2.4	0.9	1.5
Alemania	2.4	1.2	1.2
Perú	2.4	2.6	-0.2
Bélgica	2.3	0.6	1.7
Chile	2.2	2.6	-0.4
Pakistán	2.2	2.4	-0.2
Canadá	2.0	2.3	-0.3
Irlanda	2.0	-0.3	2.3
0.1-1.9%			
Dinamarca	1.8	0.7	1.1
Argentina	1.7	1.7	0.0
Italia	1.7	0.6	1.1
Marruecos	1.6	2.8	-1.2
EE.UU.	1.6	1.6	0.0
Portugal	1.4	0.6	0.8
Túnez	1.1	1.8	-0.7
Indonesia	1.0	2.2	-1.2
Suiza	0.8	1.8	-1.0
Cuba	0.7	2.2	-1.5
Irak	0.6	2.8	-2.2
Noruega	0.4	0.8	-0.4
Declinación de la producción			
Suecia	-0.2	0.6	-0.8
Argelia	-0.4	1.8	-2.2
Uruguay	-0.4	1.5	-1.9

(1) The State of Food and Agriculture, 1966. (FAO, 1966) p. 19 (Tasas compuestas)

(2) The State of Food and Agriculture, 1965 (Roma: FAO 1965 p.16.)

en el ingreso tiene una impacto mucho mayor en la demanda de alimentos en los países de bajo ingreso que en aquellos que gozan de un alto nivel de vida. Además, esto puede claramente producir una presión sobre los precios y los salarios produciéndose una espiral inflacionaria. Este impacto inflacionario claramente afecta en mayor proporción a las clases de más bajos ingresos dentro de cada país. Con el objeto de mantener los precios algunos países han recurrido a las importaciones de alimentos, pero, esta medida que soluciona un problema de corto plazo es perjudicial en el largo plazo ya que utiliza moneda extranjera que se requiere críticamente para importar ciertos bienes de capital y equipo necesarios para acelerar el desarrollo global y el desarrollo industrial específicamente.

a.3. Excedentes de Mano-obra

Es indudable que la mano de obra agrícola al emigrar del campo a la ciudad ha contribuido en gran medida al proceso de industrialización. Sinembargo, esta fuente de mano de obra en una importante proporción pasa a ocupar una situación de marginalidad en nuestros centros urbanos. Para que en una economía se produzcan transferencias productivas de mano de obra desde el sector agrícola hacia el resto del sistema se requieren dos condiciones de coyuntura: incrementos de productividad en el sector agrícola y aumento en la capacidad productiva del resto del sistema.

a.4. Contribución a la Formación de Capital

Un país en vías del desarrollo enfrentado a un propósito de crecimiento acelerado necesita un cuantioso volumen de capital para financiar la expansión de sus distintos sectores. Además de un gran despliegue de inversiones en infraestructura social y económica. Estos requerimientos por lo general serán mayores que las disponibilidades reales de capital excepto en aquellos países que cuentan con una situación favorable en sus exportaciones y reservas de divisas. En aquellos países en los cuales el sector agrícola es predominante, su contribución a la formación de capital será decisiva. La re-inversión de las utilidades

y la transformación estructural de este sector para hacerlo más eficiente resulta de primordial importancia.

Los puntos que han sido mencionados anteriormente explican, en cierta medida, la contribución real que debiera proyectar el sector agrícola al resto de la economía. Sin embargo, hay un ausente notable y es la necesidad de precisar la manera como los cambios en la tenencia de la tierra afectan las relaciones mencionadas.

b. Impacto de la Reforma Agraria sobre el Desarrollo Económico y Social

Si se parte de la base que la Reforma Agraria es parte de un proceso más amplio llamado de cambio social podemos concordar en que la Reforma emerge fundamentalmente en aquellos países que tienen un sistema político, económico y social que se caracteriza por una alta concentración de la propiedad agrícola, una gran pobreza en los sectores rurales con niveles de cuasi-subsistencia en materia de vivienda, educación, salud y nutrición, un estancamiento económico de las masas campesinas que permanecen al margen de los beneficios del desarrollo y, por último, una gran inestabilidad política y social. Con el objeto de ilustrar solamente uno de estos puntos, podemos referirnos al Cuadro II. En este cuadro puede observarse claramente el fenómeno de concentración. En Chile, a la fecha de la información (año 1965), existían un 6.9 por ciento de las explotaciones agrícolas que reunían el 81.3 por ciento del total en explotación. Por otra parte, en Perú, existían un 1.1 por ciento de las explotaciones que reunían un 82.4 por ciento del área total en explotación. La combinación de esta situación y de otros factores ha determinado que sea precisamente en estos países en los cuales se está llevando a cabo el proceso más profundo de Reforma Agraria y cambio social.

b.1. Los modelos económicos tradicionales

Con claras limitaciones de orden dinámico, los modelos económicos tradicionales no han incluído variables de cambio social y por consiguiente la Reforma Agraria ha encontrado también una notable ausencia en dichos modelos. Este hecho no tiene justificación alguna.

CUADRO No. II

AMERICA LATINA: NUMERO Y SUPERFICIE RELATIVA DE LAS EXPLOTACIONES AGRICOLAS; POR GRUPO DE TAMAÑO, EN LOS PAISES INCLUIDOS EN EL ESTUDIO CIDA

(Porcentajes de cada grupo de tamaño sobre el total del país)

País	Sub-familiar a/	Familiar b/	Multifamiliar mediano c/	Multi-familiar grande d/	Total
Argentina	0				
Número de explotaciones	43.2	48.7	7.3	0.8	100.0
Area en explotaciones	3.4	44.7	15.0	36.9	100.0
Brasil					
Número de explotaciones	22.5	39.1	33.7	4.7	100.0
Area en explotaciones	0.5	6.0	34.0	59.5	100.0
Chile					
Número de explotaciones	36.9	40.0	16.2	6.9	100.0
Area en explotaciones	0.2	7.1	11.4	81.3	100.0
Colombia					
Número de explotaciones	64.0	30.2	4.5	1.3	100.0
Area en explotaciones	4.9	22.3	23.3	49.5	100.0
Ecuador					
Número de explotaciones	89.9	8.0	1.7	0.4	100.0
Area en explotaciones	16.6	19.0	19.3	45.1	100.0
Guatemala					
Número de explotaciones	88.4	9.5	2.0	0.1	100.0
Area en explotaciones	14.3	13.4	31.0	40.8	100.0
Perú					
Número de explotaciones	88.0	8.5	2.4	1.1	100.0
Area en explotaciones	7.4	4.5	5.7	82.4	100.0

(Pasa)

(Continuación Cuadro No. II)

Fuente: Demike, Arthur L. y Barralough, Solón. Evolución y Reforma de la Estructura Agraria en América Latina. Santiago, FAO 1965, pág. 6.

a/ Subfamiliar: Son las explotaciones cuyas tierras son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de una familia de acuerdo a los niveles locales, así como para proveer empleo remunerativo durante todo el año a la misma familia poseedora de una capacidad de trabajo de dos hombre-año con el nivel tecnológico prevalente en la región.

b/ Familiar: Explotaciones con suficiente superficie para satisfacer las necesidades básicas de una familia y que proveen empleo remunerativo de 2 a 3.9 hombres/año, con el supuesto de que la mayor parte del trabajo es realizado por miembros de la familia.

c/ Multifamiliar mediano: Explotaciones con suficiente tierra y que requieren el trabajo de 4 a 12 hombres-año.

d/ Multifamiliar grande: Explotaciones lo bastante grandes para suministrar trabajo a más de 12 personas.

Ni de orden teórico; ni práctico. Desde un punto de vista técnico-económico, la razón de más peso para incluir a la Reforma Agraria como variable fundamental para acelerar el Desarrollo Económico es la de combinación óptima de factores. Las grandes extensión de tierra debido a la desproporción de factores obtienen una gran capacidad ociosa, por otra parte, las extensiones pequeñas poseen un exceso de mano de obra pero les faltan tierras y capital. Por lo tanto, aumentando el tamaño de las pequeñas extensiones y disminuyendo el tamaño de las grandes debería lograrse una mayor optimización en eficiencia y producción. Desde un punto de vista empírico, los detractores de la Reforma Agraria argumentan que la producción decae inmediatamente después de su aplicación. Si bien este hecho se ha dado en algunos casos, el fenómeno ha sido solamente de corto plazo y fundamentalmente debido a que la incertidumbre tiende a afectar el flujo normal de inversiones y actividad.

Sinembargo, los estudios empíricos realizados por CEPAL (1), Ministerio de Agricultura de Chile (2), Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Chile y un análisis de datos censales preparado por el profesor James Bray (3) muestran que las unidades más pequeñas tienen una mayor producción por hectárea. En una economía en vías de desarrollo, con mucha desocupación, la producción por hectárea es una medida de indudable importancia para evaluar su eficiencia económica. En todo caso debe quedar absolutamente claro que la tenencia tradicional de la tierra en América Latina es de caracter esencialmente monopolista. El monopolio, como todos sabemos, controla la fuerza de trabajo, el capital y los mercados. La consecuencia básica económica de la existencia de un monopolio es una combinación ineficiente de los recursos.

b.2. Los Cambios Estructurales y la Reforma

"Una Reforma Agraria es un proceso revolucionario: Trasmite el poder, la propiedad y la condición social, de un grupo de la comunidad a otro. Si el gobierno del país está dominado por grupos de terratenientes, o si éstos tienen gran influencia sobre

él, no es de esperar que, toda vez que esos grupos son los que están perdiendo sus prerrogativas, dicho gobierno promulgue una legislación agraria efectiva como un acto de gracia. La mejor garantía de una reforma agraria --- y espero personalmente que ésta sea ordenada y pacífica --- reside en un gobierno popular que verdaderamente desee las reformas" (4).

La anterior cita de John Kenneth Galbraith, Profesor de la Universidad de Harvard, resume la verdadera dimensión de la Reforma Agraria como parte de ese proceso mayor de cambio social. Los países de América Latina están dando este primer paso hacia el cambio social que es la Reforma, algunos con más éxito que otros. Esperemos que el resto de los cambios estructurales se hagan presentes, ya que estos procesos constituyen una condición necesaria para acelerar el Desarrollo Económico y Social en nuestros países y para lograr una sociedad más justa con un mejor nivel de vida para nuestros pueblos.

---

(1) CEPAL, Análisis de algunos factores que obstaculizan el incremento de la producción agropecuaria, 9 de abril de 1953.

(2) Ministerio de Agricultura, Departamento de Economía Agraria, Estudio de la Colonia. Pedro Aguirre Cerda, Chile, 1959.

(3) Bray, James O., La Intensidad del uso de la tierra en relación con el tamaño de los predios en el Valle Central de Chile, Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 1960.

(4) Galbraith, John K., Conditions for Economic Change in Under-Developed Countries, Journal of Farm Economics, Nov., 1951.

L A E S T R U C T U R A A G R A R I A

Luis H. Fajardo

LA ESTRUCTURA AGRARIA

Luis H. Fajardo

I. Los Conceptos de Estructura y Estructura Social

Las dos conferencias que debo dictar ante ustedes versan sobre la estructura agraria de Colombia. Antes de entrar a analizar lo que pueda ser dicha estructura es bueno detenerse un poco a discutir sobre la definición misma de lo que es una estructura social.

Desde hace algún tiempo en Colombia se oye usar indiscriminadamente la expresión estructura. En documentos y discursos de políticos, estudiantes, militares y jerarcas de la Iglesia se plantea a menudo la necesidad de un cambio de las estructuras en nuestro país. Esa expresión "el cambio de las estructuras", no es clara y precisa para la mayoría del público y a veces ni siquiera para quienes la usan. Sobre todo cuando se usa para designar aspectos de la vida social, el concepto requiere una definición precisa, pues a veces no resulta evidente su significado en expresiones hoy corrientes en las ciencias sociales tales como estructura social, estructura familiar, estructura de poder, estructura de la personalidad, etc. y todavía más complicado resulta, para los no iniciados en la terminología sociológica, ver claramente los alcances que pueda tener la palabra "estructuralismo" para designar varias escuelas o teorías en las ciencias sociales.

Quizás una incursión por el significado común y corriente que le dan los diccionarios y por el uso que los constructores y arquitectos le asignan a la palabra estructura nos ayude a ir precisando su significado para las ciencias sociales. Sobre todo nos suministra algunos de los elementos o connotaciones que el concepto tiene en la actual terminología científica.

Estructura viene de la vieja palabra latina "struere" que originariamente se usaba para expresar el acto de amontonar materiales para construír una casa. De esa palabra se fueron formando muchas otras, tanto en latín como en castellano, con la simple adición de prefijos : es así como construír significa disponer elementos en un orden determinado a fin de edificar una casa o producir cualquier otra obra material, desde un puente hasta una frase. Destruír es coger lo que ya estaba puesto en orden, lo que ya estaba construído y volverlo a desordenar, es decir hacerle perder su unidad, y la interdependencia que existía entre sus partes. Obstruír es simplemente poner o amontonar cosas delante de alguien o de algo a fin de impedir su circulación. Instruir es construír conocimiento, es decir, ordenar el mundo a través de conceptos e ideas en la mente de una persona; o en un expediente, como cuando decimos que un Juez está instruyendo una causa civil o penal. Estos usos de la raíz latina nos van poniendo en la pista de lo que es una estructura.

En primer lugar es la unión o conjunción de varios elementos o sea una totalidad. En segundo lugar estos elementos están ordenados, es decir, ocupan lugares o posiciones definidas dentro del todo. En tercer lugar la palabra estructura tiene una connotación de permanencia o estabilidad. Cuando hablamos de la estructura de un puente o de una casa nos referimos a aquéllo que le da la consistencia y capacidad para mantenerse sólidamente en pie; nos referimos a lo más duro y difícil de destruír.

El hombre busca construír estructuras de materiales firmes y duraderos. Por eso se usa el acero, el hierro, el concreto para las estructuras de los edificios. Generalmente la estructura de una cosa es lo que le da consistencia al todo, lo que la mantiene armada y resistente a la desintegración.

Una cuarta connotación de la palabra estructura es la de ser algo interno, diferente de las cosas o aditamentos visibles y superficiales. La estructura por lo tanto no es de fácil observación porque está recubierta por los elementos más accidentales y cambiantes, que son más evidentes a los sentidos. Una quinta connotación de la palabra estructura es la de ser soporte o sostén de algo, de tal suerte que un cambio o destrucción de la estructura implica dejar sin sostén a todos los elementos no estructurales o sea aquéllos que están adheridos a aquélla. Y una sexta connotación de la palabra estructura es la de ser primera o anterior en el tiempo al resto de los elementos de una obra. Así, la estructura de una casa es lo primero que se construye, es la obra negra. Los demás elementos de la casa vienen después y por eso se les llama el "acabado", es decir el terminado. Existe pues un condicionamiento entre la estructura y el acabado, siendo este último un elemento que no puede darse sin el primero, por el cual está en gran parte condicionado.

Esta discusión sobre las connotaciones del concepto de estructura en la vida corriente nos sirven para intentar una definición del concepto de estructura social y para determinar sus elementos.

DEFINICION. Estructura social puede ser definida como la trama de relaciones básicas sobre las cuales se construye la vida social toda de un grupo humano.

Las características del concepto de estructura son:

Totalidad

Fundamentalidad

Condicionalidad recíproca

Estabilidad relativa

Anterioridad

Orden

Interioridad

Las diversas estructuras sociales

Existen varios niveles de profundidad, como diría el sociólogo Gurvitch, de la estructura social, que nosotros podemos llamar "subestructuras"

Entre estas subestructuras podemos mencionar las siguientes:

1) Las relaciones básicas del hombre con el medio físico o sea con la naturaleza, en la cual vive y con la cual se enfrenta para sobrevivir. De este enfrentamiento surgen muchas consecuencias, bien sea por las transformaciones que el hombre hace sobre el medio o por la acomodación a la cual se somete. El haz de relaciones entre el hombre y su medio ambiente natural podría ser llamado "estructura ecológica".

2) Las características que distinguen el proceso de la procreación y multiplicación cuantitativa de la especie, que forman lo que podríamos denominar estructura demográfica.

3) La producción de los medios para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia material, tales como el alimento, el vestido, el techo, que llamamos estructura económica.

La estructura económica comprende a su vez subestructuras tales como :

a) Los medios para producir otros bienes, es decir, las técnicas, procedimientos y conocimientos, que constituyen la estructura tecnológica.

b) Las relaciones del hombre con las cosas producidas: estructura de la propiedad.

c) Las relaciones entre unos hombres y otros dentro del proceso productivo: Estructura de clases.

El carácter fundamental de la estructura económica con relación a las estructuras que se mencionan enseguida sugiere que lo económico se puede considerar como infraestructura.

4) Las relaciones de subordinación y mando, que dan origen a la estructura de poder. Este es el dominio de lo político, donde se configura el sistema de gobierno o de dominación de una sociedad.

5) Las relaciones que se producen en el proceso de satisfacción de necesidades sexuales, afectivas y de educación del niño que podemos llamar: estructura familiar. Esta estructura familiar tiene mucho que ver con la estructura económica y también con el proceso de transmisión, de valores, actitudes y creencias.

6) Al nivel más alto de las relaciones sociales podemos hablar de una estructura compuesta de las creencias a través de las cuales se interpreta el mundo externo, de las formas de legitimación positiva o negativa que se dan a la conducta humana; y de los modos constantes de regular dicha conducta. A este nivel algunos lo llaman "ideológico", aunque no con mucha propiedad, pues el significado de ideología es un poco más restringido, aunque pertenece a esta estructura. Haciendo uso de una expresión muy en uso se le puede llamar a todo esto la conciencia social y hablar entonces de la estructura de la conciencia social. Dentro de élla podemos considerar lo que en la terminología sociológica contemporánea se califica de valores, creencias y normas. Cuando hablamos de las estructuras sociales nos referimos generalmente a los seis niveles estructurales que hemos mencionado: Estructura ecológica, estructura demográfica, estructura económica (tecnológica, de la propiedad y de las clases), estructura del poder, estructura familiar y estructura de la conciencia social.

1. Cada una de estas estructuras corresponde a aspectos fundamentales de la realidad social. Esta distinción es en parte real y en parte analítica. Esto significa que hay una compenetración bastante estrecha entre estos aspectos de la estructura que solo para el análisis es posible considerar

como elementos separados.

2. El concepto de la estructura en muchas teorías tiene la connotación de "permanencia o inmutabilidad". Parece referirse a la armazón fija de una cosa y excluír de sus significación el sentido de funcionamiento, función u operación de la cosa misma.

   Por eso se oye a menudo la palabra estructura junto a palabras tales como funcionamiento, como cuando decimos: "Estructura y funciones de la Caja Agraria", añadiendo la palabra función porque pensamos que no está comprendida en el concepto de estructura.

   Existe pues en el concepto de estructura cierta tendencia a excluír el movimiento y el cambio. Así se ha reflejado en ciertas teorías estructuralistas (Parsons, Levy, Merton, Melinovski) en que se considera la estructura social como un sistema de relaciones sociales en equilibrio, donde las diversas subestructuras cumplen una función dentro del todo. Todo cambio que se introduciría dentro de una parte tendería a ser controlado por el sistema total de tal suerte que sería minimizado o "institucionalizado" devolviendo el equilibrio al sistema.

3. Muchos sociólogos y escuelas (las llamadas teorías del conflicto y otras) aceptan el concepto de estructura pero consideran que éste es cambiante, que se encuentra en un proceso cuyo estímulo le viene de tensiones internas.
   Para estas tendencias la estructura es fija o permanente no en la realidad sino analíticamente, es decir, como un supuesto para facilitar el análisis.

   Se habla de estructura también en un sentido espacial y étnico. El concepto de estructura puede referirse a la sociedad internacional o global, a las sociedades nacionales, a las sociedades locales o a grupos étnicos particulares.En este uso la palabra estructura va acompañada de calificativos como: estructura social de los indios Cunas, estructura social de Colombia, estructura social de Latinoamérica, estructura social de una comunidad andina, o de una comunidad del bajo Magdalena, o de una ciudad o del campo. En este sentido se puede hacer una distinción ecológica entre estructura urbana y estructura rural. De esta estructura rural en Colombia tratan precisamente estas conferencias.

II. La Estratificación Social en Colombia

1. Introducción

Las teorías de desarrollo económico elaboradas por los economistas casi siempre dan por sentada la existencia de condiciones estructurales políticas, sociales y psicológicas, que propician el proceso de acumulación de capital. El concepto de "clima social", de Schumpeter, (1a.) sirve precisamente para englobar toda una serie de variables sociales que operan como supuestos o constante en los modelos teóricos del desarrollo.

En este artículo se busca hacer una enumeración más o menos ordenada de algunas de las características de ese clima social en Colombia, sobre todo, en

lo que respecta a la estratificación social y a las consecuencias de élla en el plano de las relaciones políticas, de la dinámica de los grupos y de los valores sociales predominantes. Se hará una retrospección histórica del origen de las clases sociales durante el período colonial y luego una descripción de las diversas clases modernas y tradicionales. Para ilustrar la descripción se hace uso de datos secundarios que sirven de indicadores de algunas de las características que aquí se enuncian, las cuales, como es de esperar, deberían ser documentadas en forma más precisa en futura investigación empírica. El interés estará centrado fundamentalmente en algunos aspectos que operan como factores adversos al proceso de desarrollo.

Muchas de las observaciones consignadas no son el fruto de una investigación sistemática sino una recapitulación introspectiva de experiencias en el medio social colombiano. La naciente sociología colombiana tiene la difícil responsabilidad de contribuir al conocimiento de las condiciones sociales del cambio económico en el País. Esta tarea es precisamente la que señala las prioridades de la investigación científica en los diferentes centros académicos que están apareciendo en Colombia. Y éllo se está haciendo, en medio de las dificultades que comporta toda labor pionera, en los Departamentos de Sociología de la Universidad Nacional de Bogotá, de la Universidad de Antioquia en Medellín y de la Universidad del Valle en la ciudad de Cali.

En años recientes, a raíz de la revolución cubana, se han venido publicando recopilaciones de artículos por eminentes científicos sociales de los Estados Unidos. Muchos de estos artículos han ayudado a poner los problemas de la estructura social latinoamericana dentro de un foco de atención teórica que puede ser muy prometedor en frutos de investigación empírica. Pero muchos de esos estudios tienen la limitación de que a veces son conclusiones basadas en las experiencias de un investigador dentro de un solo país latinoamericano, llegando por éste medio a generalizaciones demasiado crudas, tales como la afirmación de que las clases sociales en Latinoamérica están compuestas por una clase alta de raza blanca, una clase media de mestizos y una clase baja de indios. (1)

Los grandes campos de investigación que pueden suministrar información básica para el análisis de dimensiones más particulares de la realidad colombiana, son aquéllos de la demografía, la estratifiación social, la estructura y dinámica del poder, la cultura, los valores y la personalidad y las Instituciones tales como la familia, la educación y la Iglesia, entre otros. Aquí me ocuparé antes que todo del problema de la estratificación social, con referencia a sus relaciones con el sistema político y con los valores predominantes en la sociedad colombiana.

2. Antecedentes históricos de la estratificación Social

No existe un estudio completo acerca del sistema de estratificación social de Colombia. Para el estudio de las perspectivas históricas de las clases en Colombia son de mucha utilidad las fuentes históricas de la Conquista y la Colonia españolas del territorio, así como algunas páginas de los -

escritos de los más connotados ensayistas del siglo XIX entre otros Salvador Camacho Roldán y José María Samper y memorias de viajes de hombres de estudio extranjeros que recorrieron el país en la misma época (2). También son de mucho valor para el estudio de las clases sociales en el pasado las descripciones contenidas en la literatura, especialmente en las novelas realistas e históricas. (3) En años más recientes se encuentran informaciones someras acerca de las clases, pero en vía indirecta, en los escritos de economistas y planificadores (4). Estos escritos no constituyen un análisis sociológico de las clases en Colombia sino que suministran algunos indicadores de su estructura, tales como la distribución del ingreso, la propiedad sobre la tierra, la distribución de las ocupaciones, etc. El sociólogo norteamericano T. Lynn Smith publicó en 1951 un papel sobre las clases medias en Colombia, en una colección de seis volúmenes editada por la Unión Panamericana bajo el título de "Materiales para el estudio de las clases media en América Latina" (5). En esa época Smith acentuaba la polarización en una clase alta minoritaria de ancestro español y una clase baja mayoritaria de ancestro mestizo. Smith concluía que "no existe en Colombia una genuina clase media". Las respuestas a este artículo por el antropólogo colombiano Gerardo Reichel Dolmatoff y por Luis López de Meza, un sociólogo de la escuela tradicional de tipo europeo, no llevaron la discusión más allá de donde la dejó T. Lynn Smith. En años recientes bajo la influencia del sociólogo colombiano Orlando Fals Borda (6) y de varios sociólogos extranjeros se han hecho estudios de comunidades campesinas, en donde aparecen también capítulos sobre la estratificación social a nivel de esas comunidades rurales. El antropólogo norteamericano Andrew Hunter Whiteford publicó un estudio comparativo de las clases sociales en Querétaro, México y Popayán, Colombia, dos ciudades igualmente tradicionalistas. Este estudio es una magnífica descripción del sistema de estratificación social en Popayán, similar al imperante a nivel de otros centros provinciales de la aristocracia de la tierra. Sin embargo esta ciudad no constituye el más típico medio social urbano en Colombia en la actualidad.

En la base del actual sistema de estratificación social de Colombia está el hecho histórico de la conquista militar de una población nativa por guerreros con un mayor nivel de desarrollo tecnológico y organizativo. Como ha sucedido en otras sociedades en circunstancias similares, las poblaciones nativas fueron despojadas de sus medios económicos de subsistencia, especialmente de la tierra comunal. En muchas partes de Colombia las tribus, ya sedentarias y dedicadas a la agricultura, fueron sometidas a servidumbre, dando origen a un primer sistema de estratificación que estuvo integrado por dos clases: la de los españoles conquistadores y la de los indios conquistados. El sistema de estratificación tuvo carácter de casta, pues la riqueza, el prestigio y el poder estaban adscritos por nacimiento al grupo dominante. Este sistema inicial tuvo características de singular importancia para el desarrollo posterior del sistema de clases en Colombia. Entre esas características podemos mencionar las siguientes:

1. La legitimación contractual del sistema mediante las llamdas "capitulaciones" entre la corona española y los capitanes organizadores de la conquista. Las capitulaciones eran contratos que integraban la tierra conquistada bajo el dominio del rey quien a su vez las con-

cedía a los conquistadores en usufructo. Estos últimos tenían que aportar los gastos de las expediciones y enrolar sus soldados y tenientes.

2. Durante los primeros años de la guerra conquistadora las relaciones entre la población indígena y los españoles fueron más o menos arbitrarias. Muchos indios fueron sacrificados en las batallas, sometidos a trabajo forzado o despojados de sus pertenencias, especialmente del oro y de la tierra.

3. Después de algunos años de la conquista y la fundación del nuevo sistema colonial, se instituyó la "encomienda". Esta era una concesión de indígenas hecha por el rey a los capitanes y líderes de la conquista y a los nobles y eclesiásticos que vienieron después, a cambio de que brindaran protección al indígena encomendado y le enseñaran la fé católica. Los indígenas no podían ser vendidos, ni sometidos a trabajo forzado ni desintegrados de su grupo familiar ni de su residencia, es decir, no podían ser tratados como esclavos, por prohibición expresa de la ley. El encomendero podía beneficiarse del trabajo de los indios ciertos días de la semana y aún recoger impuestos para él mismo y para el rey. (7a) Esta institución de la encomienda fue un trasplante revitalizador del feudalismo español a tierras de América. El sistema de la encomienda fue fuerte en aquéllas regiones que tenían una población indígena relativamente numerosa, técnicamente avanzada y agrupada en pequeños poblados. La Sabana de Bogotá y el Valle del Río Cauca fueron regiones de gran florecimiento de la encomienda. En Antioquia, especialmente, la encomienda no tuvo éxito debido a la belicosidad insistente de los grupos indígenas, menos avanzados y numerosos, que habitaban en esas regiones. Allí los indios ofrecieron resistencia, emigraron a otras zonas, se auto-eliminaron o fueron eliminados. La falla de la encomienda en Antioquia es el fenómeno más importante que determinó la aparición de un sistema de estratificación social diferente en esa región del país y de muchas de las características estructurales que diferencian a la población de esa zona de Colombia del resto de la población colombiana. 8b.

4. Aunque el sistema inicial de estratificación podría ser descrito como un sistema de castas, no era un sistema cerrado como el de la India. Se observaban algunos elementos de movilidad entre las castas. En primer lugar la distribución de privilegios no era igual entre los españoles, de tal suerte que comenzaron a establecerse diferencias entre los españoles poseedores de encomiendas, plantaciones o minas de oro que ocupaban las altas posiciones en la administración, el ejército o la iglesia, y aquéllos españoles que llegaron como simples soldados, artesanos o empleados de última categoría. En segudno lugar no se mantuvo una ideología de contaminación y pureza de castas, como en otras sociedades. El libre comercio sexual de los españoles con las indias dio lugar a un intenso mestizaje acelerado en algunas regiones, como en Antioquia, donde hubo una falta absoluta de mujeres españolas durante los primeros cien años de la conquista y colonización. [8] Al menos en estos primeros tiempos los hijos de los españoles e indias fueron aceptados como españoles.

5. Al elemento racial indígena se agregó durante los siglos XVI y XVII el elemento negro, traído para reemplazar a los indios en el trabajo de las minas y en las plantaciones. Los negros estuvieron en el último peldaño de la escala social, con status de esclavos, seguidos por los indios, los mestizos, los criollos y los españoles. También los negros, aunque considerados una casta, conocieron la movilidad generacional a través del mestizaje. La mezcla racial dio origen a una serie de castas intermedias de mestizos y mulatos. Jorge Juan y Antonio Ulloa, en 1735, describieron el sistema de castas en Cartagena de Indias y al referirse a las varias mezclas raciales enumeraban a los "mulatos", "terceronés", "cuarterones", "quinterones", "salto atrás", y "tente en el aire", cada uno representante de diferentes tipos de mestizaje entre blancos y negros. Para mezclas de indios y blancos el padre Salvador Gilj en 1743 enumera el mestizo, el cuarteron, el ochavón y el puchuelo. El puchuelo, que es el hijo de un ochavón y un blanco, al casarse con un blanco da nacimiento a hijos que son considerados blancos. Los esclavos podían conquistar su libertad por voluntad del dueño, por compra de élla o por fuga. 9 Los mestizos en cualquier grado no podían ser sometidos a esclavitud.

Aunque se suele definir el sistema de clases en el pasado como compuesto solamente por dos castas, la de los señores de la tierra, de raza blanca, y la de las masas campesinas, se puede hablar de la existencia de una variedad de castas intermedias, con cierta movilidad, al menos inter-generacional.

Estos antecedentes históricos del sistema de clases son elementos importantes para entender muchos de los problemas de la actual estructura. En la época de la independencia un grupo de españoles de nacimiento monopolizaba el ejercicio del poder, sobre todo en sus más altas posiciones. Un grupo más numeroso de Criollos, compuesto de blancos nacidos en el territorio y mestizos aceptados como blancos, dominaba los recursos económicos más importantes, tales como las plantaciones, latifundios y comercio. Estos estaban excluídos de las altas posiciones burocráticas, es decir, de la más alta cuota en el poder y en la escala de prestigio social, pero se inclinaban hacia las profesiones liberales y la milicia. Los criollos reemplazaron a los españoles en las más altas posiciones en la escala de clases al momento de la independencia y se consolidaron en élla en el siglo XIX. 10

Los criollos entraron en conflicto con las tradiciones políticas españolas, sobre todo a raíz de la guerra de independencia, e introdujeron las formas legales e institucionales creadas por las Revoluciones Francesa y Norteamericana; constituciones democráticas, división de poderes, código civil napoleónico, el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, etc. Sin embargo, bajo la apariencia de formas democráticas, se conservó un sistema de estratificación social basado en el control de la propiedad sobre la tierra y en la dependencia personal de los trabajadores rurales. La clase de los criollos conservó muchos de los valores e ideologías aristocráticas de sus abuelos españoles y a veces aún acentuó sus pretensiones de pertenecer a la nobleza y de ser de pura ascendencia española. El país tuvo la forma de un estado nacional, pero el poder estaba atomizado en manos de los caudillos regionales, representantes de las familias terratenientes locales.

A causa de ese contraste entre las formas jurídicas y las realidades sociales este sistema híbrido podría muy bien ser calificado de feudalismo democrático, para usar una expresión paradójica. Kinsley Davis anticipó esta idea al afirmar que las sociedades latinoamericanas "incorporan formas democráticas de gobierno en un orden social en muchos sentidos antidemocrático" (11). Una porción de la clase alta, conectada con actividades comerciales y artesanales, estuvo orientada hacia una liberización del sistema a través del partido liberal y sus diversas disidencias. En contraposición a lo sucedido en muchos países latinoamericanos, el ejército no ha tenido en Colombia una influencia muy decisiva en la vida política. Los golpes de estado han sido raros. Sin embargo, la lucha por el poder no dejó de ser violenta. Familias locales lucharon entre sí por el control de la tierra y usaron su riqueza y prestigio a fín de movilizar en su beneficio las peonadas sin tierra. Estos conflictos entre las élites locales produjeron más de cien guerras civiles en el siglo pasado y todavía sirvieron de base a la guerra civil no declarada entre liberales y conservadores que se desarrolló en 1945 a 1960 y que se conoce ya con el simple nombre de "la violencia". Sin embargo "la violencia" fue ya mucho más que un conflicto entre dos élites antagónicas. En ese proceso entran en juego nuevos elementos pertenecientes al actual sistema de estratificación social, tal como lo describiremos enseguida.

3. El Actual Sistema de Estratificación Social

Los antecedentes históricos de las clases, que venimos de señalar nos ayudan a entender el actual sistema de estratificación. Colombia muestra hoy una situación de compromiso entre viejas formas de estratificación por castas y formas modernas de división en clases sociales. El surgimiento de formas modernas de organización social y de clases modernas durante los últimos cincuenta años está ligado con el proceso de urbanización, con la intensificación del comercio internacional, con la construcción de un sistema nacional de comunicaciones (ferrocarril, carreteras, líneas aéreas y marítimas), con el crecimiento de la industria, con la presión demográfica sobre la tierra y con las innovaciones técnicas en la agricultura y la manufactura.

Al principio de este siglo el 80% de la población se encontraba dispersa en pequeños caseríos y en casas aisladas. Aún las ciudades se encontraban aisladas del mundo exterior en medio de un profundo sueño provinciano. Hoy la capital de Colombia es una ciudad creciente, con más de dos millones de habitantes; Medellín y Cali se acercan al millón, Barranquilla tiene más de medio millón y un buen número de ciudades sobrepasan los cien mil habitantes.

El proceso de urbanización puede ser ilustrado con los siguientes cuadros de distribución de población en centros urbanos en los censos de 1938, 1951 y 1964. (Ver Tablas I y I b)*

Aunque es difícil establecer cual fue el factor clave que inició un proceso de modernización relativa, el hecho es que durante las guerras mundiales y la depresión de 1930 se crearon coyunturas que favorecieron la

T A B L A I

EVOLUCION DEL CRECIMIENTO URBANO EN COLOMBIA, SEGUN CLASES BASADAS EN EL TAMAÑO DE LA POBLACION DE LAS LOCALIDADES, DE 1938 a 1964

Clase	Tamaño en Habitantes	1938 No.	1938 Habitantes	1938 %	1951 No.	1951 Habitantes	1951 %	1966 No.	1966 Habitantes	1966 %
A	500.000 y más	-	-	0	1	660.064	16.2	3	2.298.015	34.2
B	Entre 100.000 y 499.999	3	629.356	27.8	5	1.063.521	26	9	1.769.221	20.7
C	Entre 50.000 y 99.999	3	212.581	9.5	6	401.268	10.1	13	896.880	10.3
D	Entre 20.000 y 49.999	10	286.172	12.7	16	479.572	11.7	22	694.140	8
E	Entre 10.000 y 19.999	15	204.028	9.1	29	377.124	9.2	58	802.574	9.2
F	Entre 5.000 y 9.999	49	340.311	15.1	64	429.054	10.5	113	762.869	8.7
G	Entre 2.000 y 4.999	187	578.678	25.7	212	669.262	16.4	243	777.774	8.9
TOTAL		267	2.248.126	100.0	333	4.079.865	100	461	8.701.473	100

NOTA: Sólo se contabilizaron las localidades que, siendo cabeceras municipales en 1964, tenían la misma fecha 2.000 habitantes o más.

TABLA Ib

EVOLUCION DE LAS LOCALIDADES URBANAS (CABECERAS MUNICIPALES) EN COLOMBIA, SEGUN CLASES BASADAS EN EL TAMAÑO DE SU POBLACION EN 1964

Clase	Tamaño en Habitantes	No. de localidades	Población en 1938 - Habitantes	Indice	Población en 1951-Habitantes	Indice	Población en 1964 en habitantes	Indice
A	500.000 y más	2	564.327	100	1.233.208	218	2.998.015	532
B	Entre 100.000 y 499.999	9	462.765	100	891.645	193	1.769.221	383
C	Entre 50.000 99.999	13	201.245	100	401.450	200	896.880	446
D	Entre 20.000 y 49.999	22	202.425	100	333.424	165	694.140	343
E	Entre 10.000 y 19.999	56	308.765	100	437.254	141	780.006	252
F	Entre 5.000 y 9.999	103	331.259	100	430.918	130	698.190	211
G	Entre 2.000 y 4.999	217	393.754	100	462.979	118	698.460	177

Nota: En las clases E, F y G aparecen sólo las localidades cuya población se conoce para las tres fechas censales.

inversión de capitales en actividades económicas que presuponen innovaciones técnicas y libre mercadeo de bienes y de fuerza laboral. Aquéllos grupos que se convirtieron en propietarios de factorías, organizaciones comerciales, financieras y de servicios, así como aquéllos que se lanzaron a constituír empresas agrícolas mecanizadas, llegaron a fundar una nueva clase, que, junto con los asalariados urbanos fueron los polos de cambio de las estructuras de clase y de poder. Uno de los cambios más importantes introducidos por estas clases nuevas consistió en el carácter nacional que éllas tenían en contraposición al carácter local y provincial de la aristocracia de la tierra y del campesinado. Las necesidades de empleados de manejo en las empresas y la expansión del aparato burocrático del estado nacional dieron nacimiento a un nuevo tipo de clase media en las ciudades.

No podemos hablar de clase alta, clase media y clase baja en Colombia en el mismo sentido en que nos referimos a estos términos para la sociedad norteamericana o la de algunos países de Europa. Los términos clase alta, clase media y clase baja tienen en Colombia un doble significado a causa de la coexistencia de formas de organización social basadas en la industria y las burocracias urbanas,y formas basadas en la propiedad semifeudal de la tierra.

La elaboración de una tipología de clases sociales en Colombia se vuelve más difícil por el hecho de que vastos sectores de población se encuentran en un estado de transición, dejando de ser campesinos para desempeñar una serie de oficios nada modernos en las grandes ciudades. En éstas abundan los vendedores ambulantes y los semiocupados y también en las ciudades se está operando el cambio de terratenientes en empresarios capitalistas y viceversa. El estado mismo está dejando de ser una burocracia centrada en la provincia para convertirse en un aparato nacional centralizado. Los funcionarios públicos cada vez más están dejando de ser controlados por las élites regionales para caer bajo el control de los ministerios y de los departamentos administrativos en Bogotá.

Para enfocar el estudio de estratificación social en Colombia sugerimos la tipología siguiente:

I Clase alta moderna
II Clase alta tradicional
III Clase media moderna
IV Clase media tradicional
V Clase baja moderna
VI Clase baja tradicional
VII La Clase invisible

Las clases I, III y V corresponden más o menos a las clases de las sociedades industriales mientras las clases II, IV y VI corresponden en parte a las castas de las sociedades tradicionales.

La Clase VII representa más que todo los grupos sociales extranjeros, muchos de éllos no residentes en Colombia pero que, sin embargo, poseen propiedades y derechos en el país, ejerciendo a su vez influencia, poder y prestigio social en la vida colombiana.

3.1 La Clase alta moderna

Esta clase está compuesta de prolietarios de industrias, de acciones de bancos, de agencias de seguros, de transporte, de corporaciones financieras y de agricultura mecanizada, así como de administradores de alto nivel. Esta clase se halla localizada en los centros urbanos y allí ofrece empleos en la industria y en los servicios. Ella entra en contacto directo con los asalariados urbanos a través de contratos de trabajo. Esta clase paga salarios y prestaciones a sus trabajadores, paga altos impuestos al gobierno, y domina la propiedad mueble.

Todavía está por hacer el estudio de las cifras exactas de personas que integran esta clase y su porcentaje con respecto a la población total. Lo único que se puede conjeturar es que todavía es muy reducida aunque puede estar en aumento llegando probablemente a representar un 1% de la población. El grado de concentración de la propiedad hace 23 años (1945), en el sector industrial era muy elevado. De un total de 7.873 industrias solo 116 de ellas poseían 65.3% del capital industrial y de éllas solo 116 poseían 33.2% de dicho capital. En 1962 el grado de concentración del capital de las compañías industriales nacionales y extranjeras era muy alto como se ve claramente en el siguiente cuadro tomado de un informe oficial.

TABLA II

CONTROL DE VENTAS POR EMPRESAS INDUSTRIALES EN 1962 (1)

Nacionalidad	No. de Empresas	Actividad	Control de Ventas
	5	Alimentos y pastas	67.4%
	3	Chocolates	50.1%
	7	Azúcar	78.2%
	8	Cervezas	71.3%
Colombianas	6	Caucho	65.0%
	6	Mantecas	65.1%
	11	Textiles	65.3%
	9	Aparatos eléctricos	90.3%
	11	Productos farmacéuticos	80.0%
	5	Oro, Plata, platino	89.0%
	3	Petróleo	89.0%
Extranjeras	6	Siderúrgica	68.0%
	2	Electricidad y gas	97.6%

1) Fuente: Informe del Superintendente de Sociedades Anónimas, Agosto de 1962.

Según informaciones de la revista de la Superintendencia de Sociedades Anónimas, citadas por Gustavo Pérez e Isaac Wust en su libro "La Iglesia en Colombia" (14) 65% del capital accionario está en manos del 6% de las corpo-

raciones. Entre 1953 y 1956, el período de la dictadura militar, desaparecieron 1991 pequeñas empresas industriales (con menos de 50 trabajadores - cada una) mientras se constituyeron 145 nuevas industrias grandes durante el mismo lapso. La pequeña industria aumentó su valor en 40 millones de pesos en el mismo período al tiempo que la gran industria aumentaba en 2.000 millones. La pequeña industria licenció 15.410 trabajadores mientras la - grande empresa dio empleo a 22.410 nuevos trabajadores.

En el año de 1960, había 253.523 propietarios de acciones en Colombia, de los cuales 64% poseía el 2% del capital mientras el 0.16% de los accionistas poseían el 53.15% del capital (15). Estos datos a falta de una información sistemática, dan una idea de las dimensiones cuantitativas que la clase alta moderna puede tener en la actualidad. Las personas de esta clase tienen variados orígenes sociales. Parte está formada por familias que han acumulado capital en la producción y exportación de café; algunos son viejos propietarios de minas, algunos proceden de la actividad comercial y otros son antiguos terratenientes que se han vuelto industriales en años recientes. Esta variedad de origen debe ser tenida en cuenta a fin de entender las características de esta clase social. Entre estas características podemos mencionar:

1. Algunas de las personas de la clase alta moderna son "self made" y son despectivamente consideradas como nuevos ricos por la clase de los terra - tenientes viejos.

2. Es común encontrar en esta clase personas de origen diferente al español: judíos, libaneses, sirios, mestizos y de otras procedencias.

3. En esta clase social se encuentran los más activos agentes del desarrollo económico y de la modernización, junto con gentes que han adoptado o conservado el sistema de valores de la casta aristocrática.

4. Algunos miembros de esta clase tienen la tendencia retornar a la tierra. Muchos de éllos, en busca de status, han llegado a ser latifundistas y han buscado el matrimonio con personas de las familias tradicionales, siendo absorbidas por éstas.

5. En el Departamento de Antioquia y regiones colonizadas por antioqueños, la clase alta moderna no se originó de la aristocracia de la tierra sino exclusivamente de comerciantes, propietarios de minas y agricultores. Aquí la clase alta ha carecido de perfiles aristocráticos, no constituyéndose ella por un sistema adscriptivo sino mediante la movilidad social a base de esfuerzo. Los antioqueños han sido, por estas razones, los más consistentes y exitosos miembros de la clase empresarial de Colombia (16).

3.2 La Aristocracia de la Tierra

Esta clase es la clase alta tradicional, con ciertos rasgos de casta. Monopoliza gran parte de la mejor tierra. Muchos de los miembros de esta clase ven remontarse su ancestro hasta la época de la colonia y algunos proceden de importantes figuras militares de la guerra de la independencia (1810-1830).

Durante el Siglo XIX muchas familias influyentes utilizaron el poder para acrecentar su poderío territorial con concesiones de tierras del estado o expropiadas a la Iglesia.

El ser de puro orígen español y de color blanco es bastante importante para los miembros de esta clase. Algunos de éllos poseen documentos que acreditan su nobleza y la pureza de sangre. Mientras la clase alta moderna está concentrada en Medellín, Bogotá, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira, Armenia, la aristocracia agraria está localizada en ciudades de importancia secundaria tales como Tunja, Popayán Buga y Mompós. Pero hay miembros de esta clase en Bogotá y Cali y otros viven fuera del país. Ninguno de éllos vive en sus propiedades directamente. Para tener idea del grado de concentración de la propiedad se presenta el siguiente cuadro con datos de 1955.

TABLA III

No. de propiedades de acuerdo con el tamaño en héctareas (1)

Hectáreas	No. de propiedades	% de propiedades	Tamaño en miles de Ha.	% de la tierra
de 0-5	459.380	55.97	950.9	4.18
6-20	230.550	28.09	2.434.4	10.73
21-100	101.384	12.35	4.746.1	20.92
101-500	25.072	3.05	7.521.6	33.15
más de 500	4.456	0.54	7.035.5	31.02
Total	820.842	100.00	22.688.5	100.00

(1) Fuente: Cepal, "El desarrollo económico en Colombia", Bogotá 1955.

De acuerdo con esta tabla, 3.5% de las propiedades representan 64% de la tierra. La concentración puede ser aun mayor si se piensa que estas cifras no muestran los casos en los cuales una persona posee varias propiedades. Suponiendo que cada propiedad pertenece a una persona diferente, aunque este no es caso, se observa que 29.528 personas poseen 14.557.100 Ha. de tierra con un promedio de 500 ha. por persona. Esto representa casi 200 veces más que el promedio de tierra en posesión de los pequeños propietarios. La tabla siguiente preparada por el Ministerio de Agricultura en 1960, es aún más reveladora.

TABLA IV

Tamaño de la propiedad en Hectáreas	No. de propiedades	%
Pequeña: hasta 20	1.555.299	88.37
Mediana: 21-100	166.408	9.49
Grande : 101-500	25.010	1.43
Muy grande: más de 550	5.349	0.39
Total	1.752.066	100.00

(1) Fuente: "Tierra: 10 ensayos sobre la Reforma Agraria. Bogotá, Ed. Tercer Mundo 1962, pag. 35.

Esta tabla muestra un total de aproximadamente 1.752.066 propietarios de tierra en Colombia. De estos propietarios, 5.359, es decir, el 0.39%, son los grandes latifundistas. Si sumados los grandes y los muy grandes propietarios, tendríamos un número de 30.369 personas. Esta cifra podría ser un indicador aproximado del número de familias que componen la clase alta tradicional. Es claro que de esa cifra habría que descontar aquéllas propiedades que son explotadas en forma capitalista, es decir, con altas inversiones de capital, trabajo asalariado y utilización de maquinaria. También deberíamos descontar las propiedades poseídas por compañías extranjeras.

Esta clase, que, como hemos dicho, se caracteriza por algunos rasgos propios de las castas, se relaciona, en el proceso económico, con aquel sector de la población compuesto de campesinos sin tierra. Porciones de la tierra poseída por esta clase social, están sembradas de pastos naturales o artificiales, que se dedican a la ganadería extensiva, en las llamadas "haciendas". En estas haciendas el trabajo es dirigido por un administrador llamado "Mayordomo", que comúnmente es un vaquero pobre, con muy bajo nivel de educación, que goza de la confianza del propietario y lleva a cabo sus órdenes. Las faenas conectadas con la cría de ganado y la producción de leche son ejecutadas en las "Haciendas" por pequeños grupos de vaqueros. Las relaciones laborales entre estos trabajadores y los propietarios no se basan usualmente en contratos formales. Sólo una porción del salario se les paga en dinero y el resto en el alojamiento en la "hacienda", y en la alimentación. Y a veces asignándoles un pequeño pedazo de tierra donde pueden construír alguna vivienda rústica y sembrar algunos cultivos para consumo familiar.

Porciones de las grandes propiedades están dedicadas a la agricultura de subsistencia, a través de arreglos con campesinos pobres, que se denominan "aparceros". A veces, el campesino puede cultivar la tierra que le ha sido cedida, con los productos que él quiera, con la condición de dar la mitad del producido al propietario. A veces, el propietario determina el tipo de siembra, suministra las semillas y hasta ayuda con dinero para algunos gastos. A veces, el campesino cultiva libremente ese pedazo de tierra para sí mismo, a cambio de su trabajo en la finca del dueño de la tierra.

La Ley de reforma agraria promulgada en 1961 ha creado incentivos para que los latifundios ociosos sean cultivados por sus propietarios. La tendencia de éstos ha sido mantener la tierra como un depósito de capital que se valoriza con las inversiones públicas y con la inflación monetaria. Los porcentajes de tierras inexplotada en manos de terratenientes aparecen, en la tabla V.

TABLA V

	Tamaño en Ha.	No. de Propiedades	% explotado	% no explotado
Pequeña Propiedad	0-1	161.778	86.2	13.8
	1-5	342.788	69.8	30.2
	5-10	143.549	54.7	45.3
Latifundio	501-1000	15.366	11.17	88.83
	1001-2500	4.912	11.05	88.95
	2501 y más	637	8.08	91.92

Algunos propietarios de tierra son antiguos comerciantes, o industriales que han retornado a la tierra por varias causas, entre otras por falta de incentivos para expandir sus negocios, por falta de talento empresarial o simplemente en busca de prestigio. Este tipo de propiedad ofrece todavía buenos incentivos de enriquecimiento.

3.3 La Clase Media Moderna

Esta clase está formada primordialmente por empleados en empresas públicas y privadas, y por la mayor parte de los profesionales en las zonas urbanas. Una pequeña parte de esos profesionales pertenecen a la clase alta moderna, y otra parte a la clase alta tradicional. En las pequeñas ciudades y pueblos un buen número de profesionales pertenecen todavía a las filas de la aristocracia agraria. Algunos profesionales sin origen aristocrático, al tener éxito en sus profesiones, invierten su dinero en la compra de haciendas o fincas y llegan a ser miembros de la clase alta tradicional. A veces los profesionales entran a la clase tradicional por matrimonio con hijas de ricos propietarios de tierra.

Los propietarios de pequeñas tiendas, talleres y medianas empresas agrícolas pertenecen a las clases medias modernas. Dentro de esta clase se establecen varios niveles, de acuerdo a criterios tales como el ingreso, la educación, la ocupación y el color de la piel. Usualmente la clase media vive en barrios construídos por instituciones de crédito o en casas arrendadas. Algunos se mudan a barrios que antes pertenecían a la clase alta, pero que han dejado de ser de moda. En los niveles bajos de la clase media se encuentran muchos empleados públicos, maestros de escuela y oficinistas. Algunos miembros de las capas bajas de la clase media viven en barrios de clase baja. En estos casos las diferencias radican en características sutiles; tales como la no ejecución de trabajos físicos, al tener hijos estudiando en escuela secundaria o en la universidad, o hijas trabajando como secretarias en empresas prestigiosas, a más de las formas de vestir y las maneras. Algunos de los miembros de esta clase media son parientes rezagados de la clase alta aristocrática, que han perdido su propiedad y que se resisten a ejecutar labores manuales. A causa de sus apellidos, su apariencia y sus parientes en el gobierno o en la empresa privada, es fácil para éllos encontrar puestos en la burocracia. Los hijos de estas familias de clase media, con antecedentes en la clase alta, a través de grados universitarios u otro tipo de logros, consiguen entrar de nuevo en la clase alta. El mecanismo para éllo es muchas veces el ingreso a la política, el matrimonio o altas posiciones en la administración pública o privada. Los miembros de la clase media, sobre todo en los niveles medio y bajo, permiten el trabajo en oficinas a sus hijas. Pero aquéllos sectores de la clase media que preveen ya la posibilidad de entrar a la clase alta lo hacen con menos frecuencia.

3.4 La Clase Media Tradicional

Las diferencias entre la clase media moderna y la tradicional en Colombia son difíciles de establecer. Sin embargo algunas características de la clase media tradicional se señalan a continuación.
Esta clase está localizada generalmente en los pueblos y pequeñas ciudades provinciales. Puede ser clasificada como clase media dentro de un sistema nacional de estratificación, pero ocupa posiciones de clase alta a nivel de las aldeas y pequeños pueblos.

Muchos de los miembros de esta clase son medianos propietarios de tierra y otros ocupan posiciones burocráticas en los pequeños pueblos. Mientras la clase media de las ciudades mira a la clase alta moderna como su grupo de referencia, la clase media tradicional es muy cuidadosa en defender y compartir los valores y símbolos de la clase alta tradicional. Ella es extremadamente respetuosa de los apellidos tradicionales y de los privilegios de las familias terratenientes. Esta clase media provincial es quizás hoy menos numerosa que la clase media urbana. La tabla No. II da una idea del número de medianos propietarios de tierra que forman parte de esta clase. También dentro de ella podemos clasificar los pequeños comerciantes compradores de café en los pueblos. Usualmente estos compradores de café son además propietarios de fincas cafeteras o ganaderas y ejercen la función de acreedores con respecto a los propietarios pequeños. En General, de entre estos prestamistas y compradores de café sale la élite del poder a nivel local. Ellos, por su propia cuenta, o sus relacionados, ocupan las posiciones de autoridad dentro del municipio, tienen su propio electorado y son, en una palabra, la clase dirigente de la comunidad y el primer eslabón en la cadena de la estructura de poder tradicional en el país. El próximo eslabón son los centros provinciales de poder que reciben apoyo y al mismo tiempo refuerzan el poder de aquéllos. Las altas tasas de interés que usualmente operan en los sistemas de crédito que se han mencionado dan lugar a continuas disputas por la propiedad de las fincas cafeteras entre acreedores y deudores. En estas disputas surge muy a menudo la utilización de los aparatos administrativos locales para legitimar sistemas de expropiación por deudas. Siendo el café el principal cultivo en vastas regiones del país es fácil de entender como las relaciones entre las clases en el proceso de la economía cafetera adquiera una importancia tan grande para explicar muchos de los conflictos que han venido surgiendo en el campo colombiano, entre otros la violencia. Los jefes locales muchas veces han utilizado los mecanismos de rivalidad entre los partidos políticos para buscar una legitimación a la lucha por la propiedad.

3.5 Clase Baja Moderna

En esta clase pueden clasificar aquéllas personas que viven en ciudades o pueblos y que ganan su sustento entrando al mercado de trabajo y recibiendo un salario. Los miembros de esta clase trabajan en fábricas, empresas de servicios, transportes, construcción, obras públicas y minas. También pertenecen a esta clase los asalariados de las empresas agrícolas grandes y pequeñas tales como las de caña de azúcar, arroz, bananos y en algunas de las tareas relacionadas con la siembra y cuidado del algodón. Muchos de estos trabajadores están organizados en sindicatos y tienen conciencia de sus derechos y de las obligaciones legales de sus empleadores. Estos trabajadores gozan de las garantías sociales y los servicios establecidos por el código laboral, tales como pensiones, cesantías, seguros de enfermedad, invalidez, subsidio familiar y créditos para construcción de vivienda en barrios construídos por agencias públicas o privadas de crédito.

Esta clase social se encuentra mas que todo localizada en Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Armenia, Pereira, en los campos petroleros de Barrancabermeja, en las bananeras del Magdalena, en pequeños pueblos y ciudades del Valle del Cauca y algunas otras regiones donde la agricultura mecanizada, sobre todo la de industria azucarera, ha aumentado el número de asalariados rurales. En 1963 el salario promedio de un trabajador industrial en las ciudades de Cali, Medellín, Bogotá y Barranquilla era de seiscientos pesos mensuales. No queremos correr el riesgo de calcular el número de personas pertenecientes a la clase baja urbana o moderna. Solamente estamos interesados aquí en señalar su existencia como una clase que se diferencia de la clase baja tradicional. Entre estas dos clases bajas existe un estado de transición, relacionado con la migración a los centros urbanos. Muchos de los inmigrantes a estos centros son campesinos sin tierra, minifundistas o aparceros arrojados del campo por la violencia. Un buen porcentaje de la población pobre de las grandes ciudades está constituído por estos inmigrantes. A causa de haber perdido sus lazos de dependencia con la tierra y con los terratenientes que condicionen su subsistencia, y por encontrarse sometidos a la influencia de los medios urbanos de comunicación, estas personas no pueden ser consideradas ya como miembros de la clase baja tradicional. En la ciudad éllos no son automáticamente absorbidos por las relaciones de trabajo contractual en la industria o en los servicios. Permanecen por un tiempo ganándose la vida como vendedores ambulantes o en oficios domésticos permanentes o esporádicos. Durante este período viven en condiciones miserables y son víctimas de agudas formas de alienación. Aunque poseen un sistema de valores tradicionales, tan pronto llegan a la ciudad se ven envueltos en conflictos, entre otros, el que está asociado con la consecución de un pequeño lote para la construcción de la vivienda.En la ciudad de Cali, durante los últimos veinte años son numerosos los barrios que han crecido como resultado de las invasiones, muchas veces violentas, de terrenos privados o públicos, por esos inmigrantes sin techo. Esas invasiones no han sido del todo pacíficas, pues han estado acompañadas, a veces, de batallas contra la policía y el ejército, de las cuales han resultado víctimas, hasta llegar a algún arreglo entre los ocupantes y los que reclaman derecho a las tierras. A veces esos conflictos terminan por una venta de la tierra a los ocupantes de ésta, a bajos precios y fáciles condiciones de pago. Esa lucha por el techo es quizás una de las primeras experiencias de un nuevo tipo de conflicto a través del cual los inmigrantes adquieren nuevas dimensiones de la política y del poder. A menudo estos sectores de la población son agitados por políticos de movimientos de extrema izquierda y los jefes políticos locales tiene que actuar muy cuidadosamente, ante los problemas que surgen de esa lucha por la vivienda, a fin de no perder los votos de las numerosas personas que habitan las barriadas.

3.6 Clase Baja Tradicional

Dentro de esta clase se pueden enumerar varios grupos:

a) Los Minifundistas. En la tabla No. III se observa como los propietarios de predios muy pequeños representan el 84.06% de todos los propietarios en Colombia. Ese 84.06% posee solo el 14.31% de la tierra. En general estas personas derivan su subsistencia de los productos de la tierra y se ayudan trabajando como peones en las haciendas o como cosecheros en las fincas de café.

b) Los arrendatarios, aparceros, agregados y concertados. Estos forman un grupo de personas que se dedican a actividades agrícolas en tierras que no son de su propiedad sino de propiedad de terratenientes, con los cuales establecen un tipo muy especial de relaciones sociales. En la descripción que hemos hecho de la clase alta tradicional se avanzan algunas descripciones relativas a estos grupos. Este sector de la clase baja tradicional difícilmente entra en contacto con la economía del mercado.

c) Los colonos. Son campesionos que han abierto nuevas tierras en bosques de propiedad pública. Usualmente comienzas prendiéndole fuego a un tramo de la montaña y sembrando despúes maiz bajo las cenizas. Cuando ya establecen su pequeña finca piden al gobierno que les adjudique títulos de propiedad. De acuerdo con la Ley estos colonos después de unos años de ocupación pacífica tienen derecho a ser reconocidos como propietarios. En general las zonas en que los títulos de propiedad no son muy definidos son teatro de violentas disputas. A menudo estos colonos luchan entre éllos por la posesión de la tierra o son víctimas de propietarios más poderosos a nivel local.

d) Peones rurales. Existe un ejército de peones rurales constituídos por los hijos de los minifundistas o de los pequeños propietarios que han ido dividiendo su propiedad a través de las sucesiones por causa de muerte. Estos peones trabajan en las fincas de café, maiz, plátano y otros y su ingreso per cápita es muy bajo. En 1961 había 3.727.500 trabajadores, que representaban el 74.28% de la fuerza laboral con un ingreso de cuatrocientos cuarenta y cinco dólares al año. Dentro de este grupo la mayoría está compuesta por estos peones rurales con un ingreso de menos de doscientos dólares al año.

Si agrupamos en cuatro categorías de ingreso los asalariados en el año de 1961 obtenemos los siguientes resultados:

TABLA VI (1)

Categoría de ingreso en pesos	No. de personas	% de personas	% de Ingreso	Categoría de Ingreso en dólares
0-4000	3.727.500	74.28	34.06	0-445
4001-12000	981.200	19.55	33.63	445-1034
12001-110.000	306.200	6.10	28.74	1034-9100
110.001-810.000	3.200	0.06,	3.58	9100-81.000
Total:	5.018.400	100.00	100.00	

(1) Este cuadro fue elaborado de datos contenidos en otro cuadro mucho más detallado suministrado al autor por el Profesor Albert Berry de la Universidad de Yale.

4. Consecuencias Políticas

La vida política colombiana está sin duda influída por el sistema de estratificación social atrás descrito. Es muy importante conocer la distribución cuantitativa de la población entre las clases modernas y las clases tradicionales. Un predominio numérico de las clases de tipo moderno solo se podría asegurar mediante un proceso de industrialización y tecnificación agrícola acelerado. Ello estaría sin duda acompañado de una concentración de población en centros urbanos. La urbanización por si sola, sin embargo, no nos puede servir para concluír acerca de la modernización de las clases. En efecto, se da el caso de clases sociales urbanas tradicionales. Por un lado la aristocracia terrateniente se localiza en esos centros y desde allí ejerce toda su influencia política y social. Además dicta patrones ideológicos aún a las clases de las cuales se esperaría una actitud modernizante. También la ciudad recoge los miles de inmigrantes del campo, quienes traen todos sus valores culturales tradicionales, a más de su marginalidad política. Se puede prever que una porción más o menos grande de esos inmigrantes deban convertirse tarde o temprano en miembros de clases de tipo moderno. Pero no está descartada la posibilidad de que miles de estos inmigrantes permanezcan por muy largo tiempo, y en forma endémica, ejerciendo ocupaciones de tipo tradicional, como artesanos, vendedores ambulantes, servidores domésticos y otras actividades semiserviles que no los incorporan dentro del mercado de las oportunidades ni los ponen en contacto con el mundo racionalizado de las burocracias públicas o privadas. Se puede incluso pensar que grandes centros urbanos

mantengan en forma permanente este vasto sector de población en posiciones tradicionales. Ello implicaría, como parece ser el caso colombiano, una marginalidad o falta de participación no solo en los procesos significativos de la vida económica urbana sino en los procesos de decisión política. Aunque los últimos censos, desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, dan un porcentaje mayor de población urbana en Colombia. Sin embargo, sumada la actual población rural con la de las ciudades pequeñas en donde viven los propietarios de tierra y con las masas marginales de las grandes ciudades, podemos decir que desde el punto de vista de la estructura de clases sociales el predominio de los sectores tradicionalistas es muy grande.

Cuando se piensa en esto se ve la dificultad para hacer de los instrumentos de participación política masiva, tales como los partidos políticos, agentes de cambio e impulsadores del proceso de industrialización. Estos partidos podrían ser vehículos de modernización en la medida en que vastas capas de la población organizaran su acción dentro de éllos para influír en la toma de decisiones. Pero aquí a su vez se manifesta de nuevo la influencia de la estructura tradicionalista de las clases sobre los agentes de la modernización. Los partidos políticos en las sociedades modernas, son una forma racionalista e impersonal de articulación de necesidades e intereses colectivos. Lo típico de las sociedades tradicionales es la articulación de esas necesidades colectivas a través de grupos pequeños basados más bien en la lealtad personal y en el carisma autoritario de los señores de la tierra. Un sistema de adhesiones se desarrolla en esas sociedades entre el jefe local y los individuos que le deben lealtad personal bien sea por sus vínculos de sangre o por depender para su subsistencia, y su seguridad frente a fuerzas extrañas, de su fortaleza militar o económica. Aunque la sociedad colombiana ha adoptado formas políticas correspondientes al estado nacional despersonalizado y de partidos, sin embargo, tanto el estado como los partidos distan mucho de ser despersonalizados y racionales en su funcionamiento.

Debido al sistema tradicional de estratificación, no se ha llegado a conformar una solidaridad nacional e impersonal sino que los grupos de lealtad se cohesionan alrededor de caudillos locales. Es lo que se ha llamado gamonalismo. Aunque los partidos tienen directorios nacionales y provinciales y hasta elaboran plataformas políticas, sin embargo, en su conjunto, no son la agregación de las masas alrededor de objetivos comunes sino caprichosas coaliciones de jefes políticos de diferentes regiones que más o menos confluyen alrededor de un solo rótulo político, (liberal o conservador), pero que son el resultado de sumar lealtades personales desde las veredas campesinas, pasando por las regiones de provincia hasta llegar a los niveles nacionales. En el seno de cada uno de los partidos tradicionales no existe un juego de libre competencia para definir el liderato, o por lo menos ese no ha sido el juego predominante en el pasado. El liderato se define alrededor de los nombres, lo cual es natural en una sociedad feudal, acostumbrada a ver en los apellidos los símbolos del status adscrito a las personas. Por eso la contienda política ha adolecido de ese marcado sabor personalista, que ha opacado, o reducido a la nada, la discusión de los principios o ha hecho de éstos meros pretextos para dirimir contiendas personales.

La lucha personalista no ha permitido que haya un terreno de negociación ideológica, ni de transacción de intereses entre grupos, sino que ha convertido la lucha política en una lucha de vida o muerte en que el victorioso quiere reducir por completo al vencido sin convivir con él ni reconocerle derechos y éste a su vez se niega a aceptar la victoria del primero. Perder en la lucha por el poder ha significado quedar al capricho del adversario victorioso y por eso tanto en las relaciones de los partidos como en las pugnas entre miembros de un mismo partido el elemento violencia ha estado siempre latente y la intolerancia exacerbada ha sido la característica más notoria. La adhesión a un grupo político no es considerada como una decisión voluntaria suceptible de ser revocada sino como una investidura sacra que imprime carácter. La pertenencia al grupo se considera vitalicia y se sanciona como una traición cualquier cambio de adhesiones. Muchos individuos sufren persecución obstinada por los miembros del grupo al cual han pertenecido, cuando adhieren a otro. Se considera además transmisible por herencia de padres a hijos la lealtad de un partido. Este carácter hereditario de las lealtades políticas hace también que el liderato tenga ese carácter. Cualquiera que recorra las geneologías de líderes políticos en la historia reciente de Colombia verá como los viejos líderes de los partidos proyectan su carisma en los descendientes y como también los seguidores del padre de un caudillo se sienten obligados para con el hijo que ha llegado a su vez a posiciciones de dirección.

Relacionado con todo ésto está el nominalismo o personalismo político que convierte a los partidos en simples ismos agregados al apellido de un dirigente. Todavía se identifica los grupos y movimientos políticos no por su nombre o sigla, como en países más modernos, sino por el apellido de los caudillos: ospinismo, laureanismo, alzatismo, rojismo, lopismo, llerismo, turbayismo, gaitanismo, etc.

A nivel local también pululan los fulanismos. Parece que los colombianos se niegan a concederle valor o atractivo a los nombres con significados abstractos y que prefieren a toda costa la identificación de los movimientos políticos con el nombre propio de los líderes. El sabor personalista se observa también en las formas de oposición política.

Casi nunca se critican los programas o actitudes de un jefe en materia de gobierno, sino que se le combate atribuyéndole condiciones personales no deseables de acuerdo con los valores predominantes. De allí que no exista un límite preciso que reserve la vida íntima de los líderes de la mirada de los opositores o amigos políticos.

El trato personal con los electores es condición necesaria para ganar y mantener su adhesión. La difusión de los programas y planes de un político a través de medios impersonales de comunicación no sirve mucho para conseguirle adeptos. En parte está relacionado esto con el analfabetismo de la población campesina, el relativamente bajo consumo de prensa diaria entre las clases bajas y el escaso número de televisores en manos de la población. En estas condiciones el contacto "Face to Face" se hace obligatorio.

Sin embargo, aún las personas que tienen acceso a estos medios necesitan el contacto personal con el líder para poder cerrar una especie de pacto sentimental de adhesión. Muchos políticos viejos, líderes indiscutibles en vastas regiones, confiesan que el secreto para mantener viva la adhesión de sus seguidores en los pueblos y veredas está en mantenerse listos a "cargar" el hijo de un administrador en el día del bautizo, a escribir cartas y telegramas de simpatía en días de celebraciones familiares y hasta en el simple hecho de mostrarse generoso en los abrazos y demás signos externos de simpatía para con sus admiradores. Entre las obligaciones del político figura en primera línea, antes que cumplir con alguna promesa de beneficio colectivo, ayudar individualmente a las personas que han participado activamente en la campaña política o a sus familiares. Esta ayuda se manifesta en consecución de posiciones burocráticas, en recomendaciones para empleos, en asistencia en casos de líos judiciales, en consecución de becas de estudio para hijos o allegados y hasta en contribuciones en dinero en caso de necesidad.

Los lazos que se van creando entre líderes y seguidores consolidan un síndrome de autoritarismo que se parece mucho al de los padres en el seno de las familias tradicionales: el líder da órdenes despóticas a sus fieles y hasta demuestra cierto sadismo en el trato con la masa a la cual sin embargo adula y la cual acepta gustosa ese tipo de conducta del líder por considerarla parte natural de sus relaciones de afectividad.

Los hechos que se han venido señalando son el lastre tradicional que caracteriza al proceso de modernización de la vida política,que, por otra parte, está sufriendo transformaciones en la medida en que las élites modernizantes, la clase media moderna y las clases bajas empleadas en la industria se liberan de su pasado y de la influencia ideológica de las clases tradicionales. Aunque existe ya un proceso de articulación de intereses a través de asociaciones gremiales que comienzan a hacer explícitas las exigencias concretas de los grupos, sin embargo todavía quedan muchos sectores de la sociedad que no se han organizado en esa forma y cuyas aspiraciones permanecen difusas e implícitas en sus relaciones comunitarias con los líderes. Estos no se ven confrontados por las exigencias de los grupos y por esa razón oscilan en sus ideas de gobierno entre la casuística que responde a los caprichos de sus inmediatos amigos y las fantasías utópicas que brotan de su imaginación. Esto se refleja bien sea en una falta de planes de gobierno o en los entusiasmos esporádicos por planes que no cuentan con el apoyo sostenido de las gentes y que por lo tanto son seguidos casi siempre por sentimientos de derrota y frustación.

Una característica muy importante de la vida pública colombiana es lo que podríamos llamar la realización por la palabra. Esta realización por la palabra tiene mucha importancia en la vida política especialmente en las relaciones de las masas con los líderes, pero también opera a otros niveles, como se ilustrará más adelante.

Parece que el fenómeno de ralización por la palabra tiene su orígen en la tendencia general de las personas a fijarse metas de activi - dad que exceden en mucho el cálculo de posibilidades viables. Posiblemente esté asociado este fenómeno al bajo índice de motivación - hacia el logro por parte de la generalidad de la población. En efecto, según lo afirman los sostenedores de la teoría de la motivación hacia el logro, las personas en las cuales predomina una alta motivación tienden a fijarse unas metas que no están más allá de las posibilidades de realización (12). Estas personas hacen un cálculo racional de posibilidades antes de elegir las metas de su acción. El fijar metas que están más allá de las posibilidades es una forma de justificación a priori de una frustación que inconscientemente se acepta de antemano. Posiblemente esté relacionado ésto con una orientación básica de la personalidad que se considera dominada por la - naturaleza antes que dominadora de ésta.

Cuando este mecanismo inconsciente de aceptación del predominio del medio sobre el hombre opera en la mayoría de las personas en un determinado grupo tienden a ser demasiado ambiciosas por compensación. Esta afirmación general se ve ilustrada con lo ya dicho de que los - líderes políticos siempre oscilan entre la falta absoluta de metas o programas a largo o mediano plazo y los programas demasiado ambiciosos que no hay manera de confrontar con las situaciones de recursos reales. Un hecho muy común en las campañas políticas es el de que los candidatos hacen promesas de cumplir objetivos sentidos por los electores, pero muchas veces son manifestamente irrealizables, a corto - plazo dentro de las circunstancias existentes. Esto ha creado un estilo en la vida política, al estilo de las promesas cuyo cumplimiento nadie puede garantizar ni el candidato ni los electores. Pero lo cierto es que esas promesas han sido tradicionalmente incumplidas - por los elegidos. Sin embargo el caso curioso consiste en que la gente no aceptaría un candidato que renunciara a las promesas. Si al - guien, en plan de campaña electoral, dice llanamente que él no se - encuentra en capacidad de realizar la obra o el proyecto deseado - por las gentes, éstas no le brindarán su apoyo, aunque el candidato ofrezca una alternativa menos ambiciosa pero viable. Parece que las gentes quieren tener un momento de satisfacción ilusoria, mediante lo que hemos llamado "realización por la palabra". Algo parecido a lo que ocurre a los enfermos que se saben incurables y que buscan - desesperadamente a alguien que les diga una mentira piadosa. Esto - que ocurre en las campañas electorales también opera a otros niveles.

Los medios de publicidad dan testimonio diario de esa especie de goce colectivo con la retórica. Esta tendencia produce una falsa realización de metas a nivel de grupo y una tendencia a anticipar las satisfacciones del éxito. Se observa ésto mucho en los triunfos deportivos, artísticos o de otro género, que conducen a una rápida consagración de sus protagonistas, sin que exista un mecanismo automático de dosificación de las gratificaciones, de acuerdo con una jerarquía de logros. Este hecho es altamente nocivo para el desarrollo de una mentalidad competitiva y de permanente motivación hacia logros más - significativos.

También es notoria a este respecto la tendencia, muy generalizada a todos los niveles, de insistir en forma obsesiva en los aspectos procidementales o formales cuando se trata de llevar a cabo una iniciativa. Los grupos que se reunen para discutir un problema muchas veces gastan la mayor parte del tiempo en discusiones de procedimiento, como si no se sintieran muy seguros de afrontar en forma inmediata los aspectos sustantivos y trataran de evitar el riesgo que supone la acción concreta. Esta obsesión perjudica enormemente la labor de las corporaciones públicas, donde élla es quizá más marcada, pero también se nota en otro tipo de organizaciones como las sindicales y estudiantiles. Después de muchos forcejeos y discusiones la gente se retira satisfecha con una declaración o con un reglamento aprobado.

5. Estratificación, Valores y Personalidad

El sistema de estratificación social junto con el sistema de valores que de aquél se deriva son los factores claves en el retraso o aceleramiento del proceso de industrialización. El sistema de valores está íntimamente relacionado con la formación de la personalidad básica predominante en un grupo social, en el cual se reproduce a través de la educación en el seno de la familia y otras instituciones sociabilizadoras. Acatamos la afirmación de Linton (1951) de que"el papel de la personalidad en relación con el cambio económico es solo un aspecto de la relación entre personalidad y cultura" (12). El sistema de valores, normas y comportamientos espontáneos es lo que constituye el ethos de un grupo social (13). En este Capítulo analizaremos algunos aspectos del ethos social predominante en Colombia para ver en qué forma se relaciona con el proceso de desarrollo económico. Aunque el sistema de estratificación social está cambiando lentamente en favor de los grupos modernos, sin embargo la ideología y los valores propios de estos grupos modernos tardan mucho en perfilarse como dominantes. Por el contrario son los valores propios de las clases tradicionales los que se imponen como valor de referencia a la sociedad como un todo, dándole su caracterización más acentuada. Las relaciones sociales que se establecen en el proceso productivo dentro de una economía cerrada no monetaria giran al rededor de la figura autoritaria del señor de la tierra quien asume la representación de padre protector ante sus dependientes.

La familia tiene en Colombia todavía un peso preponderante en la fijación de las relaciones sociales de las personas. Por ese motivo es difícil que las relaciones secundarias, racionales y universalistas se consoliden aún en los medios urbanos y en las burocracias más complejas. Para el funcionamiento de los aparatos burocráticos públicos y privados que exige el proceso de modernización, es necesario imponer criterios universalistas de eficiencia, haciendo caso omiso de las condiciones personales de tipo familiar que generan lazos de afectividad. Sin embargo uno de los valores preponderantes del colombiano medio es su fidelidad a la parentela.

El familismo o familiarismo hace que las empresas se constituyan entre parientes, pues solo entre éllos se establece una sólida base de confianza y lealtad. El reclutamiento de personal para los aparatos de manejo de empresas públicas y privadas está fuertemente influenciado por consideraciones de tipo familiar. Esta orientación eminentemente afectiva en las relaciones sociales hace que hasta en las transacciones que deberían se más impersonales, como en los negocios, tenga una importancia particular la simpatía. Muchas veces las gentes venden, o compran o cierran otra clase de negocios, no impulsados por criterios de ventaja racional, sino porque la contraparte en estas operaciones ha caído simpática. Claro que entre los elementos inconscientes de esta simpatía está el pertenecer a grupos primarios comúnes, el tener amigos o conocidos comúnes, etc.

El familismo hace que los mecanismos de distribución de las ventajas disponibles en la sociedad no estén orientados a premiar el esfuerzo o el talento sino a reconocer derechos adscritos a las personas por razón del grupo pequeño donde han nacido. Estos mecanismos desalientan la iniciativa de los individuos y les infunden una mentalidad fatalista y conformista. La solidaridad social que identifiquen al individuo con su ciudad, con su país o con las organizaciones de masas. Esto repercute en cierta falta de preocupación de las personas por la propiedad pública, por los proyectos de beneficio colectivo o por las organizaciones de asistencia impersonal. Mientras los individuos no vean muy claras las ventajas personales o de su pequeño grupo, no se movilizan para ayudar en proyectos de amplio aliento cívico.

El autoritarismo que hemos resaltado al hablar de las relaciones de liderazgo político también opera a niveles más generales en la sociedad. Sobre todo en el manejo de los aparatos burocráticos se manifiesta el autoritarismo en la centralización del poder decisorio y de las funciones que encarnan responsabilidad. Los funcionarios de más alta jerarquía se niegan sistemáticamente a delegar poderes a sus subordinados y éstos, acostumbrados a este patrón de conducta, se sienten inseguros cuando se encuentran, por excepción, frente a un jefe permisivo y democrático. Los jefes autoritarios, a todos los niveles, al no compartir la responsabilidad, no pueden estar seguros de que sus subordinados lleven a cabo sus tareas con plena conciencia mientras no operen severos mecanismos de control personal. Y así los subordinados se enseñan a no cumplir sus deberes sino cuando estos controles están en vigor. Cualquier oportunidad es aprovechada por los subordinados para evadir sus obligaciones o para descargar sobre el líder, en forma indirecta, su agresividad reprimida; pero más comúnmente esta agresividad se desahoga a su vez en las personas que están por debajo de la jerarquía de las organizaciones. El síndrome de autoritarismo se manifiesta en una refinada intolerancia contra todo tipo de desviación, por parte de los individuos, de aquéllos patrones de conducta aceptados por la sociedad.

El autoritarismo es marcado en la conducta de los mayores con respecto a los niños. No se siente la obligación de fundamentar racionalmente ante éstos cualquier clase de orden impartida. Los niños desarrollan un tipo de personalidad también autoritaria, tratando de crear la apariencia de obedecer a los mandatos, pero buscando la oportunidad de burlarlos.Al mismo tiempo que se enseña el respeto reverente para los mayores, se enseña a los niños a descargar toda su agresividad y su autorismo sobre otras personas tales como sirvientas, choferes u otros miembros de la familia. Los adolecentes desarrollan una hipertrofia de tendencia a tomar revancha de la dictadura paterna,lo cual se nota en los grupos estudiantiles, cuando el lugar del padre es asumido por las autoridades universitarias. La forma por demás autoritaria en que los movimientos estudiantiles se enfrentan a sus profesores y directivos es en parte el reflejo de aquel tipo de educación. En un orden jerárquico de autoritarismo los individuos desarrollan una gran necesidad de apoyos morales más altos, en los cuales descargar la responsabilidad del éxito o del fracaso de toda iniciativa. La persona que se encuentra de pronto ante una situación que lo lleva a asumir él mismo iniciativas por cuenta propia se siente insegura y comienza a buscar afanosamente a quien responsabilizar por su conducta, para descargar su gran ansiedad y encontrar una coartada para eventuales ocasiones de fracaso.

En materia de definición de roles en la sociedad, lo que se ha dicho acerca de los líderes políticos se puede generalizar a los oficios y profesiones. Hasta ahora la sociedad colombiana ha sido reacia a aceptar una definición formal de roles específicos y las personas individualmente consideradas no se satisfacen con actividades demasiado especializadas o específicas, En el campo de las profesiones se manifiesta esto en la persistencia de las carreras tradicionales de abogacía, medicina, o ingeniería como los medios de proveer a la sociedad de recursos para las diferentes actividades útiles. La universidad tradicional imparte una educación formal, en las escuelas de derecho, que se considera hasta ahora el requisito para desempeñar la más variada gama de roles. Las actividades encaminadas a obtener y acumular información y conocimientos nuevos acerca del propio medio, que exigen un alto nivel de formación especializada, no longran ocupar la atención de los actuales aparatos universitarios y aún cuentan con una abierta oposición entre los grupos que han tenido la formación tradicional y entre grupos de estudiantes. Esta orientación de los valores predominantes hace pensar en la necesidad de una reforma en todo el sistema de la educación superior y de los títulos que ahora se están concediendo a los egresados. Es tradición llamar doctor a toda persona que sale con su primer título de la universidad, creando con ésto una gratificación plena de las aspiraciones de status y eliminando las motivaciones de prestigio que pudieran tener los estudios de postgrado. Quizás un programa muy amplio de estudios en ciencia social y administración pudiera crear un profesional generalista apto para desempeñar una muy variada serie de funciones que hoy vienen siendo llenadas por los abogados.

Con las características estructurales de la familia y de las clases,que se han venido mencionando se relaciona el "machismo" que es uno de los valores e ideologías tradicionales más difundidos todavía en todas las capas de la población Esta ideología tiene consecuencias en muchos as - pectos de la vida social, tales como en las formas y distribución del - ocio de las personas, en el status de la mujer y su papel en la vida - productiva y en los patrones de educación de los niños.

Buena parte del tiempo libre de los hombres y mujeres se gasta en una - actitud de auto-afirmación ante los valores del "machismo". Los hombres en el asedio persistente de las mujeres y éstas en el ritual obsesivo - de la seducción. El "machismo" está relacionado con el carácter "sacro" del sexo femenino. Este carácter "sacro" impide la secularización de - los roles de la mujer a través del trabajo fuera del hogar, que conlleva un estigma ofensivo de la dignidad del pater-familias. El "machismo" conduce a la deificación de las mujeres de la propia casa, mientras se degrada a las del extra-grupo. En anticipación de esos roles sacros de la mujer, las niñas son sustraídas de juegos y ejercicios infantiles - que contribuyen gradualmente al desarrollo mental.

Para terminar se puede resumir diciendo que en Colombia existen clases tradicionales y clases modernas. Estas últimas en trance de ascenso - cuantitativo pero con predominio muy acentuado de los valores e ideologías de aquéllas. La vida política y económica de Colombia se ve - afectada profundamente por esas formas ambivalentes del sistema de estratifiación. Mientras la vida económica moderna exige una amplia movilidad social y un sistema de distribución de recompensas con base - en el esfuerzo de los individuos, los valores e ideologías tradicio - nales conducen a un despilfarro de dichas recompensas sociales, de - salentando así las iniciativas creadoras de grandes sectores de la población.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1a. J. Schumpeter: The theroy of economic development, Cambridge, Mass., The Harvard University Press, 1934.

1. "Political Change in Underdeveloped Countries", ed. por John E. Kautsky, John Willey & Sons, Inc., New York, 1965, Pag. 153.

2. Dr. Saffray. "Viaje a Nueva Granada". Ministerio de Educación, Bogotá, 1948; E. Rotlisberger "El Dorado", Archivo de la Economía Nacional, Bogotá, 1963; Walker "Colombia", London, 1822; y Memorias de José M. Restrepo, Tomás C. de Mosquera, José M. Obando entre otros. Camacho Roldán Salvador. "Escritos Varios" Librería Colombiana, Bogotá, 1893. Samper, José María: Apuntaciones para la Historia Política y Social de la Nueva Granada, Bogotá, 1853.

3. Tomás Carrasquilla. Marquesa de Yolombó; Jorge Isaacs, "La María"; Eugenio Díaz, "La Manuela", etc.

4. Antonio García. "Monografía de Caldas; Contraloría General de la - República, Bogotá 1937. Luis Eduardo Nieto Arteta, "Economía y Cultura en la Historia de Colombia"; Luis Lebrett, "Plan Decenal"; estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia; Lauchlin - Currie "Plan General de Desarrollo".

5.1 T. Lynn Smith "Materiales para el estudio de las clases medias en América Latina", Washington, 1951.

6. Orlando Fals Borda "Campesino de los Andes", Universidad Nacional, Bogotá, 1961; "El hombre y la tierra en Boyacá", ed. Antares, Bogotá, 1957.

7. Andrew H. Whiteford "Popayán y Querétaro", Universidad Nacional, Bogotá, 1963.

7a. Silvio Savala:"La Encomienda Indiana", Madrid,1935.

7b. Luis H. Fajardo. "La moralidad protestante de los antioqueños". La Nueva Economía, Tomo 14, 4 1968.

8. P. Mendoza, "Geografía Económica de Colombia", A. Jiménez,"Antioquia en la Colonia" en "Pueblo Antioqueño", Universidad de Antioquia; G. González "Raza Antioqueña" en "Pueblo Antioqueño"; "Monografía del Distrito de Urrau", Bogotá, 1939, etc.

9. A. Escalante, "El Negro en Colombia", Universidad Nacional,Bogotá.

10. Indalecio Liévano Aguirre. "Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia". E. Nueva Prensa, Bogotá, 1961.

11. Kingsky Davis, "Political Ambivalance in Latin America", Readings in Latin American Social Organization an Institutions, Michigan State College Press, 1963.

12. David McClelland, "The Achieving Society", ed. Van Nostrand, Princeton, N. J. 1961.

13. Ralph Linton, "Cultural and Personality Factors affecting Economic Growth", in "The Progress of Underdeveloped Areas" ed. by B. Hoselitz, Univ. of Chicago Press, Chicago, 1952.

14. Pérez, Gustavo y Wust, Isaac. "La Iglesia en Colombia", Freres, Bogotá, 1961.

15. W. Sommer, "Folkways, Dover, N.Y., 1959.

15a. García, Antonio: "Colombia, esquema de una república señorial" en Cuadernos Americanos No. 6, México, 1961.

16. Fajardo, Luis H. "La Moralidad Protestante de los Antioqueños" próximo a ser publicado por Ed. Norma, Cali.

APUNTES PARA UN DIAGNOSTICO DE LA INCOMUNICACION

Luis Ramiro Beltrán

Introducción

Parece difundida entre los comunicadores profesionales la convicción de que la comunicación tiene funciones positivas muy importantes en la conquista del desarrollo de las naciones. El propósito principal de este trabajo es analizar información que permita juzgar hasta qué punto esa convicción tiene asidero en la situación de América Latina.

El trabajo concentra, por tanto, su atención en el estudio del sistema, público y privado, de comunicación que prevalece en las repúblicas latinoamericanas y en las aparentes relaciones de ese sistema con el proceso de desarrollo que se opera en la región. Caen así bajo un análisis necesariamente breve pero documentado la disponibilidad de los medios de comunicación para las masas y la distribución de ellos en relación con diversos sectores de la población. Ello lleva a detenerse en la naturaleza del contenido de los mensajes que aquellos medios difunden y en las razones que parecen explicar ese contenido. La impresión que surge de esta parte del análisis es que la contribución de los medios de comunicación al desarrollo latinoamericano es sumamente limitada. Esto parece deberse a que la mayoría de tales medios sigue una orientación contraria al cambio social y proclive a la defensa de intereses puramente mercantiles, que es característica de la minoría dominante que posee esos medios.

La segunda parte del trabajo analiza los sistemas estatales de comunicación y encuentra que ellos son muy deficientes. La explicación principal de tal situación parecería estar en ciertas concepciones y actitudes de los dirigentes políticos y de los planificadores del desarrollo.

La revista termina enumerando algunos progresos alcanzados y señalando la gran contribución que la comunicación podría dar al desarrollo de la región.

La Relación entre el Desarrollo y la Comunicación

Estudios realizados en muchos países del mundo, incluyendo los de Latinoamérica, han proporcionado evidencia de que existe una clara correlación entre el desarrollo general de un país y el desarrollo de su sistema de comunicación. Los países más desarrollados tienen los sistemas de comunicación más avanzados y los países menos desarrollados tienen los sistemas de comunicación menos avanzados. Ello quiere decir que los medios de comunicación social tienen -tal como lo afirma Lerner 1/ - influencia en el estado de desarrollo de los países y que, a la vez, el estado de esos medios es susceptible a la influencia de aquel desarrollo.

El Sistema de Comunicación en los Países en Transición

Algunos estudiosos, como Pye 2/ han descrito comparativamente los sistemas de comunicación de los países según el estado o nivel de desarrollo de los mismos. Agrupa dicho analista algunos países en un estado "tradicional", otros en un estado "transitivo" y otros en un estado "moderno".

La característica principal que Pye atribuye al sistema de comunicación en los países que corresponden a la calificación de "transitivos" es que existen en ellos dos subsistemas. Uno es el de la comunicación masiva de elaborada técnica, cuyo público se limita a las grandes ciudades. El otro es el ancestral sistema de comunicación oral interpersonal, que es el que prevalece en el campo. No hay, el analista sostiene, la integración deseable entre esos subsistemas. Y esto restringe la aptitud de la comunicación para servir al desarrollo de un país como un todo.

Los países latinoamericanos caen en la clasificación de países en estado de transición entre lo tradicional y lo moderno. Y su sistema de comunicación luce, en efecto, compuesto por aquellos dos subsistemas paralelos pero desarticulados.

Conviene analizar, así sea sólo muy brevemente, algunos de los datos que proporcionan apoyo a esa afirmación. Y corresponde hacerlo prestando atención, además, a la comunicación que se produce por acción de empresas privadas y a la que tiene lugar por acción de organismos públicos. El análisis permitirá definir si es que la comunicación social en Latinoamérica es "funcional-- o sea, útil-- para los fines del desarrollo nacional, si es "disfuncional" a éste, o si es, más bien, neutra o indiferente a ese desarrollo.

El Concepto de Desarrollo

Lo anterior requiere, sin embargo, partir de un entendido de lo que es desarrollo. Aquí se entenderá el desarrollo de los países latinoamericanos básicamente como un proceso de profundo cambio sociopolítico que genere cambios en la economía, la ecología y la cultura dirigida a favorecer el progreso moral y material de las mayorías.

Se parte de ese entendido porque, a estar con declaraciones oficiales interamericanas como la Carta de Punta del Este, los gobiernos latinoamericanos

han convenido en que la condición sine qua non para lograr su desarrollo es el cambio de la estructura de la sociedad orientado a redistribuír democráticamente, el poder político, económico, social y cultural.

Establecer aquí esta percepción del desarrollo es indispensable para juzgar el papel que la comunicación juega en el proceso en Latinoamérica. Porque diferentes concepciones del desarrollo pueden conducir a distintas apreciaciones de aquel papel de la comunicación.

El Sistema de Comunicación Latinoamericana

Habría que considerar muchos factores para lograr una descripción amplia y detallada del sistema de comunicación que prevalece en la América Latina. Pero restricciones de tiempo y espacio obligan a concentrar la atención de este análisis en algunos aspectos mayores del sistema. Por ejemplo la disponibilidad de los medios de comunicación y su distribución entre los diversos sectores de la población, y las características del contenido de los mensajes que se difunden por esos medios, junto con las razones que parecen explicarlas. Contar con alguna información sobre esas áreas, hace posible ver si es que existen relaciones importantes entre ellas.

La Disponibilidad de los Medios de Comunicación

La UNESCO 3/ propuso a los países menos desarrollados que se empeñaran en tener, como mínimo por cada 100 habitantes, lo siguiente: 10 ejemplares de diarios; 5 receptores de radio; 2 receptores de televisión; y 2 asientos de salas cinematográficas.

La misma UNESCO 3/ encontró que el promedio latinoamericano correspondiente a esos niveles era, en 1961, el siguiente: 7.4 ejemplares de diarios; 9.8 receptores de radio; 1.5 receptores de televisión; y 3.5 asientos de salas cinematográficas. Anotó entonces la UNESCO que, descontando el rubro de asientos en salas cinematográficas, las cifras latinoamericanas no sólo se acercaban (y en dos casos superaban) al mínimo indispensable sino que excedían con ventaja a las cifras del Sudeste de Asia y a las de Africa.

A lo anterior debe añadirse que informaciones parciales pero más recientes indican que el crecimiento de disponibilidad de medios de comunicación se ha acelerado considerablemente en el resto de la década, especialmente en cuanto a radio y televisión. Y tal aumento pudiera ser significativo a pesar de la elevada tasa anual a que crece la población de la región.

La Distribución de los Medios de Comunicación

Lo que interesa saber, sin embargo, no es de qué volumen total de medios de comunicación dispone Latinoamérica sino cómo es que ellos están distribuídos en la población. Baste afirmar, en servicio a la brevedad que ha sido requerida aquí de los expositores, que hay un marcado desequilibrio en dicha distribución.

En general, los medios de comunicación para las masas están altamente concentrados en las ciudades, principalmente en las de gran tamaño. El alcance que

ellos tienen en las áreas rurales va de nulo a mínimo.

Esto es especialmente cierto en el caso de los medios impresos, como diarios y revistas, así como en el de la televisión. El cine alcanza a penetrar algunas zonas rurales en modesta medida. La radio es el medio más difundido en la ciudad y en el campo.

Es obvio que hay algunos factores físicos que determinan tal patrón de distribución; la falta de caminos y la insuficiencia de energía eléctrica en el campo, por ejemplo. También es evidente que hay razones culturales y económicas para ello; por ejemplo, el analfabetismo, que alcanza sus índices más altos en las zonas rurales, y la mínima o nula capacidad de compra que tiene la gran mayoría de los pobladores de ellas.

Sin embargo, esos factores no explican por sí solos la situación. Por ejemplo, en Jamundí 4/, una villa situada muy cerca de un pueblo grande y dotada de fácil transporte a la segunda ciudad de Colombia, y la mayoría de cuyos habitantes saben leer, se encontró que la lectura de diarios era bajísima y que algunos nunca los habían comprado en su vida. Será que nada hay para el campesino en esos diarios?

Cuando se intenta profundizar el análisis de la situación, se encuentra pronto que los impedimentos físicos, culturales y económicos no son independientes del tipo de estructura sociopolítica que predomina en Latinoamérica, que es la que los esfuerzos de desarrollo aspiran, por lo menos declarativamente, a superar.

La Estratificación en la Información

Dado que los medios de comunicación para las masas están altamente concentrados en las ciudades, los mayores consumidores de los mensajes que éstos transmiten son, lógicamente, los habitantes de ellas. Más aún, dentro de las ciudades, el nivel de consumo es mayor cuanto más altos son los niveles sociales, culturales y económicos de las personas. Ello quiere decir que, además de haber una fuerte dicotomía rural-urbana en las oportunidades de acceso a la comunicación, hay una estratificación de ella en el orden urbano que sigue las líneas generales de la estratificación de la sociedad. Y lo mismo puede aseverarse en cuanto a los distintos niveles socioeconómicos y culturales dentro del campo mismo.

Consecuentemente, la gran masa de campesinos ignorantes y paupérrimos no sólo está marginada de la economía de mercado. También está situada por fuera de las redes nacionales de información y, por tanto, aislada de la cultura nacional como un todo. El grado de participación que en tales condiciones ella puede tener en la toma de decisiones políticas sobre asuntos de interés público sólo puede ser mínimo.

Existe un número limitado pero importante de estudios sistemáticos que proporcionan validez empírica a las anteriores afirmaciones. Se darán aquí sólo dos ejemplos de ese tipo de información.

Tres investigadores norteamericanos --Deutschmann, McNelly y Ellingsworth 5/--

hicieron un estudio de los hábitos y niveles de consumo de comunicaciones de una muestra de profesionales y técnicos tomada en once países latinoamericanos. Compararon sus resultados con los de estudios efectuados con muestras similares de los Estados Unidos de América. Y encontraron que esos latinoamericanos no sólo tenían aproximadamente los mismos niveles que los norteamericanos sino que mostraban índices de consumo de libros y de mensajes radiofónicos más altos que los de aquéllos.

En el otro extremo del espectro, el investigador paraguayo Juan Díaz Bordenave 6/ condujo un estudio sobre la comunicación rural en el estado de Pernambucó, Brasil. Entrevistó a una muestra de 221 campesinos residentes a no más de dos horas de camino de Recife, la capital estatal que tenía entonces (1963) casi un millón de habitantes. Pese a estas circunstancias, la investigación reveló que:

94% de los campesinos entrevistados no sabían que el principal producto de exportación de su país es el café;

80% de ellos no tenían ningún significado para la palabra "democracia";

73% de ellos no sabía quién era Fidel Castro;

65% de ellos no tenía idea de lo que era un dólar; y

48% de ellos no sabía el nombre de quien era entonces el Presidente de la República.

Se podría observar que algunos de los tipos de información esperada de los agricultores por la encuesta estaba relativamente por fuera de sus posibilidades de interés y conocimiento. Sin embargo, otros estudios en diversos países suramericanos indican que los niveles de información de muchos agricultores sobre cuestiones típicamente agrícolas, o sobre sucesos y problemas característicos de la sociedad rural, son igualmente deficientes. O sea que la gran mayoría de la población campesina no sólo carece de oportunidades de información sobre el resto de la sociedad del país, sino que tampoco está informada en cuanto a sí misma. Y, en reversa, lo que el país sabe sobre los campesinos es virtualmente cero.

En suma, así como las tierras, el ingreso y la participación política están concentradas en una minoría urbana dominante, así lo está el acceso a la comunicación que los deprimidos de las ciudades y los oprimidos del campo necesitan para poder ser coprotagonistas del afán nacional de desarrollo.

La información es, pues, en Latinoamérica parte de la estructura general del privilegio de que disfrutan los menos.

El Contenido de los Medios de Comunicación para las Masas

Una vez que se conocen los patrones de disponibilidad y distribución de los medios y el resultante régimen de consumo de los mensajes de éstos, ya no sorprende encontrar que el contenido de aquellos mensajes sigue lineamientos concomitantes.

Existen muy pocos estudios sistemáticos sobre la naturaleza del contenido de los medios de comunicación para las masas en Latinoamérica, especialmente en cuanto a la relación de aquél con el desarrollo nacional. La insuficiencia es muy pronunciada en cuanto al contenido de mensajes de cine, radio y televisión. En cuanto a prensa, en cambio, ya se cuenta con algunas investigaciones.

Fue precisamente el CIESPAL el precursor en el análisis de contenido de los diarios de la región. Entre 1962 y 1967 el CIESPAL realizó un notable esfuerzo de investigación morfológica y de contenido que abarcó 10.000 páginas de 439 ediciones de 29 diarios mayores de Latinoamérica y, para fines de comparación, de cuatro diarios extraregionales. En cuanto a contenido, ese estudio reveló, en esencia, lo siguiente:

1. En comparación con los diarios extraregionales, los de Latinoamérica asignaron mucho menos espacio a información correspondiente a desarrollo, mucho más espacio a deportes y entretenimiento y algo más a información "socialmente negativa" (crímenes, drogas, etc.). En tanto que la categoría de contenido favorita de los diarios latinoamericanos fue la de deportes y entretenimientos, la preferida por los diarios extraregionales fue la de asuntos económicos y financieros.

2. En cuanto a énfasis geográfico, los diarios latinoamericanos dedicaron, en promedio, 80% de su espacio a noticias del país en que se publicaron. Distribuyeron el resto así: Europa y Estados Unidos, 10%; Africa y Asia, 5%; y otros países de Latinoamérica, 5%.

3. En cuanto a noticias extranjeras, los diarios latinoamericanos mostraron una marcada preferencia por aquellas que provienen de los países más desarrollados del mundo. Más aún, dentro de las noticias de su propia región, los diarios latinoamericanos prefirieron aquéllas que provienen de los países menos subdesarrollados; por ejemplo, Argentina, México y Brasil. (Fernández, 7/)

En el Perú, se ha hecho un estudio replicativo del latinoamericano que hizo CIESPAL. Alentada por este centro de estudios, la investigación fue ralizada en 1969 por estudiantes de la Escuela de Periodismo de la Pontificia Universidad Católica 8/, con algunas modificaciones al diseño original. Pero los resultados no difieren. En general, el volumen de información trivial (casi siempre ajena al desarrollo) fue claramente superior al volumen de información sustantiva (con frecuencia pertinente al desarrollo). El volumen ocupado por el material superficial varió de 56% a 73% del total de espacio asignado a información por los diarios. Y, dentro de ello, la categoría de deportes surgió de nuevo como la favorita.

Se tiene entendido que hay otros estudios replicativos semejantes en Argentina, Brasil y Ecuador. En este último país, se hizo además un estudio comparativo con India, especificando más precisamente las categorías de material considerado como pertinente al desarrollo. En general, se encontró que los diarios de New Delhi dedicaban 22% de su espacio a material pertinente a desarrollo en tanto que los de Guayaquil dedicaban 16% de su espacio a tal fin. En particular, se encontró que los diarios de la ciudad india ponían mayor

énfasis a los aspectos sociales del desarrollo en tanto que los de la ciudad ecuatoriana lo ponían a los aspectos materiales del mismo. Los diarios de esta última ciudad dedicaron 31% de todo su espacio asignado a desarrollo a informar sobre proyectos físicos mientras que asignaban sólo un 8% de ese espacio a la categoría de cambio social e institucional (Simmons et al.) 9/

El periodista venezolano Díaz Rangel 10/ hizo un estudio del contenido de una edición de dos grandes diarios latinoamericanos en comparación con la de un gran diario europeo para el mismo día. Su conclusión fue, igualmente, que los diarios latinoamericanos prefieren información que no es pertinente al desarrollo. Encontró también el investigador que uno de los diarios latinoamericanos dedicó mucho menos espacio a áreas subdesarrolladas de Asia, Africa y América Latina que el diario francés y que el otro diario latinoamericano.

Los datos hasta aquí resumidos indican claramente que los grandes diarios de Latinoamérica demuestran escaso interés por informar sobre cuestiones de importancia para el desarrollo nacional y que tienen marcada preferencia por dar a sus lectores materiales de naturaleza trivial.

Existen muy pocos estudios del contenido de la comunicación por radio en Latinoamérica. Pero los pocos que hay sugieren que la preferencia por lo trivial y el menosprecio de lo que puede servir al desarrollo son aún más pronunciados en este medio que en los impresos. Las categorías de deportes, música popular y radionovelas constituyen la base mayor de la programación de la gran mayoría de emisoras. Las noticias ocupan el mínimo de espacio de transmisión.

Aún peor parece ser la situación en cuanto a la televisión. Información proveniente de varios países de la región indica que las categorías de contenido claramente predominantes son las de entretenimiento y anuncios. Mas 11/ ha estimado que la región gasta un promedio anual de ochenta millones de dólares en importar programas grabados de televisión de los Estados Unidos. La mayoría de ellos son de tipo trivial y su importación representa una irrecuperable salida de divisas ya que ese país no compra ningún material grabado de la televisión latinoamericana.

El grado de atención que la mayoría de las emisoras de televisión prestan a temas de desarrollo es bajísimo. Más aún, algunos observadores perciben a la política de contenido de la mayoría de las televisoras latinoamericanas como caracterizada por las siguientes tendencias:

1. Esquivar el tratamiento de asuntos de alta significación nacional que pudieran prestarse a controversias.

2. Evitar confrontaciones con las autoridades, si es del caso mediante la autocensura.

3. Preferir materiales extranjeros aún al precio de deformar la imagen del mundo que se forman los niños y al costo de que ellos desconozcan los valores, la tradición y la historia de sus países por estar predominantemente expuestos a los de otras naciones. (Mas 11/).

El Contenido en Relación con el Público Rural

La información precedente se refiere al contenido de los medios de comunicación para las masas en relación con su público en general. Cuando el análisis se enfoca, en particular, hacia la relación de ese contenido con el pequeño sector de la población rural que tiene contacto con los medios masivos, el problema adquiere contornos todavía mucho más deplorables.

La pregunta central en este caso es en qué medida el contenido de esos medios tiene conexión con las características de la mayoría de los habitantes del agro, con sus necesidades y problemas, y con sus aspiraciones de desarrollo.

Se puede afirmar, sin riesgo de error, que la gran mayoría de los mensajes transmitidos por los medios de comunicación para las masas carecen en forma casi total de ajuste a la mayoría de la población rural.

En la práctica, esos mensajes no son preparados sino para aquellas personas que tienen poder económico suficiente para adquirir los productos cuya publicidad financia decisivamente la operación de los medios de masa. Esto excluye, de por sí, a la gran mayoría de los habitantes del campo, que forman cerca de la mitad de la población total de la región.

Corresponde, por tanto, poner atención a aquellas raras instancias en que algunos medios masivos se dirigen por lo menos a ciertos sectores de la población rural, de manera deliberada o de modo tangencial. Se podría esperar que, en tales casos, existiera algún grado apreciable de ajuste del mensaje a las características de su destinatario. Tal expectativa, empero, no parece estar siendo satisfecha.

León es el centro comercial del estado de Guanajuato, México, el que comprende una importante región agrícola del país. Llegan a esa ciudad los grandes diarios nacionales y se publican en ella importantes diarios de alcance estatal. En 1964, De Almeida 12/ analizó allá el contenido de noticias y avisos, durante un trimestre, del diario nacional de mayor circulación provincial y de dos diarios de León. El período de publicación estudiado era coincidente con los períodos mayores de siembra y plantación en la región. El investigador encontró que, sin embargo, dos tipos de contenidos --la política y los deportes-- ocupaban la mayor proporción de espacio --un tercio-- de los diarios. En el diario nacional se dedicaba el doble de espacio a la política que a los deportes y en los diarios locales las proporciones se invertían. En ambos tipos de diarios, la categoría de información agrícola era la menor de todas, siendo el porcentaje dedicado a ella por el diario nacional más bajo que el de los locales. En cuanto a avisos, el diario nacional dedicaba medio por ciento de su espacio a anuncios agrícolas y en los diarios locales esa cifra no pasaba de 3%.

Este es nada más que un ejemplo de una situación que no es rara en el resto de Latinoamérica. Gutiérrez-Sánchez 13/ es autor de un estudio muy revelador realizado en Colombia. Analizó, para un lapso de tres meses, el contenido de las "páginas agrícolas" de cinco diarios de Bogotá y el de un semanario especialmente dirigido a los campesinos. Encontrando que había en esas publicaciones diez categorías mayores de contenido, Gutiérrez midió el volumen dedicado

a cada una de ellas en centímetros-columna. Halló que las categorías predominantes eran noticias sobre actividades de los grandes agricultores comerciales y sobre los programas agrícolas gubernamentales, junto con cuestiones de comercio exterior. En cambio, la categoría de información sobre necesidades de la educación rural y sobre programas comunales del agro era la penúltima de la escala.

Lo anterior indica que ni siquiera las publicaciones especializadas en agricultura toman en cuenta a la mayoría de los agricultores. Se dirigen más bien a la minoría de ellos que tienen alto nivel cultural, prestigio social, poder político y, sobre todo, capacidad de comprar lo que los diarios ayudan a vender.

La información para el campesino es, pues mínima. La información sobre el campesino es virtualmente nula. Y lo que hay en las "páginas agrícolas" no es para él. Nada muy distinto se puede decir de las diversas revistas especializadas en agricultura que circulan en la región.

Aunque la penetración de la radio es apreciable en varias zonas rurales de los países americanos, el contenido de los mensajes que se distribuyen por este canal es igualmente ajeno a los campesinos, si es que no más que el de los diarios y revistas. Felstenhausen 14/, Canizales y Myren 15/, Martínez y Myren 16/ y Bostian y Oliveira 17/ están entre los investigadores que han encontrado indicaciones de esa situación en Colombia, México y Brasil, respectivamente.

El sociólogo norteamericano Everett Rogers 18/, quien ha estudiado por muchos años el proceso de difusión de innovaciones en la agricultura latinoamericana llegó a estas conclusiones: (1) que los mensajes de los medios de masas son de escaso interés para los campesinos porque obedecen a una orientación predominantemente urbana; y (2) que la influencia de estos medios en la adopción de aquellas innovaciones tecnológicas es escasa o inexistente.

El economista colombiano Antonio García 19/ ha señalado, igualmente, que la comunicación rural latinoamericana traduce el aspecto cultural de la dominación de la clase campesina por la clase urbana. Hay algunas evidencias sistemáticas de ello.

El Estilo de los Mensajes que van al Campo

Además de las preferencias de contenido encontradas por estudios como el de Gutiérrez-Sánchez 13/ hay algunos estudios que indican que el estilo en que se redacta la información agrícola tampoco corresponde a la cultura campesina, cosa que también ha hecho notar el propio García. El nivel de dificultad del lenguaje empleado es tan alto que el mensaje queda por fuera de la capacidad de comprensión del campesino por alfabetizado que éste resultara ser. Las palabras son de uso muy poco frecuente, las oraciones demasiado largas y las figuras del lenguaje, además de las abstracciones de pensamiento, son ajenas al nivel educativo del campesino. Amaya 20/ y Magdub 21/ están entre los investigadores que se han ocupado de estos problemas.

En el orden de la comunicación visual, el problema es semejante. Las figuras no corresponden a la realidad campesina; constituyen la imposición de símbolos pictóricos netamente urbanos y, por tanto, carecen de valor comunicador con los campesinos. Evidencias en este sentido fueron obtenidas por investigadores como Spaulding 22/ y Fonseca y Kearl 23/.

En conjunto, pues, la hipótesis de tratadistas que atribuyen a los medios de comunicación masiva automáticas y generalizadas virtudes de servicio al desarrollo nacional no parece hallar confirmación en Latinoamérica.

Por qué? A qué puede deberse que tan dinámicos y refinados recursos de difusión no contribuyan a la transformación de la sociedad latinoamericana para que ésta llegue a ser moderna pero justa? Qué factores determinan la orientación de su contenido?

La investigación científica todavía no ha dado respuestas suficientes a estas interrogantes. Pero se han propuesto algunas explicaciones que lucen plausibles.

Las Causas Aparentes de la Naturaleza del Contenido

Tres factores suelen presentarse para explicar la naturaleza del contenido de los medios de comunicación para las masas de Latinoamérica:

1. El testimonio de quienes manejan esos medios en sentido de que el contenido es como es, debido a que no otra cosa es lo que el público espera y solicita.

2. La presión que sobre los medios parecen ejercitar las agencias de publicidad en favor de una continua expansión del público entendida como una ampliación del mercado para los productos de la industria y el comercio.

3. Los prejuicios y tendencias de los propietarios de los medios y de quienes manejan los mismos.

Se analizarán seguidamente, en forma suscinta, dichas explicaciones.

El Público como Culpable

Cuando se critica a los medios de comunicación por preferir materiales triviales y desestimar información útil para el desarrollo, muchos de quienes manejan esos medios suelen afirmar que no tienen más remedio que dar al público lo que éste pide. Es posible que ello ocurra hasta cierto grado. Pero hay indicaciones de que también se da a menudo el caso contrario.

Un caso ilustrativo de lo segundo es el relatado por la ex-presidente de la Comisión Administrativa de Radio y Televisión de Argentina (Baigorria 24/), quien no pudo lograr patrocinio comercial para televisar el debut en Buenos Aires de la Orquesta de Filadelfia dirigida por Eugene Ormandy. La negativa se fundamentaba en que los anunciadores daban por descontado que un programa artístico de tan alto nivel sólo podría atraer la atención de un mínimo de público integrado por personas de refinado gusto. La transmisión se hizo, de todas maneras, gracias al patrocinio gubernamental. Una encuesta sobre la recepción del programa demostró que éste tuvo un público muy vasto y que fue muy apreciado inclusive en los barrios más modestos de la capital.

Barbosa Lima 25/, da noticia de un caso semejante en Brasil. El agregó a un programa de telenoticias una sección de análisis de alto nivel de sucesos

internacionales, del tipo de las que se suponen que sólo pueden llegar a una minoría del público. La adición, sin embargo, fue tan bien recibida por tanta gente que llegó a constituírse en la financiadora de los otros segmentos del programa considerados de nivel popular.

Mas 11/ informa que de 4.300 telespectadores encuestados en Buenos Aires, casi 1.900 calificaron los programas de la televisión capitalina como "más o menos aceptables", "malos", "totalmente mediocres", "aburridores", "escandalosos", "inmorales", "falsos", etc.

No se puede, pues, aceptar sin beneficio de inventario la explicación que de la naturaleza del contenido suelen dar quienes manejan los medios. Lo que hace falta es fomentar la investigación científica independiente y pública* sobre el asunto.

Uno de los pocos estudios sistemáticos que ha tocado ese asunto es el realizado por alumnos de la Escuela de Periodismo de la Pontificia Universidad Católica del Perú en 1969 8/. Los resultados de esta investigación dan cierto apoyo a la hipótesis de los operadores de los medios en sentido de que es el público el que prefiere lo trivial, en el caso de la radio y la televisión. En cambio, en el caso de los diarios, los resultados sugieren que la responsabilidad por la predominancia de lo vacuo reside en quienes manejan los medios. Para los distintos medios tomados en conjunto, la investigación mostró resultados desfavorables a quienes manejan los medios dado que su insistencia en producir materiales deportivos y "novelas" apareció opuesta al nivel de interés expresado por el público respecto de tal tipo de materiales.

La Avidez Mercantil

Parece generalizado entre los intelectuales latinoamericanos el criterio de que la baja calidad de los materiales de comunicación masiva en su región, especialmente en la televisión, se debe principalmente a la presión de los intereses mercantiles sobre los medios de comunicación.

Por ejemplo, el vicepresidente del Instituto Nacional de Cultura de Venezuela, Díaz Seijas 26/, considera que los siguientes grupos son responsables del problema: importadores y manufactureros; agentes de publicidad; dueños de medios; y otros profesionales de información. Sostiene el analista que es la "poderosa alianza" de los primeros dos de esos grupos la que principalmente determina la mediocridad de los mensajes de radio y televisión. Una opinión semejante ha sido expresada por el presidente de la Comisión Nacional de Cultura de Chile (Millas 27/).

Algunos operadores de medios están de acuerdo con esas críticas corroborando la noción de que los intereses públicos quedan subordinados al afán mercantil y afirmando que este afán fuerza a los comunicadores profesionales a vulgarizar su producción. (Barbosa Lima 25/, Mas 11/ y Baigorria 24/). Otros operadores

---

* Se tiene noticia de que existen varias investigaciones hechas en este campo por agencias de publicidad o firmas especializadas en mercadeo. Tales investigaciones tienen circulación restringida y, en la mayoría de los casos, resulta difícil considerarlas independientes.

de medios y algunos intelectuales afirman, en cambio, que son estos últimos los que no entienden a los medios de masas ni se preocupan, por ejemplo, en ayudar a emplear adecuadamente la televisión. (Scalises 28/ y Osegueda 29/).

Analistas como el venezolano Mujica 30/ y el peruano Malpica 31/ sostienen que no es ajena al problema la dominación que sobre la publicidad latinoamericana ejercen unas pocas pero poderosas firmas publicitarias de los Estados Unidos de América. Una indicación de ello la da el analista norteamericano Leo Bogart 32/ al reproducir el siguiente párrafo tomado por él de un boletín producido por una fuerte empresa internacional de publicidad:

"Es peligroso gastar los fondos asignados a publicidad en tratar de atraer a millones, la mayoría de los cuales no tiene poder adquisitivo. Es bastante tarea para cualquier presupuesto de publicidad el simplemente concentrarse en aquellos que sí tienen poder adquisitivo y el procurar convertir esos prospectos en compradores de su producto en particular. Por tanto, la meta de los anunciadores en Latinoamérica no debe ser alcanzar a la mayor cantidad de gente sino al mayor número de prospectos (compradores potenciales). El anunciador no debe concentrarse en Latinoamérica en convertir a la gente en prospectos sino en convertir a los prospectos en compradores."

Esta preferencia elitista en la selección de objetos de la persuasión publicitaria ha sido verificada, por ejemplo, en Colombia por Gutiérrez-Sánchez 13/ y por Felstenhausen 14/. También se ha encontrado en Perú alguna indicación del fenómeno (Roca 33/). La presión mercantil contribuye así al marginamiento de millones de latinoamericanos que quedan "incomunicados".

Una acusación diferente a la publicidad ha sido formulada por Mujica 30/ en Venezuela. Según este periodista, uno de los principales diarios de Caracas --diario de amplia circulación y de posición independiente pero progresista-- fue forzado a virar contre el régimen de Cuba por presión de los anunciadores. De acuerdo con dicho analista, la Asociación Nacional de Anunciadores de Venezuela organizó un "boycot" de anuncios a aquel diario que obligó a la empresa del mismo a efectuar cambios de personal incluyendo el del presidente del diario. Logrado ese fin, señala el analista, la orientación del diario siguió las preferencias políticas de los anunciadores y el nivel de publicidad asignado al mismo retornó a lo normal. Varias firmas norteamericanas tuvieron, según Mujica, un papel decisivo en la operación de bloqueo.

El caso confirma en América Latina lo que Lazarsfeld y Merton 34/ anotaron una vez en cuanto a los Estados Unidos de América:

"Los grandes negocios financian la producción y la distribución de los medios de comunicación con las masas. Y... en general ... quien escoge la tonada es aquél que paga al flautista."

Los Dueños de los Medios

Saber quiénes son los dueños de los medios de comunicación en América Latina y cuáles son sus intereses económicos y financieros constituyen, sin duda, un importante elemento de juicio para definir los factores causales del contenido actual de los mensajes de esos medios.

Aunque la información sobre la propiedad de los medios masivos de comunicación en Latinoamérica es deficiente, lo que se conoce de ella permite afirmar que hay, por lo menos, una fuerte tendencia a la concentración de esos medios en pocas manos.

Se dan seguidamente unos cuantos ejemplos de la situación:

1. Según Malpica 31/, de los 8 diarios que existían en Lima en 1968, 2 pertenecían a un grupo de propietarios de grandes extensiones agrícolas; 2 pertenecían a dos grupos entrelazados de comerciantes e industriales; uno pertenecía a una familia poseedora de un banco, fábricas de cemento, compañías de seguros, firmas inmobiliarias y una empresa petrolera; y uno pertenecía al principal empresario de la industria de harina de pescado, quien además tenía revistas y una cadena de diarios provinciales. Por otra parte, aquéllos que poseían uno de los diarios eran dueños también de una estación de televisión y de 13 estaciones de radio. Un grupo de hermanos tenía un canal de televisión y 11 estaciones de radio. Y una sola persona era propietaria de 45 estaciones de radio distribuídas en todo el territorio nacional.

2. Lagos Escobar 35/ informó en 1962 de una situación similar en Chile. De los diez diarios de Santiago, 3 pertenecían a un grupo bancario; uno era de propiedad de la Iglesia Católica pero se hallaba vinculado a un subgrupo financiero; y uno caía en la esfera de dos grupos bancarios. Estos cinco diarios tenían la mayor circulación del país, tanto en la capital como en el interior del mismo. En la zona norte, dos compañías mineras ejercían un control casi completo de la prensa y un grupo financiero dominante en Santiago controlaba también dos de los tres diarios de Valparaíso. Una corporación controlaba todos los diarios principales de la región sur del país. Una firma conectada con bancos poseía varias de las revistas de circulación nacional. Las dos estaciones de radio más importantes del país pertenecían directamente a dos grupos bancarios. Y tres de tales grupos eran dueños de la principal productora de películas.

3. Mujica 30/ identificó varios diarios principales de Argentina, Chile, Uruguay, Ecuador y Colombia como pertenecientes a familias tradicionales opuestas al cambio social y conectadas con intereses de negocios de los Estados Unidos de América. En esta segunda clasificación, el analista incluyó también a dos de los principales diarios de México y a todos los de Centro América.

4. Lane 36/ informó, en 1967, que una cadena es propietaria en Brasil de la mitad de las estaciones de televisión y de muchos diarios y estaciones de radio en diversas zonas de ese país.

5. La televisión es en México, señaló Lowry 37/ en 1969, virtualmente un monopolio. Bajo diferentes nombres, la misma empresa controla 40 de las 50 estaciones telemisoras del país. Según Mas 11/, una sola persona dominó toda la televisión mexicana por 15 años. Y, a estar con lo que Alisky 38/ informó en 1960, un solo hombre dominaba una cadena de 36 diarios mexicanos, la mayor de su clase en Latinoamérica.

6. Informó Mas 11/ en 1969 que la persona que dominara el sistema cubano de televisión hasta el principio del actual gobierno de ese país es al presente propietaria, en Argentina, de la compañía productora de televisión más

grande de la región y posee asimismo un canal de televisión en ese país. Además, según Malpica 32/, la misma persona es co-propietaria de una de las dos redes mayores de televisión del Perú.

Es de suma importancia que existan estudios completos en cada país americano sobre el patrón de propiedad de los medios de comunicación para las masas. Pero la información disponible que acaba de presentarse proporciona apreciable evidencia de que tal propiedad tiende a ser esencialmente privada, eminentemente mercantil, y considerablemente monopolista.

La Influencia de los Dueños de los Medios en el Contenido

Roca 33/ formuló la hipótesis de que los intereses de los dueños de los diarios en el Perú influyen en la orientación del contenido de los mismos, especialmente cuando aquellos intereses están amenazados. Para someterla a prueba, este investigador analizó el contenido de seis de los diarios de Lima durante un período de seis semanas de 1963 que correspondió a una agudización de las invasiones de grandes fincas por campesinos desprovistos de tierras. En tal período, una de esas grandes propiedades rurales había sido invadida por la novena vez y 25 campesinos habían perdido la vida en lucha por conquistar acceso a la tierra.

El analista comparó tres categorías de contenido (noticias, editoriales y avisos) con tres categorías de orientación (contra los campesinos y en favor de los terratenientes; contra los terratenientes y en favor de los campesinos; y neutral). Siguiendo esas categorizaciones, se analizaron 391 textos.

Del total de 391 textos, 290 resultaron favorecer a los terratenientes sobre los campesinos, 39 favorecieron a los campesinos sobre los terratenientes, y el resto fueron neutrales. El contenido en la categoría de noticias favoreció marcadamente a los terratenientes (151 textos en favor de ellos frente a 33 en favor de los campesinos) y fue también claramente superior al consignado en la categoría neutral de orientación. No hubo ningún texto neutral ni en la categoría de editoriales ni en la de avisos. No hubo ningún aviso en favor de los campesinos.

Roca encontró además que había relación directa entre la propiedad de tres de los seis diarios que estudió y la propiedad de grandes extensiones de tierras agrícolas. Los propietarios de los primeros eran a la vez propietarios de vastas empresas agropecuarias. Más aún, el número de noticias, editoriales y avisos contrarios a los campesinos y favorables a los terratenientes fue más alto en los tres diarios vinculados a intereses agrícolas que en los otros diarios que no mostraban tal vinculación.

Los datos de la investigación confirmaron, pues, plenamente la hipótesis del investigador de que el contenido de los diarios limeños se ve afectado por los prejuicios de sus propietarios, especialmente cuando los intereses de ellos están bajo amenaza.

Estudiando los núcleos de poder en el Perú, Favre 34/ propone algunas razones por las que los grandes diarios conservadores de ese país exageraron la importancia de aquellas invasiones de tierras y calificaron a los protagonistas

de ellas como "peligrosos revolucionarios rojos". Sugiere el analista que, al magnificar así la amenaza y al identificarla exclusivamente como producto de la agitación comunista, la minoría dominante buscó, y obtuvo, dos cosas: (1) controlar los arrestos emancipatorios de la clase media y la inquietud progresista de los grupos tecnoburocráticos; y (2) lanzar al ejército violentamente contra la clase campesina. Análogamente, otros analistas observaron en 1968 y 1969 que la prensa conservativa limeña promueve la conformidad de las masas con las normas del sistema y desalienta la participación de la gente de ideología progresista moderada en posibles intentos de alterar dicho sistema (Bourricaude 40/, Malpica 31/).

Un estudio realizado en Chile por un sacerdote, con menos rigor pero con igual penetración, tiene puntos de coincidencia con el de Roca y con las observaciones de Bourricaude y Malpica. En efecto, Brunner 41/ analizó comparativamente la orientación de los editoriales del principal diario chileno en relación con el movimiento de reforma surgido en la Universidad Católica en 1967 y con la emergencia, en 1969, de un movimiento radicalmente transformador de un colegio secundario igualmente católico. Encontró de esa manera un patrón claro de enjuiciamiento de esa clase de conmociones sociales, patrón que él caracteriza así: "Los reformistas son marxistas, los marxistas predican la revolución, la revolución se opone a la libertad de enseñanza, la libertad de enseñanza es inherente a la democracia, la democracia está en peligro".

Si a la preferencia por lo insustancial sobre lo que sirve al desarrollo se añade la interpretación interesada de los acontecimientos sociales, se llega a la conclusión de que los medios de comunicación de masas en Latinoamérica son, en su mayoría, generalmente indiferentes o contrarios a los fines del desarrollo nacional mucho más de lo que puedan ser favorables a éste. Esto sobre todo si, como ya se ha advertido en este documento, por desarrollo nacional se entiende ante todo el cambio de la estructura social sobre la base de la desconcentración del poder político, económico y cultural.

El análisis hasta aquí se ha constreñido al sector privado del sistema de comunicación social de la región. En el resto de este trabajo, se pondrá atención a la situación de la comunicación en el sector público. Esta parte será menos extensa dado que esta última actividad es mucho menos amplia que la de las empresas particulares; no hay, además, investigaciones formales sobre esta área de interés.

El Estado y la Comunicación para el Desarrollo en Latinoamérica

Es poco realista esperar que la comunicación masiva manejada por intereses privados --dirigida como está a la conservación del status quo y orientada como se halla hacia vender más cosas a más gente-- pueda llegar a contribuír significativamente al desarrollo de los países americanos.

Como se supone que ese desarrollo sea responsabilidad principal del Estado, la iniciativa privada se limita a perseguir sus fines y se cuida de que el Estado no interfiera en el logro de los mismos. De ahí resulta que, en general, en Latinoamérica la propiedad de los medios de comunicación por el Estado sea vista con recelo y desagrado por los círculos empresariales y por los sectores

políticos que le son afines. Se parte casi siempre del principio de que la libre empresa incluye necesariamente a la información y de que, por tanto, es atributo de la iniciativa privada, no del Estado, poseer y operar los medios que producen y distribuyen tal información. Se insiste en imponer tal principio especialmente en cuanto a la información de prensa y a la de televisión.

Dada la predominancia de esa filosofía, cuyos cultores parecerían considerarse los guardianes naturales de lo que en Latinoamérica se tiene por democracia, el sistema de comunicación masiva estatal es, por lo general, muy deficiente. A ello contribuyen, además, la crónica insuficiencia de recursos en los presupuestos nacionales y la incompetencia de la burocracia, inestable y mal remunerada, para administrar empresas de comunicación de manera que puedan competir ventajosamente con las de tipo privado.

Es muy raro el caso de un gobierno americano que cuente con un buen diario propio o, por lo menos, con un seminario de escala nacional que lleve la voz oficial a todo el país. Unos pocos gobiernos han podido retener la televisión como monopolio fiscal y operarla aceptablemente. Otros tienen, junto a las telemisoras privadas, emisoras estatales pero estas últimas, por lo general, son manejadas poco satisfactoriamente. Muchos gobiernos tienen, en cambio, aceptables estaciones de radio, aunque ellas deben enfrentar la competencia de las emisoras privadas que acaparan la mayoría de los recursos de avisaje.

Los medios masivos de comunicación de propiedad y uso oficial son, pues, escasos y deficientes en Latinoamérica. Los pocos que hay funcionan, además, dentro del mismo esquema de los medios masivos privados: el predominio abrumador de lo urbano sobre lo rural.

Más aún, los medios oficiales deberían dar preferencia a la población preterida y deberían tener una programación altamente ajustada a las necesidades del desarrollo nacional. Sin embargo, hacen ello sólo en muy limitada medida.

Por otra parte, los medios de comunicación no masivos pero eminentemente educativos --tales como los servicios de extensión agrícola, de educación sanitaria, de alfabetización de adultos, y de desarrollo comunal-- languidecen por una permanente insuficiencia de recursos en comparación a la magnitud de sus responsabilidades.

El cuadro que normalmente resulta de ello es el de un aparato estatal desvinculado de la realidad colectiva e incapaz de contrarrestar y controlar aquella conducta de los medios de comunicación de propiedad privada que pudiera conspirar contra los fines del desarrollo nacional.

Por una parte, el Estado no tiene mecanismos adecuados de comunicación para informar a todo el pueblo sobre sus metas, actividades y dificultades. Por otra, el Estado carece de un sistema de detección continua de las necesidades, aspiraciones y reacciones de la población. En tales circunstancias, el Estado hace lo que cree conveniente y no tiene manera de saber, pronta y sistemáticamente, si ello estuvo bien o mal hecho. A su vez, el pueblo no tiene posibilidades de ejercer su derecho de vigilar que el Estado esté haciendo lo que debe hacer en su servicio. La programación y evaluación del desarrollo es, en semejantes condiciones, más una cuestión de improvisación y conjetura que una

actividad de proyección y medición científica del esfuerzo nacional en pos de ese desarrollo.

Todo ello beneficia, a menudo, a los grupos de interés que no favorecen cambios en la sociedad, a los sectores políticos empeñados en negar a las mayorías acceso al sistema de decisiones políticas, y a quienes siguen aferrados a la convicción de que el mejor gobierno es necesariamente el que se limita a dejar hacer y dejar pasar.

Las Razones de la Incompetencial Estatal en Comunicación

No hay estudios que definan rigurosamente las causas de la situación que acaba de describirse brevemente. Pero la contínua observación del fenómeno permite proponer a los investigadores algunas explicaciones. Estas parecerían hallarse principalmente en las esferas de algunos conceptos y actitudes de los dirigentes políticos y de los funcionarios gubernamentales respecto del desarrollo, de la comunicación y de la conexión entre ambos.

Contrariamente a las manifestaciones oficiales interamericanas, la filosofía de desarrollo que parece prevalecer en la mayoría de los países latinoamericanos es una filosofía eminentemente materialista importada de países de avanzado desarrollo capitalista. Políticos y planificadores parecen alentar, salvo raras excepciones, la certeza de que el desarrollo nacional es simplemente el producto de una apropiada combinación de factores económicos, ecológicos y tecnológicos. Dada una mezcla óptima de ellos, se supone, la conducta humana de por sí gira en servicio del desarrollo y, satisfechas las aspiraciones materiales de las personas, las naciones avanzan infalible e inconteniblemente hacia los más altos niveles de progreso económico, social y político.

Dentro de tal convicción resulta innecesaria toda previsión para organizar cambios en la conducta de las masas. Y, sin embargo, la experiencia indica, cada día con mayor claridad, que modificar la conducta de los seres humanos es infinitamente más difícil que regular el comportamiento de plantas, animales, suelos y aguas o el de las máquinas y las fuerzas del mercado. Pese a ello, como no se percibe la necesidad de forjar alguna suerte de ingeniería del comportamiento colectivo para el desarrollo, no se piensa que haga falta crear un sistema de comunicación social mediante el que se pueda, por persuasión democrática y por establecimiento de un diálogo multitudinario, lograr tal comportamiento.

En otros términos, es la propia percepción utilitaria y deshumanizada del desarrollo que prevalece en la región la que impide que el Estado organice debidamente la comunicación social para que el pueblo conquiste ese desarrollo.

La percepción materialista del desarrollo se expresa inclusive en la forma en que el Estado gasta los pocos recursos que, en general, asigna a la comunicación. Por ejemplo, el Estado no titubea en hacer erogaciones para la dotación de equipos de comunicación, desde postes de telégrafo hasta innecesariamente avanzadas y costosas instalaciones de televisión. Pero el mismo Estado que está dispuesto a comprometer ingentes recursos en la construcción de torres para satélites, no está dispuesto, normalmente, a invertir modestas sumas en investigación y en capacitación que permitan al país contar no sólo con los

operadores mecánicos de los artefactos electrónicos sino con expertos en una pedagogía de masas que permita cambiar la conducta de toda la población con dirección al desarrollo.

Además de la influencia del modelo físico-económico de desarrollo que predomina en Latinoamérica, existe otro factor decisivo para que la región no cuente aún con un sistema de comunicación adecuado a los requerimientos de ese desarrollo. Este consiste en el desconocimiento que, en general, exhiben los dirigentes políticos y los expertos en planificación del desarrollo de lo que la comunicación social organizada puede hacer en servicio del mismo.

Por una parte, esas autoridades tienden, como ya se ha dicho, a dar por descontado que la comunicación eficiente se produce en forma automática y necesaria. Por otra parte, ellas perciben con facilidad sólo una de las funciones de la comunicación pública: la propaganda gubernamental.

Las funciones educativas y promotivas de la comunicación, sus virtudes como instrumento promotor y agilizador del cambio social, su potencial como agente de la transformación estructural, pasan desapercibidas para la mayoría de los jefes políticos y de los programadores del desarrollo, quienes son por lo general economistas, geólogos, ingenieros, abogados y administradores.

El análisis más elemental de las partidas presupuestarias que los organismos estatales emplean en fines de comunicación social muestra una clara predominancia de los dos tipos de gastos ya anotados: (1) los de compra de equipos y (2) los de publicidad institucional. En cambio, los gastos en información técnica para el desarrollo --por ejemplo, las partidas para comunicación con campesinos-- son los más bajos. Y los gastos en investigación sobre problemas de comunicación y en formación de especialistas en este ramo son mínimos, cuando los hay.

Un análisis un poco más prolijo revela, además, que los pocos fondos que el Estado asigna a la comunicación para el desarrollo, especialmente en relación con la población rural, son frecuentemente mal gastados. Se pone un gran énfasis a la tarea de producción de mensajes sin haber prestado atención a la investigación en que esa producción debe basarse, sin asegurar la distribución y uso adecuados de esos materiales, y sin preocuparse por la evaluación del impacto de los mismos en sus destinatarios. Paradójicamente, en una región caracterizada porque su población tiene elevados índices de analfabetismo, la mayoría de los fondos de las agencias de comunicación técnico-educativa de los gobiernos se emplea en producir materiales escritos cuyo contenido y estilo, como ya se ha dicho, corresponden exclusiva y obsesivamente a los patrones culturales de las minorías urbanas.

La Falta de Integración de Estrategias

Todas las observaciones precedentes indican que no existe en Latinoamérica nada parecido a una política nacional de comunicación para el desarrollo.

Los gobiernos, desde hace unos diez años, trazan para el desarrollo planes (trienales o quinquenales o decenales), formulan programas anuales y diseñan proyectos específicos de tiempo corto y espacio limitado. Poco o nada en esa

planificación revela una preocupación con la organización de la conducta colectiva. Y, por tanto, no se formula para cada estrategia de desarrollo una correspondiente estrategia de comunicación que le sirva como instrumento para su realización.

En otros términos, existen unas estrategias para el desarrollo nacional. Y existen otras estrategias de comunicación que pudieran servir a éste. Pero no hay integración alguna entre ellas.

Ese es un doble contrasentido. El desarrollo no puede alcanzarse, por lo menos con la profundidad, extensión y celeridad deseables, sin comunicación. Y la comunicación que opera sin una conexión directa con el afán nacional de desarrollo carece de justificación.

Lo que los países necesitan es forjar una total integración de los dos tipos de estrategias. Pero hacer esto no está, en modo alguno, en manos de los especialistas en comunicación. Está en manos de quienes tienen el poder político para lograrlo y de quienes tienen la jerarquía técnica para facilitarlo. O sea, está en manos de los líderes nacionales y de los expertos en planificación del desarrollo.

En los países en que el cambio de la sociedad hacia la modernidad es producto de una revolución, la comunicación social organizada cumple papeles importantes pero limitados. Ello se debe a que la revolución sustituye unos modos de conducta por otros mediante la imposición.

En los países en que se aspira a lograr ese cambio por reforma, los papeles de la comunicación son vastos y muy importantes. Ello se debe a que la reforma sustituye los modos de conducta mediante la persuasión.

Pero persuadir democráticamente a millones de seres humanos no es tarea fácil ni rápida. Por eso es que los gobiernos americanos, que en su mayoría han optado por la ruta reformista hacia el desarrollo, deberían contar con sistemas imaginativos y avanzados de comunicación para el desarrollo que se ajusten a sus necesidades y posibilidades. Casi nada hay, sin embargo, que indique que ellos lo hayan entendido así.

Excepciones Alentadoras y Perspectivas de Mejoramiento

El diagnóstico, apretado y presuroso, que aquí se ha hecho de la situación deja, en conjunto, una impresión negativa. Corresponde ella, cree sinceramente este observador, a la realidad.

Sin embargo, ello no quiere decir que no se haya hecho progreso alguno en el campo de la comunicación social para el desarrollo en Latinoamérica. Se han producido algunos avances que no por ser de excepción dejan de ser valiosos y alentadores. Por ejemplo:

1. En los últimos veinte años, se ha operado un apreciable incremento en el empleo de ayudas visuales en la educación escolar.

2. En el mismo período, se ha registrado considerable mejoramiento en las técnicas de comunicación con individuos y con grupos en el orden de la extensión agrícola.

3. En varios países de la región se ha difundido el uso combinado de la radio con grupos rurales de audición organizada, basados en el exparimento colombiano de Radio Sutatenza, la creación de un sacerdote católico.

4. Se han establecido, en los últimos cinco años, en varios países, sistemas de televisión educativa escolar y se está comenzando en algunos países, a expandir tal servicio a grupos de adultos urbanos y rurales.

5. Bajo la inspiración del CIESPAL, muchas Escuelas de Periodismo de la región están evolucionando a convertirse en centro de formación de especialistas en comunicación social para el desarrollo.

6. Se han establecido, en el último lustro, dos programas de enseñanza graduada, al nivel de "Master" en comunicación social para el desarrollo rural.

7. Se han realizado, en los últimos diez años, aproximadamente un centenar de investigaciones científicas sobre problemas de comunicación a menudo relacionados con problemas de desarrollo, principalmente el de orden rural.

8. Se están fortaleciendo las asociaciones nacionales y las federaciones interamericanas de comunicadores profesionales.

9. Ha nacido, al fin, lo que parece ser una perdurable agencia de noticias latinoamericana.

10. A las actividades interamericanas pioneras en el campo de la comunicación agrícola, se han sumado, en los últimos dos años, actividades interamericanas de promoción de la televisión educativa, de la educación audiovisual y de la difusión de materiales científicos y tecnológicos.

Nadie puede desconocer el mérito y la utilidad de actividades como las que acaban de enumerarse. Pero todavía es mucho, y quizás bien distinto, lo que tiene que hacerse para que la comunicación en América Latina deje de ser, como a menudo es, un impedimento para el desarrollo.

No existen, por supuesto, recetas universales para la acción correctiva. Existen sí ciertas posibilidades definidas para esa acción, ciertas áreas prioritarias para ella, y ciertas medidas que, de ser aplicadas, podrían contribuír a montar un eficiente sistema, público y privado, de comunicación funcional para el desarrollo. La descripción de esas opciones cae, sin embargo, por fuera de los límites del presente trabajo.

Lo que sí puede adelantarse aquí es que, si los líderes políticos y los programadores del desarrollo lo quieren, la comunicación social organizada puede convertirse, en plazo relativamente corto, en un poderoso motor del desarrollo nacional en América Latina.

-.-

B I B L I O G R A F I A

1. LERNER, DANIEL and SCHRAMM, WILBUR, eds. Communication and change in the developing countries. Honolulu, East-West Center, 1967.

2. PYE, LUCIEN W. Communication and political development. Princeton. Princeton University Press, 1963.

3. UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Mass media in the developing countries. Paris, UNESCO, 1961.

4. GUTIERREZ SANCHEZ, JAIME y McNAMARA, ROBERT L. Algunos factores que afectan el proceso de comunicación en una vereda colombiana. Revista ICA (Colombia) 3(3):143-154. Septiembre 1968.

5. DEUTSCHMANN, PAUL J., McNELLY, JOHN T., and ELLINGSWORTH, HUBER. Mass media use by Sub-Elites in 11 Latin American Countries. Journalism Quarterly (U.S.A.) 38(4). Autumn, 1961.

6. DIAZ BORDENAVE, JUAN. Orientación desarrollista en la comunicación colectiva. San José, Servicio Interamericano de Comunicación, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, 1965.

7. FERNANDEZ, JORGE et al. Dos semanas en la prensa de América Latina. Quito, Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina, 1967. 121 p.

8. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU, ESCUELA DE PERIODISMO. Investigación en los medios de comunicación colectiva. Lima, 1969.

9. SIMMONS, ROBERT, KENT, KURT and MISHRA, VISHWA M. Media and development news in slums of Ecuador and India. Journalism Quarterly 45:698-705. Winter 1968.

10. DIAZ RANGEL, ELEAZAR. Pueblos subinformados: Las agencias de noticias y América Latina. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1967.

11. MAS, FERNANDO. La televisión contra la cultura. Visión (México) 37(8):32-42. October 10, 1969.

12. DE ALMEIDA, GASTAO THOMAZ. Prensa y desarrollo rural; estructura y desarrollo de las comunidades rurales; estudio de un área del Bajío. Guanajuato, México, Programa Interamericano de Ciencias Sociales Aplicadas, Escuela Nacional de Antropología, 1964. pp. 418-479.

13. GUTIERREZ SANCHEZ, JAIME. Content analysis and readability study of the agricultural pages in five colombian newspapers. M. S. Thesis. Madison, University of Wisconsin, 1966.

14. FELSTENHAUSEN, HERMAN. Economic knowledge, participation and farmer decision making in a developed and underdeveloped country. International Journal of Agrarian Affairs (U.S.A.) 5(4):263-281. July 1968.

15. CANIZALEZ, JUAN ANTONIO and MYREN, DELBERT T. Difusión de la información agrícola en el Valle del Yaquí. México, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Febrero 1967. (Folleto Técnico No. 51).

16. MARTINEZ V., GREGORIO and MYREN, DELBERT T. Alcance e impacto de la página agrícola del dictamen de Veracruz. México, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Septiembre 1964.

17. BOSTIAN, LLOYD R. and OLIVEIRA, FERNANDO C. Relationships of literacy and education to communication and to social conditions on small farms in two municipios of Southern Brazil. Paper presented at the meetings of the Rural Sociological Society, August 1965.

18. EVERETT M., ROGERS, and SVENNING, LYNNE. Modernization among peasants; the impact of communication. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1968.

19. GARCIA, ANTONIO. El problema agrario en América Latina y los medios de información colectiva. Quito, Centro Internacional de Estudios Superiores en Periodismo para la América Latina, 1966. p. 188.

20. AMAYA, SUSANA. Problems in communicating government action programs to rural masses. In Myren, Delbert T., ed. First inter-american research symposium on the role of communications in agricultural development, Mexico City, October 5-13, 1964. pp. 48-51.

21. MAGDUB, ABDO. Close procedure: Its application as a tool for measuring readability in spanish agricultural information. M. S. Thesis. Madison, University of Wisconsin, 1966.

22. SPAULDING, SETH. An investigation of factors influencing the communication potential of pictorial illustrations Audio-Visual Communication Review (U. S. A.) 4(1) Winter 1956.

23. FONSECA, LUIS y KEARL, BRYANT. Comprensión de las representaciones gráficas. Turrialba, Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (Ayudas visuales 15). 1963.

24. BAIGORRIA, NELIDA. VI. Idioma y estética en las programaciones de la radio y la televisión. In Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina. La radio y la televisión frente a la necesidad cultural de América Latina. Quito, Ecuador, CIESPAL, 1966. pp. 188-196. (No. 43).

25. BARBOSA LIMA, FERNANDO. La radio, la televisión y el pueblo brasileño. In Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina. La radio y la televisión frente a la necesidad cultural en América Latina. Quito, Ecuador, CIESPAL, 1966. pp. 188-196. (No. 43).

26. DIAZ SEIJAS, PEDRO. Los intelectuales y la televisión. In Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina. La radio y la televisión frente a la necesidad cultural de América Latina. Quito, Ecuador, CIESPAL, 1966. pp. 241-244. (No. 43).

27. MILLAS, JORGE. I. Función y responsabilidad de la radio y televisión en el desarrollo socio-económico. In Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina. La radio y la televisión frente a la necesidad cultural de América Latina. Quito, Ecuador, CIESPAL, 1966. pp. 48-57. (No. 43).

28. SCALISE, ALFREDO. In Mas, Fernando. La televisión contra la cultura. Visión (México) 37(8):40. Octubre 10 de 1969.

29. OSEGUEDA, RAUL. IV. Autoritarismo y técnica. In Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina. La radio y la televisión frente a la necesidad cultural de América Latina. Quito, Ecuador, CIESPAL, 1966. pp. 126-140. (No. 43).

30. MUJICA, HECTOR. El imperio de la noticia. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1967. pp. 238-239.

31. MALPICA, CARLOS. Los dueños del Perú. Lima, Ediciones Ensayos Sociales, 1968. pp. 28-31.

32. BOGART, LEO. Changing markets and media in Latin America. Public Opinion Quarterly 23:159-167. Summer 1959.

33. ROCA, LUIS. Los intereses económicos y la orientación de noticias sobre el movimiento campesino. Campesino 1(1):37-52. Enero-Abril 1969.

34. LAZARSFELD, PAUL and MERTON, ROBERT K. Mass communications, popular taste and organized social action. In Schramm, Wilbur, ed. Mass communications. Urbana, University of Illinois, 1960. pp. 492-512.

35. LAGOS ESCOBAR, RICARDO. La concentración del poder económico. Santiago, Chile, Editorial del Pacífico, 1960.

36. LANE, JONATHAN P. Functions of the mass media in Brazil's 1964 crisis. Journalism Quarterly (U. S. A.) 44:297-306. Summer 1967.

37. LOWRY, DENNIS T. Broadcasting's expanding social role in Mexico. Journalism Quarterly (U. S. A.) 46:332-336. Summer 1969.

38. ALISKY, MARVIN. Growth of newspapers in Mexico's provinces. Journalism Quarterly (U. S. A.) 37:75-82. 1960.

39. FAVRE, HENRI. El desarrollo y las formas de poder oligárquico en el Perú. In Matos Mar, José, comp. La oligarquía en el Perú. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1969. pp. 90-147.

40. BOURRICADE, FRANCOIS. Notas sobre la oligarquía peruana. In Matos Mar, José, comp. La oligarquía en el Perú. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1969. pp. 13-54.

41. BRUNNER, JOSE JOAQUIN. La educación y el orden vigente. Mensaje (Chile) 18(181):326-329. Agosto 1969.

EL DESARROLLO ECONOMICO EN COLOMBIA

Antonio José Urdinola

DESARROLLO ECONOMICO EN COLOMBIA

Dr. Antonio José Urdinola

Es para mí, realmente, un privilegio poder hablarle a un grupo tan importante como lo es el de la Caja Agraria y espero aprender tanto más en esta conferencia de Uds. a través de sus preguntas y sus inquietudes, de lo que yo puedo darles.

Mucho de lo que vamos a hablar se refiere a Colombia; Uds. conocen sobre este tema Colombiano bastante más de lo que les voy a contar hoy. Para situar un poco el problema agropecuario del país dentro de un concepto más general, entiendo que Uds. han venido bajando poco a poco, situando el problema colombiano con respecto a problemas similares de Latinoamérica. Hoy vamos a entrar al tema general del desarrollo de Colombia para luego dentro de ese marco hablar de los problemas generales agrarios. Y me imagino que ya posteriormente se entrará a discutir sobre el sector agropecuario y los diferentes Institutos del Gobierno, Ministerio, Planeamiento, etc. para por último concentrarse en los problemas ya específicos de la Caja Agraria, que Uds. conocen mejor que nadie.

Hoy entonces vamos a procurar en la primera parte de esta discusión hablar brevemente del desarrollo colombiano y para ello les voy a leer un documento de página y media a dos páginas, que hace un resumen adecuado -creo yo- del desarrollo colombiano de 1960 a 1970 o sea de la última década, y que creo que nos podría iluminar sobre los principales puntos de discusión que existe en Colombia hoy en día respecto hacia donde vá el país, cuáles son sus problemas y cómo estamos atacándolos hasta el momento. Leamos entonces este pequeño documento que habla del desarrollo general del país durante 10 años: 1960 a 1970, y que sitúa los principales problemas. Posteriormente entramos al sector agropecuario dentro de este marco más general y hablamos de los problemas de producción y problemas sociales del campo con algunas estadísticas que se pueden citar aquí, y, finalmente, creo que podríamos entrar a discutir temas más específicos que Uds. traigan a base de preguntas e inquietudes. Vamos entonces a leer este documento:

"Los diez años que van de 1960 a 1970 presentaron una de las etapas de más rápida expansión en el país. El producto bruto en el 70 fué 67% mayor que en el 60 a través del período que tuvo una tasa acumulativa del 5.3%; sin embargo, el ritmo acelerado de aumento en la población que se ha estimado en 3.2% anual hace que la tasa de incremento y producto per cápita se reduzca al 2%. A este ritmo se requerirán 35 años para duplicar el producto per cápita y situarlo cerca a los 600 dólares por año, nivel al cual estaríamos en las condiciones de Méjico, en esta materia, en la actualidad. La tasa de crecimiento que atrás se anota, una de las más altas de América Latina durante la década se acompañó de cambios significativos en la estructura de la producción nacional. En 1960 el

sector primario, o sea agropecuario más minero, aportó el 37% del producto interno bruto. El secundario - o sea manufacturas y de construcción- el 21%; el sector terciario o de servicios, el 42%. Esta composición había variado notablemente en el 70 cuando el sector primario disminuyó su participación al 33%, el secundario aumentó la suya al 22% y el terciario también ha aumentado al 44%. Como se nota, crecieron más rápidamente los dos últimos sectores que el primario. Esa es una tendencia histórica constante en el país. Para dar una idea más concreta de los avances registrados en la producción nacional se citan a continuación algunas cifras para industrias específicas. La producción de acero pasó de 157 mil toneladas en el 60 a 241 mil toneladas en el 70. La de cemento de 1'446 mil toneladas 2'855 mil toneladas; la extracción del petróleo crudo de 56 millones de barriles en el 60 a 79 millones en el 70; la refinación de gasolina de 9 a 19 millones de barriles; la producción de automotores que fué nula en el 60 llegó a 17 mil unidades en el 70..... Como es natural, todos esos desarrollos no pudieron hacerse sin mantener niveles adecuados de inversión. La formación interna bruta de capital fijo pasó de significar el 18% del producto bruto en el 60 a cerca del 20% en el 70 aproximadamente. El origen de los recursos que financiaron los mayores volúmenes de inversión también cambió durante la década. El mayor incremento lo tuvo el ahorro estatal, definido como ingresos totales del gobierno nacional menos sus gastos corrientes que del 15% de ahorro interno bruto en el 60 pasó a representar cerca del 30% en el 70; este es uno de los fenómenos más importantes del país: la captación cada vez mayor del ahorro nacional por parte del Gobierno.

La financiación externa de la inversión doméstica también aumentó notablemente. En 1960 ella equivalía al 5.0% del ahorro interno bruto; en el 70 este este porcentaje se acercaba al 17% reflejando así el mayor tamaño del déficit en cuenta corriente en nuestra balanza de pagos que han hecho posibles los préstamos externos que el país ha venido recibiendo últimamente.

El crecimiento económico de la década ha sido acompañado con profundas modificaciones de la estructura del empleo en el país. En el 60 el 51% de la población económicamente activa se encontraba en el sector primario,el 18% en el secundario y el 31% en el terciario. Diez años más tarde, las intensas corrientes emigratorias hacia las principales ciudades habían cambiado estas proporciones. La población económicamente activa en el sector primario descendió del 46% al 51% de 10 años antes. En el secundario aumentó al 19% y la del terciario pasó del 31 al 37%. (Como ven realmente la migración la produjo realmente fué el sector terciario, no fué el sector secundario que es el industrial). Las tasas más aceleradas de empleo se notaron en el sector terciario que ha venido recibiendo gran parte de la nueva fuerza de trabajo disponible en las ciudades. La tasa de crecimiento de estas últimas es mucho mayor que la del campo como consecuencia de la migración. La población de las cabeceras principales ha venido creciendo al 5.4% anual al paso que la rural la hizo solo al 1.3%. Adicio-

nalmente este aumento de la población urbana se ha venido concentrando en las principales ciudades. En 1960 cerca del 47% de la población total de las cabeceras principales vivía en núcleos de más de 100 mil habitantes. En el 70 esta proporción había aumentado cerca del 57%. La concentración demográfica sigue acompañada de otra industrial las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla produjeron en 1969 cerca del 70% de todo el valor agregado de industria manufacturera y entre el 57 y el 67 estas mismas 4 ciudades absorbieron esta misma cifra el 95% de los nuevos empleos generados por la industria.

Los cambios que se han descrito en la estructura productiva y demográfica han traído importantes repercusiones en la situación social del país. Desde 1960 el desempleo abierto, o sea las personas en edad de trabajar buscando empleo activamente, ha aumentado en las ciudades donde no han podido hallar ocupación remunerada adecuadamente toda la fuerza de trabajo que hay disponible. El año estimado en 9% la tasa de desempleo urbano en 1970 lo que constituye una escasa minoría con los años inmediatamente anteriores. En el 67 llegó a ser del orden del 14. En el sector rural el desempleo abierto es mucho menor; sin embargo el subempleo de la mano de obra es un fenómeno extendido en las zonas de minifundio. La presión demográfica sobre las ciudades ha obligado al país a hacer un inmenso esfuerzo en materia de vivienda. Para ello ha sido necesario buscar mecanismos de captación de ahorros que permitan a las entidades crediticias especializadas para satisfacer al menos, parte de las demandas de crédito a largo plazo para vivienda. El BCH y el ICT aumentaron sus préstamos de 656 millones en el 60 a 3.300 millones en el 70 gracias al éxito de las Cédulas Hipotecarias del primero y a la traslación masiva de recursos oficiales del segundo. El crecimiento de la población ha planteado en forma aguda las necesidades de educación, salud, energía, etc., de todas las regiones del país.

Durante la década pasada se incrementó el número de aulas de 43.680 en el 60 a 81.737 en el 70. En solo primaria los estudiantes pasaron de 1'690 mil a 2'993 mil. En materia de energía eléctrica el país ha hecho un esfuerzo gigantesco. En el 60 el consumo fué de 2.937 millones de kv/h.; en el 70 de 4.850 millones. Igualmente ha ocurrido con las vías de comunicación que de 15 mil kms. en 1960 se llegó a 19.200 en el 70. Estas cifras no revelan la magnitud de la tarea de mejoramiento de carreteras ya construídas y a través de ampliaciones, pavimentaciones etc.

Para poder proveer las numerosas y crecientes necesidades que tiene la población, los ingresos del Gobierno Nacional han venido aumentando durante la década. De 2.100 millones de pesos en 1960 se ha llegado, a precios constantes de 1.958 para facilitar la comparación, a 6.800 millones de pesos en 1970 que corresponden respectivamente al 9 y al 18% del producto interno bruto de esos años. (Como ven la carga tributaria como tal ha ido aumentando tremendamente). Los recursos adicionales se

han obtenido en gran parte con mayores impuestos. Sin embargo éstos no han sido suficientes y ha sido necesario apelar cada vez más al endeudamiento interno y externo para mantener los niveles de gasto actuales. En el 60 los recursos tributarios representaron el 80% del total de recursos del Gobierno Nacional y el 7% del producto interno bruto. En el 70, esas proporciones fueron aproximadamente del 76% de los recursos y del 11% del producto interno bruto. A precios constantes de 1958 la deuda pública interna pasó de 721 millones en el 60 a 3.300 millones en el 70. La externa de 730 millones a 3.700 millones todo esto a precios constantes. (Para que se den cuenta Uds. la tremenda carga de deuda pública por no poner impuestos). El total de la deuda pública nacional se incrementó en 418% a través del período 60-70 siempre a precios constantes. También ha tenido que recurrir el país al sistema del ahorro forzoso a través de la inflación para lograr mantener altas tasas de capitalización. Los medios de pagos crecieron durante la década a un ritmo promedio del 17% muy superior al 5.2% de aumento en términos reales del producto interno bruto. Ello ha explicado un exceso de demandas sobre la oferta de bienes y servicios que se ha reflejado en un incremento de los índices de precios de cerca del 11% el promedio para la década. En los últimos años sin embargo, ha sido posible reducir a menos del 8% anual, el aumento de los índices de precio.

Pese a la moderada inflación que se ha experimentado desde 1960, los obreros del sector industrial han podido generar sustancialmente su nivel de vida. El salario hora promedio de la industria manufacturera ha aumentado en un 58% en términos reales desde 1960. No así el salario hora promedio en el campo que sólo ha experimentado una ligera mejoría. En el proceso de movilizar ahorros nacionales para financiar el desarrollo del país la década pasada ha presenciado una basta expansión de los instrumentos utilizados para su captación. Los depósitos de ahorro han aumentado de 628 millones de pesos en el 60 a 3.000 millones de pesos al final del 70.

Ya se ha hablado de los documentos exentos de impuesto promovidos en los últimos cuatro años, Bonos de desarrollo, cédulas hipotecarias que han logrado atraer fondos que seguramente no hubiesen ido a cuentas de ahorro dadas las tasas de interés que por éstos se pagan (4%). Debe también anotarse la notable expansión de las transacciones en bolsa debido entre otras cosas a la estabilidad monetaria y cambiaria lograda y al control de la fuga de capitales implantados en 1967 y un poco al control del mercado extrabancario a partir de 1965 con el control de los avales.

Adicionalmente el Gobierno ha incrementado grandemente los créditos de fomento, especialmente a través de la banca Estatal (y esto lo que más le duele a la banca privada) cuya participación en la cartera total ha aumentado el 44% al 60% durante los últimos 10 años. Dada la necesidad de importar la gran mayoría de los bienes de capital que se usan en el país lo mismo que buena parte de bienes intermedios y materias primas, se han hecho esfuerzos especiales durante la década para disminuir la

dependencia que nuestra economía ha tenido tradicionalmente el café. Promoviendo una expansión acelerada de los rubros exportables. Para tal efecto, se diseñó una política cambiaria más adecuada, consistente en dejar flotar la tasa de cambio al ritmo del incremento del nivel interno de precio para así mantener la posición competitiva de nuestras exportaciones distintas al café.

Del 60 al 70 la tasa de cambio promedio ha crecido a un ritmo anual acumulativo del 11%; también se introdujeron desde el año 61 estímulos tributarios a las exportaciones. En el 67 se creó una fuente especial de financiación y apoyo de los exportadores en el Fondo de Promoción de Exportaciones. Los resultados de la política atrás descrita han sido ampliamente favorables. Las exportaciones de bienes distintos al café valían en el 60 US$ 132 millones cuando representaron el 28% de las totales. En el 70 su monto ascendió a 212 millones de dólares que significaron el 32% del total pese al buen año obtenido de exportaciones de café, cuyo precio promedio fué de US$ 0.45 la libra en el 60 y US$ 0.52 la libra en el 70. Sin embargo del déficit visible ha seguido aumentando en la balanza de pagos de US$ 50 millones en el 60 llegó a cerca de US$ 250 millones en el 70. Un déficit de esta magnitud se ha podido sostener gracias a la importancia del financiamiento externo como se vió claramente atrás al comentar el crecimiento de la deuda pública externa. A esta ayuda se debe entonces que las importaciones hayan podido pasar de US$ 514 millones en el 60 a US$ 920 millones en el 70, lo que explica en gran parte la notable aceleración en el crecimiento del país en los últimos años de la década.

Al sano manejo del endeudamiento externo puede atribuirse en buena parte la recuperación de nuestras reservas netas que de US$ 27 millones en el 70 llegaron a US$ 150 millones al finalizar el año pasado. En resumen la década anterior mostró un esfuerzo ingente del país en materia de inversión, tanto productiva como social. Esto se logró modernizando los mecanismos de captación de ahorro interno, público y privado y contando con una importante financiación externa de nuestras importaciones básicas para sostener altas tasas de crecimiento.

Gracias al tesón puesto en estas materias ha sido posible evitar que los índices de desempleo abierto en las ciudades crezcan con respecto al nivel que llegara a tener en el 67, ya que hacia el final de la década el ritmo de crecimiento de empleo volvió a recuperarse. Sin embargo, es necesario intensificar aún más los programas de fomento de las exportaciones menores para evitar que en un futuro el servicio de la deuda externa se convierta en una carga demasiado pesada sobre nuestros ingresos de divisas. En la actualidad el servicio de la deuda pública externa no toma más del 16% de nuestras exportaciones corrientes. Este nivel es considerado aceptable por las entidades internacionales de crédito. Mientras no se exceda demasiado el país podrá seguir contando con el financiamien

to externo que complemente los ahorros domésticos. Finalmente en la década pasada se pusieron las bases para la expansión de los mercados del país a través del Grupo Andino y de la ALALC, que son dos desarrollos de la década anterior."

La ALALC hasta ahora no ha podido producir los efectos que se esperaban, debido al sistema de desgravaciones y de concesiones muy reducido. El Grupo Andino aparece que vá en un plan muchísimo más serio y esperemos que tenga mejores resultados que la ALALC.

Esto es un resumen muy general Uds. se dan cuenta de unas pocas cifras casi del Estado de Pérdidas y Ganancias y el Balance del país durante diez años. Entremos ahora sí al problema del campo.

Miremos un momento la distribución de Ingresos en Colombia en general. Las estadísticas disponibles permiten afirmar que la presente distribución del ingreso en Colombia es altamente desigual e inequitativa. Tanto con referencia a una meta de igualdad social como en comparación con países similares de América Latina, las mejores cifras existentes permiten sostener que el 50% de las personas económicamente activas recibían en el 64 no más del 14% del ingreso personal. Por otro lado, el 5% de la población económicomente activa recibía el 35% del ingreso del país. Esta distribución implica un alto grado de concentración en el ingreso personal, mayor al estimado para cualquiera de los países de América Latina y muy superior al grado de concentración común en países desarrollados.

Tomemos el coeficiente Gini. Este es un coeficiente que simplemente mide porcentaje de gente contra porcentaje de ingresos. Si hubiera igualdad perfecta, el 50% de la gente tendría el 50% de los ingresos, el 60 el 60, el 70 el 70, el 80 el 80%, etc.. O sea, cada persona tendría el mismo ingreso. En ese caso el coeficiente de concentración sería 0. Cuando hay igualdad perfecta la concentración se llama 0 con este tipo de coeficiente; cuando una sola persona tuviera todo el ingreso del país la concentración sería del 100%. Entonces, sobre esa escala, sabemos : en Colombia el coeficiente de concentración es el 57%, en Brasil 57, Salvador 54, Venezuela 54, Méjico 53, Argentina 48 (a medida que vamos bajando nos vamos aproximando a la igualdad), Francia52, Reino Unido 40 , Estados Unidos 40. Como puede verse a mayor grado de desarrollo de un país menos desigual es la distribución de ingresos lo cual es lógico dada la relación existente enre ésta, el consumo de la población, la producción y el empleo.

Las secuelas de una alta concentración del ingreso se vuelven peores cuanto más bajo es el producto per cápita de un país. Teóricamente podría conseguirse una situación en la cual cada persona gozase de un nivel de vida estable y simultáneamente algunos pocos recibiesen una gran proporción de la renta nacional. Ello exigiría, sin embargo, un altísimo ingreso por persona que permitiera concentrar en un grupo reducido

los ingresos sobrantes después de garantizar a cada ciudadano niveles mínimos de consumo.

Definitivamente la situación atrás descrita no es el caso de Colombia; es un poco el caso de la situación de los Estados Unidos, en que pese que hay concentración del ingreso (40%) es tan alta la productividad por persona que se le puede garantizar a mucha gente un nivel adecuado de vida y el resto se concentra en unas pocas manos sin que la gente se muera de hambre.

El caso de Colombia no es ese porque la renta anual por ejemplo en los Estados Unidos son cerca de US$3.000 por año, en cambio la de Colombia no excede de los US$ 400 anuales per cápita cifra esta muy baja en comparación con los países avanzados. Curiosamente se observa que, naciones como Estados Unidos y el Reino Unido cuya renta per cápita es varias veces mayor a la colombiana tiene una distribución del ingreso menos concentrada que la nuestra. Esta concentración, aunada con la baja producción por persona explica ampliamente, por qué las dos terceras partes de la población colombiana viven en condiciones a todas luces inadecuadas sometidas al círculo vicioso de una pobreza que impide lograr educación, lo que a su vez condena a más pobreza.

Esta distribución del ingreso no ha estado mejorando. Pese a dificultades de orden técnico, las estadísticas disponibles permiten sostener que la distribución del ingreso no solamente no mejoró entre 1935 y 1964 en Colombia, sino que posiblemente se ha estancado en la última década. Entre el 35 y el 50 la distribución del ingreso empeoró en el sentido de que la participación en el ingreso nacional del 5% más acaudalado de la población aumentó notablemente; esto es una de las buenas explicaciones del 9 de Abril del 49 y gracias a la rápida industrialización ocurrida en esa época, al amparo de las listas de prohibida importación y que dió monopolios virtuales a unas pocas personas que disponían de los medios para tomar ventaja de la situación empeorando tremendamente entonces las condiciones de vida de mucha gente del país.

A partir del 51 la distribución volvió a mejorar regresando así a la situación existente en el 35; por ejemplo en 1937 el 1.1% más acaudalado de la población económicamente activa declaraba una renta líquida equivalente a 11% del ingreso nacional. En 1965 ese mismo 1.1% declaró el 9% del ingreso nacional tras haber tenido una proporción muchísimo mayor en el 50, o si es una curva, la distribución del ingreso se empeoró del 35 al 50% y comenzó a mejorar otra vez hasta el 60 y se estancó del 60 al 70.

En conclusión, puede sostenerse que el país no ha progresado en absoluto en materia de distribución de ingresos durante los últimos 40 años y es así como en 1970 nos encontramos con una de las mayores concentraciones de ingresos de América Latina y con gran parte de la población sumergida en la pobreza. Se plantea entonces la necesidad urgente de re-

visar los mecanismos que han logrado perpetuar por 40 años tales desigualdades y de proponer medidas radicales que permitan su desmonte.

Miremos el problema del sector rural. De acuerdo con los cálculos más exactos disponibles el 50% más pobre de la población rural económicamente activa sólo recibían en el 60 el 16% de los ingresos personales de ese sector, al paso que el 5% más acaudalado obtenía el 43% de él. Esto en cuanto a la distribución del ingreso. Y ahora miremos los niveles absolutos, o sea cuánto es la entrada anual en pesos desde la población rural. Vemos que el 50% más pobre (estos son porcentajes acumulados) recibía el 16% de los ingresos del país. Por otro lado, el 5% más rico recibía la diferencia entre 57 y 100 o sea el 43%. Entonces, observen varios fenómenos interesantes: el 50% de la población más pobre de las ciudades recibe menor proporción inclusive que los del campo. Por qué? Porque los pobres de las ciudades son los desempleados, no hay nadie más pobre en Colombia que un desempleo urbano, porque el desempleado urbano no tiene ninguna posibilidad; en el campo el desempleado tiene alguna posibilidad de defenderse haciendo algo; en el campo el fenómeno no es tanto de desempleo como de subempleo, de gente que no trabaja sino 4 meses al año, 3 meses al año. El desempleo en las ciudades es total y absoluto porque no tiene ninguna fuente de ingreso.

Esto explica en gran parte por qué ha sido políticamente más explosiva la ciudad que el campo: porque el nivel de pobreza, como vemos, en la ciudad es peor que en el campo. Por otra parte, a causa de que la poca clase media del país está concentrada en el sector urbano, donde están los profesionales, los empleados, etc., este margen es inferior; aquí no tenemos sino un 33%; o sea el 5% más rico de la población urbana que se lleva el 33% del ingreso. En cambio el 5% de la población rural se lleva el 43. Como ven, es peor abajo pero mejor arriba y ya midiendo las curvas en su conjunto está un poco mejor distribuídas las urbanas que las rurales.

Si a eso se añade también que los niveles de ingreso promedio urbano son más altos, como vamos a ver, que los niveles de ingreso promedio rurales, tenemos que en general está mejor el sistema de los niveles de vida (con excepción de este grupo desempleado) de la gente de las ciudades que la del campo y por tanto que no son tan brutos los campesinos cuando se quieren venir a las ciudades porque en general están mejor aquí que allá.

Ahora vamos a ver la situación de ingresos absolutos (no de distribución del ingreso) en términos de pesos por año. En el año 64, para la población económicamente activa en el sector rural, teníamos que el 10% tenía un ingreso medio anual por persona ocupada de $830.oo anuales. Eso es contando no solamente el salario sino salarios en especie que se pagan en el campo. El segundo decil, o sea el que está entre el 10 y el 20% más pobre, tenía 1.940 anuales por persona ocupada. El tercer decil $2.260; el cuarto decil $2.450., el quinto $2.820 y el sexto $3.450. Como puede verse arriba, en el año 64, el 50% de las personas ocupadas en el sector rural tenían un ingreso anual inferior a $3.000 pesos; un 20% menos de $2.000. pesos.

Si se recuerda el alto número de personas a cargo de cada trabajador rural no debe sorprender la pobreza generalizada que se observa en el campo. Vamos a ver la comparación con el sector urbano por ejemplo, para que vean Uds. por qué la pobreza del campo es peor que en la ciudad. El primer decil hemos visto que en el sector rural gana $830.oo anuales, que es el más pobre de todos. Ese primer decil en el sector urbano ganaba menos todavía $703.oo lo que confirma lo dicho antes, que el que es pobre en la ciudad es pobre de verdad. Pero a partir de los desocupados la situación cambia increíblemente;en el campo el segundo decil ganaba $1.940 en promedio; en el mismo año, en la ciudad ganaba $3.100. Una vez que abandonamos ese nivel de pobreza absurda y total que es el desempleo urbano ya la situación cambia radicalmente y mejora muchísimo en proporción con la ciudad. El tercer decil ganaba en el campo $2.260. (decil es 10%). (Estos son pesos por persona ocupada por persona en la fuerza de trabajo económicamente activa por año en 1964).

Como Uds. pueden ver los niveles de ingreso por persona ocupada en las ciudades son mayores que en el campo a excepción de los desempleados. Ya tenemos entonces dos factores del problema rural; primero, la concentración del ingreso en general es peor en el campo que en la ciudad y, segundo, fuera de que está más concentrado el ingreso en el campo el tamaño del pastel que se está repartiendo es más pequeño en el sector rural como lo pueden ver. La productividad en general es mucho más alta en el sector urbano que en el sector rural. Entonces tenemos las dos condiciones que crean el conflicto del campo, o sea hay más ingreso en la ciudad, (ésto se ve en las cuentas nacionales) pero el 30% del producto interno bruto está en la ciudad y en cambio el 70% está en el sector rural. Fuera de que es más pequeño, aquí el grupo más acomodado tiene el 33%, aquí el grupo más acomodado tiene un 43%. Entonces vemos las dos condiciones de un problema social gravísimo. O sea, tenemos mayor concentración y menores ingresos.

Ahora vamos a ver para efectos de entender mejor este problema, cuáles son las causas de él. Estos son los síntomas visibles. Entremos a averiguar a qué se debe esta concentración de ingresos y estos bajos niveles de ingresos. Los dos problemas que analizamos son: baja productividad y alta concentración del ingreso./

Comencemos con los problemas de alta concentración del ingreso en el campo: A qué se pueden atribuir ? Si se dividen los ingresos entre aquellos provenientes del trabajo y los originados en la propiedad de los medios físicos de producción, tierra, crédito, tecnología, etc., no cabe la menor duda que la desigualdad de la distribución de los ingresos campesinos no puede atribuirse a las diferencias en la calificación de la mano de obra rural como ocurre en las ciudades, porque gran parte de la distribución del ingreso está en términos del nivel educativo

y la capacitación profesional de la gente, o sea que las rentas de trabajo explican buena parte de la diferencia en el sentido de que a mayor nivel educativo mayor ingreso tiene la gente. En cambio en el campo, la mano de obra está en su gran mayoría sin calificar. Entonces no es posible explicar el problema con base en calificación del personal en el sector rural; ya que no hay variaciones tan grandes en la calificación en la mano de obra rural como para que explicar que uno se gana 40 veces lo que se gana el otro, lo cual sí se podría explicar en un gran médico con relación a un empleado poco calificado en la ciudad.

No cabe la menor duda de que la desigualdad de la distribución de los ingresos campesinos no puede atribuirse a las diferencias en la calificación de la mano de obra rural dada su poca educación, sino a la concentración del capital representado en tierras, créditos, tecnología, maquinaria e insumos. Entonces entremos primero al problema de concentración de la tierra. Tenemos que en el año 69 el 23.5 de las explotaciones tenían menos de una hectárea y apenas el .5% de la superficie en la explotación agrícola, o sea menos del 1%. El 60% de las explotaciones tenían menos de 5 hectáreas y el 4.7% de la superficie en explotación. El 92.5% de las explotaciones tenían menos de 50 hectareas y el 29% de la tierra en explotación; el 97% de las explotaciones tenían menos de 100 hectáreas y apenas el 42% de la tierra en explotación y el 5% o sea el ½% de las explotaciones tenían más de 500 hectáreas y tenían el 30% de la tierra en explotación. Como es de todos sabido especialmente de los gerentes de la Caja Agraria hay una estrecha relación entre la concentración de la tierra y la del crédito a la agricultura, dado el papel básico que una garantía real adecuada juega en el otorgamiento de todos los créditos bancarios del país a excepción del supervisado del INCORA y el nuevo que está introduciendo la Caja en que ya se está abandonando un poco el concepto de garantías reales (fenómeno muy nuevo en la Caja).

El primer experimento en abandonar la relación tierra-crédito, realmente yo creo que en Colombia fué el crédito supervisado del INCORA. Adicionalmente la falta de un servicio de asistencia técnica gratuita para los agricultores más pequeños ante la desviación sufrida por la que concede el I.C.A. concentra los tres elementos básicos de tierra, créditos y tecnología en manos del 4% de los empresarios agrícolas que poseen el 57% de la superficie económicamente explotada del país. Una explicación adicional de la ausencia de una clase media rural la constituye la poca capacitación de la mano de obra en este sector.

Estudios recientes muestran claramente la estrecha relación existente entre las rentas de trabajo y el nivel educativo del individuo. Acá por ejemplo hay un cuadro mostrando, como salarios hora por nivel educativo en pesos corrientes en el 66 en Bogotá: los analfabetas tienen un salario hora promedio de 0.97 centavos por hora; los que tenían hasta primero de primaria de $2.10 pesos; segundo y tercero de primaria, muy similar, (no había diferencia con los anteriores); los que habían terminado

primaria, $3.90 por hora; primero y segundo de bachillerato, ya tenían un salario promedio del orden de $5.00; con 4o. de bachillerato ya tenían $7 pesos; los que llegaban a 6o. de bachillerato tenían $13 pesos hora; los de 1o. y 2o. de universidad llegaban a $14.oo hora; 3o. y 4o. de universidad, $17.oo hora; 5o. y 6o. años de universidad, $25.oo hora. Todo esto sobre un estudio grande de la población de Bogotá, lo que demuestra que (lo sabemos todos por observación) a mayor nivel educativo, mayores ingresos de trabajo recibe una persona, especialmente en las zonas urbanas.

Viendo lo anterior, estudiemos cuál es la estructura educativa del campo; qué educación ha tenido el campesino. En el 68, el 33% de los niños entre 7 y 12 años no asistía a primaria en el sector rural, contra una asistencia de cerca del 80% en la ciudad. En educación media la desventaja del sector rural es aún más dramática; mientras en el área urbana, del total de población escolar de 12 a 18 años no asistía a la escuela media (el 56%), en el campo no asistía a la escuela media el 99% de la población en este grupo de edad. La pobreza del campesinado, unida a las dificultades de transporte y alimentación, obligan a los padres a retirar sus hijos después de los 2 o 3 años de primaria.

Por tanto, es necesario atacar el problema rural desde dos puntos de vista: mejoras en las oportunidades de educación y los sistemas de retención en la escuela y disminución en la concentración de la tierra a través de una reforma agraria. Eso es una explicación muy general del por qué de la distribución del ingreso rural.

Ahora vamos a mirar el por qué de la baja productividad -es el segundo aspecto que nos falta por explicar. Ya hemos visto que la pobreza del campesinado proviene de la concentración del ingreso, que la hemos atribuído directamente a la falta de educación y a la concentración de la tierra y por tanto de los insumos modernos de aquellos que tienen la tierra. Y ahora vamos a mirar el problema de la productividad.

El crecimiento en la producción agrícola se ha debido principalmente a aumentos en el área cultivada, en los últimos 15 años en Colombia. Muy al final del período del 60, sin embargo, también se ha incrementado la producción debido a una mayor productividad por hectárea. El aumento de la productividad ha sido más bien lento pero ofrece muy buenas perspectivas a medida que avanza la investigación agropecuaria y los agricultores usan mejores insumos, semillas, abonos, pesticidas, mejores prácticas de cultivo y maquinaria e implementos más eficaces. Las encuestas agropecuarias nacionales del DANE arrojan las siguientes cifras comparativas sobre el crecimiento promedio por hectárea de algunos de los principales cultivos. Ajonjolí de 420 kgs. por hectárea en el 64 a 504 en el 67; algodón de 1.380 a 1.640; arroz de 1.802 a 2.020; cebada de 1.595 a 1.200; fríjol de 350 a 420; maíz de 912 a 924, (estan

cado); papa de 6.700 a 6.670, (estancado); trigo de 962 a 1.013; yuca de 6.600 a 7.740 kgms. por hectárea; esto todo entre el año 64 y el 67.

Es evidente por tanto que hay que incrementar aún más los esfuerzos para mejorar la productividad; el promedio nacional no refleja naturalmente el esfuerzo de los agricultores de tipo comercial que han logrado un mejoramiento importante en su productividad. Igualmente los pequeños agricultores beneficiados con los programas de crédito supervisado han obtenido rendimientos superiores al promedio nacional, lo mismo que los agricultores de mediana escala que han participado en los programas de crédito con asistencia técnica del Fondo Financiero Agrario a través de la Caja Agraria y de la empresa privada, Agro-créditos y Bancos comerciales.

Según el Instituto Colombiano Agropecuario, por ejemplo, el promedio nacional de maiz es de una tonelada por hectárea. Se han obtenido rendimiento comerciales de 3.5 t/H. y de 7t/h. experimentalmente. Igualmente en arroz con riego, el rendimiento nacional promedio fluctúa entre 2.9 y 4.2 t/h. y se han obtenido rendimientos comerciales de 4.5 t/h. (experimentalmente de 6 tons.). El problema que está surgiendo es que hay una inmensa brecha (que se llama de productividad) entre los rendimientos experimentales o comerciales avanzados y los de abajo, los de la gran mayoría de los agricultores, que explican estos problemas de baja productividad. Esta brecha es interesante mirarla porque refleja las fallas en la transmisión de la tecnología moderna de las granjas experimentales y de los granjeros más avanzados a los pequeños y a los medianos. Es un problema de educación, ya no general sino del sistema de producción. Esta brecha es de las siguientes magnitudes: el promedio nacional en fibra de algodón en el año, en los años 65-69 (sumándolos y ponderándolos) fué entre 440 y 600 kls/h. en fibra de algodón promedio nacional, contra un rendimiento comercial en las fincas más modernas de 1.100 kgms., o sea prácticamente el doble del promedio nacional. En maíz hay 1.000-1.100 kilogramos hectárea de promedio nacional; hay rendimientos comerciales de 3.500 kilos por hectárea y rendimientos experimentales de 7.000 kls./h. Esa es la tremenda brecha que hay.

Cifras: Se calculan en 1'800.000 las hectáreas mecanizables del país las cuales requerían 28.000 tractores; además, las haciendas ganaderas necesitan cerca de 8.700 tractores; es decir, que el país requiere actualmente 37.000 tractores para mecanizar su agricultura y ganadería y dispone solamente de 15.000. Sólo el 3.6% de las explotaciones está mecanizado actualmente. La disponibilidad en el momento oportuno de semillas de calidad es esencial para elevar la productividad. Con la reestructuración del sector agropecuario el ICA asumió el control de la producción y distribución de semillas a través de la Caja Agraria y de las empresas particulares dedicadas a la producción de semillas. En el 69 fueron distribuídas 18.000 tons. de semillas mejoradas de 14 cultivos y pastos espe-

cialmente de algodón, trigo, maiz y papa. Entre otras cosas los cultivos que muestran más rápido crecimiento en su producción y productividad son los cultivos comerciales producidos por agricultores medianos y grandes con base en mecanización, insumos intensivos, etc.

De allí el temor nuestro de que la distribución del ingreso esté empeorando, porque si está aumentando la productividad de los medianos y de los grandes que son los que se están llevando todas las ganancias de la mecnización, de las semillas mejoradas, del crédito etc., y los de abajo siguen en iguales condiciones, entonces el problema se está empeorando porque seguimos concentrando ingresos en los medianos y los grandes y dejando los de abajo con la tecnología de hace 2.000 años, con su misma parcela, sin educación y el problema se vuelve cada vez más explosivo. Por eso es que alguien decía que la ciudad es explosiva pero el campo es revolucionario; lo que está ocurriendo en el campo en la medida que se empeoran estas condiciones ya lo pueden ver Uds. con esas cifras.

Según una encuesta por muestreo efectuada en el 68 por el DANE solamente un número reducido de unidades de producción agrícola utilizan plaguicidas y herbicidas; de 1'504.000 explotaciones solamente 170.000, es decir el 11.3 utilizan insecticidas; el 9.3 fungicidas y el 4.8% herbicidas; el uso varía considerablemente para los diversos tipos de insumos en las diferentes secciones del país.

Solamente el 2.3% de las explotaciones utilizan riego y el 3.6% maquinaria agrícola. El uso de fertilizoantes aumentó a una tasa anual del 7.6% del 55 al 69. El de nitrógeno aumentó una tasa anual del 15%. Según la encuesta por muestreo del DANE, de 1'353.000 hectáreas sembradas en el segundo semestre del 67 en ajonjolí, algodón, habas, arroz, cebada, trigo, maíz, fríjol, sorgo, papa, tabaco y yuca, solamente el 16.1% utilizó fertilizantes. En el primer semestre del 68 de 1'630.000 hectáreas sembradas de esos cultivos que atrás mencioné, el 21% utilizaron fertilizantes. De 1'861.000 hectáreas plantadas en cultivos permanentes, bananas, cacao, café, caña y plátano, utilizó fertilizantes el 9.8%. En todos los cultivos se utilizaron fertilizantes solamente en el 15% del área cultivada. El mayor uso de fertilizantes es en cultivos de papa, cebada, trigo, café, tabaco, algodón, arroz, sorgo y caña de azúcar. En cultivos tradicionales de tipo minifundista como el maíz, el trigo y la yuca se abona muy poco; en pastos también es actualmente muy bajo. Esto está relacionado obviamente con el costo de los fertilizantes, que es muy alto etc., que es otro tema que habría que investigar después.

En cuanto a concentración del crédito, aunque hay muchísimas personas que reciben pequeñas sumas grandes están concentradas en el 4 ó 5% de los agricultores mecanizados y grandes; la conclusión es que este país está siendo alimentado por un 4% de las explotaciones que son las que utilizan la maquinaria moderna y por tanto la tecnología moderna que es complementaria de ella; que tiene acceso a los mecanismos de crédito, como son Fondo Financiero Agrario, Ley 26; que tiene facilidades de mercadeo; que

cuenta con un nivel educativo mayor en los propietarios; que tiene acceso a toda la técnica moderna a los agrónomos, profesionales, etc. Ese 4% son los que nos dan de comer porque con excepción del café y otros cultivos de esa clase, los excedentes de los demás productores son muy pocos para que realmente añadan mucho. Muchos de esos cultivos del minifundio son de tipo de autosubsistencia, o sea no generan excedentes más allá de los que la familia consume.

Ese es el problema agrícola; hemos arrancado entonces de una distribución de ingresos y de unos bajos niveles de productividad; hemos mirado que la distribución de ingresos se debe en gran parte a la ausencia de educación y a la concentración de tierra, tecnología, maquinaria e insumos de unas pocas manos; que los bajos niveles de productividad se deben otra vez al mismo fenómeno, que la gran mayoría de la población no tiene ni sufiente tierra, ni suficiente maquinaria, ni suficiente tecnología , ni suficiente educación, por tanto su productividad es muy baja; entonces, baja productividad y alta concentración del ingreso en el campo están causando pobreza de la gran mayoría de la población.

Ahora, cuáles son las soluciones a este problema? Vamos a leer una recomendación que hizo el Comité de Reforma Agraria sobre el Impuesto Presuntivo que nos sirve de base en la discusión. "Ante la imposibilidad física y financiera de poner suficientes tierras adecuadas en manos de los campesinos que las necesitan por la sola actividad del INCORA, el comité recomienda adoptar algunas medidas complementarias que incidan sobre la tenencia de la tierra y estimulen su mejor utilización. Se recomienda la adopción del impuesto a la renta presuntiva definida como una renta líquida gravable no inferior a un determinado porcentaje del avalúo catastral del predio en cuestión. Este porcentaje podría situarse tentativamente alrededor del 6%, tasa que parece razonable a la luz de los documentos elaborados por asociaciones gremiales y que fueron puestos a disposición del Comité. Por ejemplo, FEDEGAN afirmó que la rentabilidad de la ganadería estaba entre el 5 y el 8% en Colombia. Sin embargo, debe recomendarse que dado lo bajo de esta tasa no se permita la demostración de casos individuales de fuerza mayor como justificación para nó pagar impuestos. El Gobierno podría suspender su aplicación solamente por vía general, para regiones en las cuales una catástrofe de cualquier índole afecte seriamente la producción agraria. Se recomienda también eximir del impuesto a la renta presuntiva a las inversiones agropecuarias de tardío rendimiento durante su ciclo improductivo y complementar esta medida con un tratamiento impositivo para estos productos, similar al concedido a la refosteración para estimular su desarrollo tan conveniente para el país. Igualmente se recomienda unificar y revisar los impuestos a la ganadería para coordinarlos con la medida aquí propuesta. Esa fué la base de la discusión.

Recomendación sobre el minifundio. -"En aquellos casos en los cuales no sea posible dotar de tierras adicionales a los minifundistas por no exis

tir predios adquiribles en la zona, el INCORA debe abstenerse de intervenir, ya que su función básica es el cambio en la tenencia de la tierra. En lugar del Instituto debe exigirse a la Caja Agraria que, en conjunción con el ICA y otras instituciones, lleven a esas regiones programas amplios de crédito supervisado, que se construyan caminos vecinales para sacar las cosechas cuyo mercado debe ser facilitado por el IDEMA, que se lleven prioritariamente servicios sociales a la región para preparar a sus habitantes más jóvoenes para la vida urbana que inevitablemente buscarán en su mayoría ante la escasez de tierras y la atracción creciente de las ciudades. También deben promoverse allí, por la Caja Agraria y Artesanías de Colombia, programas de pequeñas industrias que tendrán que ser fortalecidos apreciablemente. Esta política debe atarse con la de ciudades intermedias o quorum de desarrollos menores que impidan el crecimiento demográfico exagerado que hoy se contempla en Bogotá, Medellín, Cali y B/quilla."

Parcelaciones.- Se dice lo siguiente sobre parcelaciones: "El INCORA dedicará sus esfuerzos a dotar de tierras y demás recursos productivos a aquellos campesinos cuyos niveles de ingreso sean inadecuados, con el objeto de incorporarlos a una agricultura moderna entre todo el papel de productores eficientes y consumidores". (Eso es muy importante porque dicen que el INCORA debe actuar nó donde hay violencia solamente o donde hay una tierra apta para ser adecuada, sino donde hay pobreza. "La construcción de distritos de riego y la apertura de zonas de colonización dirigida sólo deben emprenderse cuando no existan posibilidades menos costosas para dotar de tierras aptas a la población campesina de una región". En otras palabras, la colonización es una alternativa que solamente la sugerimos cuando no haya otras más baratas a mano.

Las alternativas son: parcelaciones, colonizaciones, riego, etc.; que escojan la más barata. Entonces, la colonización es un arma más del repertorio del INCORA que debe utilizarse cuando sea la más barata de todas para una región dada por ejemplo en el Caquetá es la única. Los famosos contratos del Artículo 110 Bis de la Ley 135 del 61, son contratos de inexpropiabilidad, que dicen de que cuando un propietario cumpla ciertos requisitos mínimos de inversion previo, podrá firmar un contrato con el INCORA para garantizar la no expropiación. Nosotros proponemos que grandes extensiones de baldíos nacionales y de zonas que no están ocupadas en el momento sean dadas a través de estos contratos a capital privado que esté interesado, garantizándole la nó expropiación de la tierra durante un período de tiempo determinado, al cabo de la cual revertería al Estado la tierra para ser, ya adecuada, distribuída entre campesinos más pequeños.

Crédito.- "Las tasas de interés privilegiadas (o sea por debajo de las tasas bancarias normales) deben ser utilizadas con el objeto expreso de redistribuir ingresos en favor de las clases más pobres y no para subsidiar actividades económicas, como ha sido en la práctica de algunos tipos de créditos de fomento. Para tal efecto deben condicionarse a lími-

tes máximos de patrimonio bruto que son un indicador más confiable de capacidad económica y de patrimonio líquido. En cuanto a los créditos de fomento, deben ser oportunos, suficientes y ajustados al período de producción del fin que se desee estimular. Esto último es especialmente importante en los productos de tardío rendimiento". La tesis aquí es ésta. En Colombia se ha creído que para estimular un sector hay que darle créditos subsidiados con intereses bajísimos. La posición nuestra es que lo que estimula un sector no es el interés bajísimo sino la disponibilidad de crédito, primero que todo, y segundo que sea oportuno, suficiente y que los períodos del crédito se ajusten al período de rendimiento del cultivo. Que los intereses subsidiados - y eso aplica al Fondo Financiero Agrario, a Ley 26 e inclusive a Caja Agraria- deben ser exclusivamente con fines sociales para pequeños agricultores para hacer expresamente una redistribución del ingreso y por tanto debe tener topes de patrimonio, pero no líquido como el que había en la Caja, sino bruto. Esa es la primera recomendación que se hace.

La segunda: "los créditos con bajos intereses para fines redistributivos solo deben canalizarse a través de los establecimientos oficiales de crédito para garantizar su destinación adecuada". En dos palabras, no creemos que la Banca privada sea capaz de distribuir los créditos subsidiados en función de la necesidad social de la gente, sino en función de la cuenta bancaria. Entonces pedimos que si va a haber créditos subsidiados se hagan a través de la Banca Estatal con topes de patrimonio bruto". Esto es imposible de controlar eficientemente si se utilizan los establecimientos privados de crédito.

Tercera.- "Los créditos de fomento deben ser dirigidos y deben incluir asistencia técnica obligatoria como en la actualidad para asegurar que realmente van al sector deseado y su utilización apropiada. Cuando se canalicen a través de la Banca privada, se recomienda que el control se haga a través de redescuento del Banco de la República y nó como la Ley 26 venía ordenando su inversión". Se da resultado mucho más efectivo como mecanismo de llevar crédito comercial dirigido el Fondo Financiero Agrario que la Ley 26.

Cuarto.- "Con base en los criterios anteriores, el Comité recomienda el análisis de los actuales sistemas de crédito para el sector agropecuario e inclusive la propia estructura de los establecimientos de crédito tanto oficiales como privados, con el fin de que los recursos financieros destinados por Leyes o Reglamentos al fomento, desarrollo y mejor productividad del sector, sean efectivamente utilizados en él y puedan destinarse cada día mayores recursos crediticios al campo". Específicamente, se recomienda cambiar el mecanismo de la Ley 26 del 59 sustituyéndolo por unos similares del Fondo Financiero Agrario, cuyas funciones tendrían que ampliarse para que asuma las adjudicadas actualmente a la Ley 26. O sea que se cree un gran Fondo Financiero Agropecuario que trabajen por mecanismos tipo redescuento, con dos tipos de abonos: abonos de corto plazo para el mecanismo actual del Fondo Financiero Agrario y bonos de

más largo plazo para prestar a los cultivos de escaso rendimiento, pasto, ganadería, cría, etc., pero con intereses normales porque esto sería a través de la Banca comercial y por tanto iría a los grandes, al 4% que hemos hablado que abastece al país y por tanto no tiene por qué ser subsidiado.

Esas son más o menos, en materia de crédito las recomendaciones del Comité. Donde se hicieron unas muchísimo más concretas fué en el Simposio de Mercado de Capitales que terminó el domingo pasado en Medellín, donde salieron ya cosas mucho más detalladas.

Expropiación. "El Comité considera necesario acentuar el trato diferente que actualmente se dá a las tierras con distintos grados de explotación para evitar la inseguridad de los inversionistas privados interesados en aumentar la producción de productividad del agro y en generar empleos satisfactoriamente remunerados. Con este objeto se recomienda: mantener el principio actual de que las tierras adecuadamente explotadas sólo podrán ser expropiadas por excepción y en los casos que expresamente señalen las Leyes vigentes. Para garantizar que la tierra cumple también con una función social se propone el problema de la renta presuntiva. Adoptar un conjunto de criterios claros y objetivos que permitan definir lo adecuado del grado de explotación de un predio sin recurrir a interpretaciones caprichosas".

Más adelante se dan los criterios. Mejorar las condiciones de pago de las tierras adecuadamente explotadas; eso se logró así: Forma de Pago, para tierras adecuadamente explotadas. - "Se recomienda elevar la tasa de interés que se paga al 8% manteniendo los contados iniciales y los plazos actuales de 5 años. Se recomienda también que para evitar la transferencia de recursos invertidos en el campo a sectores no prioritarios e improductivos, se obligue a las entidades crediticias oficiales, a recibir los documentos emitidos en pago de tierras adecuadamente explotadas por su valor nominal como garantía de créditos de fomento o de aquellos que estas entidades concedan para la creación y ampliación de empresas agropecuarias o industriales". Entonces sería: mayores intereses, 5 años contado inicial y la posibilidad de que se lo acepten como garantía a su valor nominal para recibir créditos de fomento.

IMPORTANCIA, ELEMENTOS Y PROCESOS DE LA PLANIFICACION

Hernán Carrera A.

IMPORTANCIA, ELEMENTOS Y PROCESOS DE LA PLANIFICACION

Doctor Hernán Carrera Andrade

En primer lugar deseo agradecer profundamente esta oportunidad que me brindan los organizadores de este Seminario, por la ocasión de dialogar con ustedes sobre este tema que tiene importancia común.

Quiero anticiparles que vamos a tener que hacer un enorme esfuerzo para tratar de resumir, en solamente dos horas aspectos tan amplios como los que vamos a tratar.

El tema se va a concentrar en los tres niveles de planificación: nacional, regional y local. La adopción de la planificación para el desarrollo de nuestros países es consecuencia de varias reuniones de alto nivel que se han realizado desde el año 1960.

La resultante feliz de estas reuniones se puede resumir en el hecho de que los gobiernos se comprometieron a racionalizar y agilizar su proceso de desarrollo, cumpliendo con el prerequisito de la planificación.

Una de las reuniones más prolíferas para la implantación de adecuados sistemas de planificación para el desarrollo, creo que fue aquélla que dio como resultado la creación de la Alianza para el Progreso, si ésta dió o nó los resultados esperados es un asunto que escapa al tema de esta conferencia, que obligó a los países a iniciar la aplicación de una política especial para el desarrollo basada en la utilización de varios sistemas de planificación que encontraron grandes obstáculos, en especial por la falta de recursos técnicos.

Los países tenían necesidad de conseguir recursos para sus inversiones de desarrollo y podrían lograrlo solamente a través de planes, programas y proyectos específicos para el desarrollo.

Se obligó, por lo tanto, a los países a pensar con más detenimiento sobre la necesidad de sus inversiones en su doble función económica y social.

Se nota en los países un desconcierto inicial y un afán apresurado por cumplir con el requisito de la planificación.

Desde el año 1960 hasta nuestros días la América Latina, que se encontraba en una etapa elemental de planificación para el desarrollo, ha experimentado un avance muy significativo. Ahora contamos en América Latina con una serie de planificadores en los respectivos países, que están realizando una magnífica labor, que están preparando a otros profesionales y que la idea de planificación está cada día adentrándose más en el criterio de los Gobiernos de nuestros países.

No creo que sea aventurado señalar que actualmente no se concibe un Gobierno en Latinoamérica que no utilice el instrumento de la planificación para racionalizar sus planes. Es de augurarse que estos primeros pasos que ha dado América Latina en los aspectos de planificación, se agiganten en el futuro, se produzca una depuración de las técnicas de planificación que den como resultado una mayor aproximación para conseguir los objetivos que busca el desarrollo económico y social en América Latina.

Después de estos antecedentes quería referirme en primer lugar al aspecto de la planificación como instrumento del desarrollo económico y social.

El concepto o las definiciones de planificación hasta el momento en todas las investigaciones que he tenido oportunidad de realizar, no he encontrado un criterio de identidad entre las múltiples definiciones que se han ensayado. Da la impresión de que cada tratadista, de cada especialista define a la planificación de acuerdo a su criterio. Es decir, no hay un concenso uniforme acerca de lo que es la planificación.

Les voy a entregar, al menos, tres definiciones de planificación:

Andrade Lleras dice que "la planificación es un proceso dirigido a racionalizar la toma de decisiones individuales o colectivas, presentando soluciones alternas en la consecución de los mismos fines sus posibles implicaciones y resultados. Este proceso se complementa a su vez con la determinación de sistemas y etapas sucesivas de acción, es decir, con una programación".

Por su parte, Jorge Ahumada dice que "la planificación es un instrumento destinado a permitir el más lúcido y concreto análisis de prácticamente todos los complejos problemas que enfrenta la sociedad y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costo social".

Chi Yi Chen, concibe a la planificación como un "proceso conciente deliberado y colectivo para obrar sobre las fuerzas económicas sociales y culturales".

He querido transmitirles las definiciones de estos tres autores, igual hubiera podido hacerlo con muchos más, para comprobar la afirmación hecha anteriormente, de que no hay todavía un criterio unificado sobre lo que es la planificación. Lo que si encontramos en todas las definiciones de planificación es que, hay varios elementos que son comúnes en cada una de las definiciones: El primer elemento de estas definiciones está en tratar de identificar claramente cuál es el sujeto de la planificación. Ese sujeto de la planificación observa al objeto de la planificación a través de sus objetivos para llevarlo a un estado deseado, a través de una línea de conducta definida para la aplicación de las medidas que hagan posible la traslación de este objeto de su problemático estado real, a una situación de estado ideal. Estos son los elementos que he encontrado de identificación, de identidad en las definiciones de todos los autores.

En definitiva, lo que trata la planificación, es de establecer el modelo siguiente: Tenemos por una parte una situación real, es decir, el nivel descriptivo de lo que está sucediendo en este momento, es un diagnóstico de recursos y problemas.

Esta realidad se la analiza, basado en un marco teórico de referencia, se plantean las causas del "por qué" de esa situación, se tiene así, un segundo nivel, el análitico reductivo que se fundamenta en un marco de referencia "ideal" que se constituye en "el deber ser teórico" que inside tanto en la situación real como en el análisis de los problemas ya que éstos constituyen la diferencia entre la situación ideal y la situación real.

La planificación, que es una consecuencia de la diferencia descrita, trata de responder a la pregunta de qué hacer para que la situación real se aproxime, cada vez más, a la situación ideal; entramos, por lo tanto, a un nivel proyectivo que trata de preveer situaciones que se pueden producir utilizando ciertos medios en su oportunidad.
Posteriormente, se realiza un análisis evaluativo para medir los resultados que pueden o deben obtenerse de la aplicación de una determinada política de planificación.

A mi manera de ver, esto es el proceso de planificación, o sea que el sujeto planificador trata de impulsar objeto de la situación real hacia la situación ideal, valiéndose de un proceso de planificación que racionaliza la aplicación de las medidas más adecuadas para aproximar, al objeto, hacia la situación ideal.

La planificación tiene algunos aspectos básicos que se refieren: al proceso permanente de toma de decisiones, a la fijación de una ruta de marcha, al conjunto de planes parciales y al proceso multipersonal. En lo que se refiere al proceso permanente de toma de decisiones, podemos explicarlo a través de un modelo que trata de explicar el proceso de toma de decisiones.
El sujeto realiza sus observaciones, con conceptos pre-establecidos de su objeto.En base a los conocimientos que tiene o cree tener de la conducta espontánea del objeto (información nomológica) forma una proyección de la interacción real, lo compara con sus objetivos y con la situación formal deseada, establece su estrategia inicial y bosqueja sus programas de acción. Estos programas son analizados ex-ante para llegar a una situación formal anticipada del objeto y a un conjunto coherente de programas de acción. Una vez que se han ejecutado los programas de acción se observa el resultado, se mejora la información nomológica y se realiza una revisión ex- de los objetivos, de la situación formal, de las estrategias y de los programas de acción en un proceso permanente.

En lo que se refiere al segundo aspecto, el de la fijación de rutas en marcha, está referido básicamente al aspecto de control de aquéllas actividades que deben realizarse para cumplir los objetivos previstos en la planificación.

En lugar de los gráficos tradicionales para controlar el progreso, se ha desarrollado el modelo de la red de decosiones. Se trata en definitiva de establecer cuándo deben cumplirse ciertas actividades para alcanzar determinados acontecimientos futuros que en la práctica son muy inciertos. Se trata, por lo tanto, de establecer el camino más corto que permite tomar las previsiones que cada caso requiere para que no se paralicen las actividades que forman parte del proceso.

Esto es mucho más claro si ustedes tuvieran la posibilidad de analizar un grafo pert, ya con los cálculos definitivos, podrían comprobar la utilidad de este sistema.

En cuanto se refiere al conjunto de planes parciales podemos decir que la planificación da como resultado un plan que consta de una multiplicidad de planes parciales que constituyen actividades complementarias, no alternativas, que son necesarias para llegar a la situación formal deseada.

La planificación como proceso multipersonal puede justificarse en el hecho de que el proceso de planificación está sometido a una especialización del trabajo referido en especial a la organización funcional y a la organización jerárquic que ponen de relieve las responsabilidades de distintas entidades, con funciones especiales y asignación de actividades específicas.

En cuanto a los objetivos de la planificación, es común ver que las sociedades en nuestros países tienen una serie de aspiraciones que generalmente sobrepasan las posibilidades de los países, porque los planteamientos que hacen a los Gobiernos no toman en consideración la disponibilidad de recursos que tiene el Estado para hacer posible la satisfacción de sus aspiraciones.

Muchas veces se enjuicia la actitud del Estado diciendo que la deficiencia en la administración o en la organización de las instituciones del sector público, da como consecuencia un deterioro en la utilización de los recursos disponibles, que dificulta la obtención de los objetivos que la sociedad persigue. Eso puede ser real hasta cierto punto, pero yo creo que no hay ninguna organización por más eficiente que esta sea, que pueda suplir la limitación de recursos financieros y técnicos que, lamentablemente, caracterizan las actividades del Estado.

Los objetivos de la planificación están orientados hacia la obtención de un mejor nivel de vida de la población, a una plena aplicación de la justicia social y a otorgar más y mejores oportunidades para todos. Estos serían los objetivos, a grandes rasgos, de la planificación, ésto pretende la planificación.

Las aspiraciones expresadas por la sociedad son justas, pero para poder convertirlos en realidad tienen que seguir un camino tan complejo que no es posible conseguir estas aspiraciones sino con gran esfuerzo conjunto.

Estos objetivos tan amplios que plantea la aspiración social, podemos traducirlos en aspectos estratégicos que pueden ser manejados en la planificación. Uno de éstos, que se constituye en el fin básico de la planificación es el de conseguir el máximo ritmo del crecimiento del producto bruto por persona, que sea compatible con la estabilidad de un sistema. La planificación ayuda a lograr un incremento sostenido del ingreso bruto por persona.

Por otra parte la planificación trata de evitar un estancamiento demasiado prolongado o un proceso lento del desarrollo, al utilizar mejor los recursos disponibles. Por otra parte la planificación evita el despilfarro de capitales y trata de establecer ciertas bases para el mejor empleo de los recursos financieros disponibles. Por otra parte, la planificación tiende a beneficiar a la colectividad en su conjunto a través de una mejor distribución de la renta nacional. En definitiva estos cinco últimos objetivos de la planificación están resumiendo lo que realmente la planificación puede hacer para convertir en realidad parte de las aspiraciones de la sociedad.

Para que esa planificación sea efectiva debe reunir al menos tres características esenciales. La primera de ellas, se refiere a que los fines sean realistas, es decir, que los fines sean alcanzables. Cuando recién se comenzaba a hablar de planificación los planificadores hacían ciertas predicciones con el propósito de llevar una situación dada a otra deseada que constituía un salto demasiado grande que casi nunca se conseguía. Lo que se trata ahora es de ubicarse en la realidad de cada uno de los países y de identificar fines realistas que pueden ser alcanzados dentro de un proceso continuo. La segunda característica está dada por la posibilidad de disponer los medios adecuados para alcanzar los fines deseados.Si fijamos un fin tenemos que establecer cuál es el medio compatible para la consecución de ese fin y en tercer lugar, es necesario comprobar que los fines y los medios sean compatibles entre sí. La secuencia de estas características parecen sumamente lógicas y es realmente las que deben orientar a todo planificador que realiza actividades en cualquiera de los tres niveles de planificación.

En lo que se refiere a las etapas de la planificación hay un concenso general entre todos los especialistas que tratan esta materia. Se han establecido tres etapas de planificación. Una, referida al diagnóstico que no es otra cosa que la descripción analítica de la situación actual caracterizando el "por qué" de esa situación. El diagnóstico por lo tanto se ocupa de describir analíticamente aspectos de recursos naturales, recursos humanos de infraestructura social, de infraestructura física, etc.etc., es decir, lo que trata el diagnóstico es demostrar qué es lo que está pasando en un determinado momento, las características de una determinada situación, referidos al país o a una determinada región.

El análisis de los datos conducen a ciertas conclusiones que permiten, a su vez, obtener algunas conclusiones y fundamentar ciertas recomendaciones que constituyen el punto de referencia para la etapa de la planificación propiamente dicha que es la segunda etapa en la cual se definen con mayor precisión los objetivos, se fijan las metas, se seleccionan los medios y se asignan responsabilidades con el propósito de obtener por medio de un proceso coherente de utilización de recursos, los bienes o servicios previstos.

La tercera etapa es la ejecución y evaluación que se refiere a la ejecución de obras ó sea la etapa de puesta en marcha de los planes, programas o proyectos.

La evaluación es aquélla parte de la planificación en la cual se comparan las ventajas o desventajas en la utilización de recursos, establece un permanente control de la ejecución, con el propósito de saber en qué magnitud se ha logrado conseguir los objetivos previstos y las causas de eventuales desequilibrios entre los previsto y lo alcanzado. Permite también orientar la ejecución hacia los objetivos que se han previsto.

Hay etapas intermedias referidas a la discusión y la decisión. Esto se refiere a que el planificador, feliz o lamentablemente, es la persona que no puede tomar decisiones para ejecución; él presentará sus planes a la autoridad respectiva con el propósito de discutir las ventajas o desventajas de la asignación de esos recursos para facilitar a quien toma la decisión política, la decisión, en la ejecución, por lo tanto ésta escapa al campo del planificador, éste presenta distintas alternativas para la utilización de los diferentes recursos y la decisión final la toman los políticos.

Los niveles de la planificación, en los que también hay unidad de criterio están constituídos por: nivel nacional que es el que involucra al país en su conjunto, es un sistema de planificación colectiva que se preocupa de obtener un mejoramiento social progresivo.

La planificación regional se refiere principalmente al estudio de la conducta del hombre y las distintas formas espaciales que ésta adquiere por su continua interacción con su medio físico y su adaptación al medio.

La planificación local está referida a un campo mucho más restringido. Tiene objetivos específicamente localizados ya que se refiere a una zona determinada con medios bien definidos instrumentada a través de proyectos específicos de desarrollo agrícola.

En cuanto se refiere a la interdependencia que existe entre los tres niveles de planificación, personalmente lo veo de la siguiente manera: por un lado tenemos la planificación nacional en la cual se establece un marco de política general, con objetivos globales e identificación de medios en términos generales. El segundo nivel está constituído por la planificación regional en la cual se precisa el marco de política de desarrollo, encerrándolo en un marco más restringido, el regional. Y, un tercer nivel de planificación local, en el cual se establece también una política de planificación mucho más específica con medios individualizados y objetivos particulares.

La inter-relación entre los tres niveles reside en el hecho de que la planificación nacional establece un marco de política global que orienta al segundo y tercer niveles.

La planificación regional debe seguir los lineamientos de planificación global, para que los objetivos regionales se constituyan en metas a nivel nacional.

Por otra parte la planificación regional está poniendo un marco de referencia a la planificación local que debe fijar su política en base a las normas establecidas en la planificación regional, para que los objetivos locales se conviertan en metas regionales. Podríamos decir que cada uno de los niveles constituye un escalón que hay que alcanzar antes de pretender el siguiente, cualquiera que sea la dirección hacia arriba o hacia abajo.

La planificación nacional está expresada en los planes nacionales que se instrumentan con programas regionales, éstos son la expresión de la planificación regional. Los programas regionales, se instrumentan para su ejecución con proyectos específicos que son la expresión de la planificación local. Resumiendo podemos decir que los Planes están a nivel nacional, los programas a nivel regional y los proyectos específicos, a nivel de planificación local. Es decir, existe una inter-dependencia, una relación permanente entre los tres niveles de planificación.

Este sistema de planificación que se ha descrito, es un sistema que parte desde arriba hacia abajo. Algunos de los países latinoamericanos, han adoptado un sistema inverso de planificación. Es decir, que parten de abajo hacia arriba. Comienzan por elaborar y ejecutar proyectos específicos de desarrollo, último nivel de la planificación, pretendiendo ascender hasta llegar al marco global de referencia para conformar, a nivel nacional una política especial. Yo no me atrevería a decir, cúal de los dos sistemas es el mejor. Lo que me parece personalmente es que es mas consistente el proceso de planificación desde arriba hacia abajo, porque si el marco de referencia global está bien definido, si la política nacional está bien planteada, será mucho más fácil interpretar este marco general, para conseguir una política regional coherente que facilite la interpretación fiel a través de los proyectos específicos.

Me parece un tanto difícil que partiendo de criterios específicos se pueda llegar a definir una política general. Hay positivamente mucho más dificultades que las que normalmente se encuentran en el proceso de planificación que parte desde arriba. Siempre digo que estos dos sistemas se pueden comparar con el lanzamiento manual de un proyectil. Si lo lanza de arriba hacia abajo el esfuerzo que tiene que realizar es infinitamente menor que si se lo lanza de abajo hacia arriba. En este caso se requiere de un gran esfuerzo si desea alcanzar el nivel que se pretende lograr. Este ejemplo, un tanto burdo, les da a ustedes la idea de la serie de esfuerzos que pueden ser desperdiciados cuando se parte desde un punto sin saber, con cierta precisión, a dónde se quiere llegar. El éxito del sistema es demasiado incierto ya que al alcanzar el objetivo local, se pretenderá en ese solo momento comprobar si este esfuerzo ha sido compatible con los objetivos nacionales, puede que sí, pero también no podrían causar el impacto requerido, a nivel nacional, como parece justificar la asignación de determinados recursos escasos.

Esta ha sido la tendencia de algunos países latinoamericanos en cuanto al proceso de planificación que aplicaban en especial hasta el año 1960. Posiblemente las causas podríamos encontrarlas en el hecho de la costumbre de los países de planificar un desarrollo local para satisfacer necesidades de emergencia, tal vez porque no existía en los países, el personal técnico cualitativo y cuantitativamente apto para resolver los problemas que plantea un proceso integral e integrado de planificación.

La evolución de la técnica, producto de un decidido esfuerzo de los gobiernos, del incremento notable, del contacto con todos los países más avanzados, en esta última década se ha producido un gran avance, aunque no suficiente que ha promovido un ordenamiento del proceso de desarrollo en los países latinoamericanos. Y por último, el aspecto de la planificación instrumental que trata de enlazar los dos niveles polarizados de la planificación nacional y de la local constituída por la planificación regional, en la cual se están dando los primeros pasos en Latinoamérica para adoptar su técnica, que a mi manera de ver, aporta instrumentos muy valiosos para dinamizar un proceso coherente de desarrollo económico y social.

Si no existe un ordenamiento a nivel de regiones, si no se canaliza la estrategia del desarrollo por medio de una adecuada aplicación de la política espacial, muy poco se puede conseguir a nivel nacional. Chile y Venezuela han hecho un esfuerzo enorme, tienen ya establecida e instrumentada una política definida de desarrollo regional, se han creado las respectivas corporaciones de desarrollo regional, se ha dotado de recursos técnicos y financieros para hacer efectivas las medidas aplicadas, se pretende lograr la integración con los planes nacionales a través de las actividades de éstas instituciones de desarrollo regional.

Creo que Colombia está también realizaado todos sus esfuerzos en este sentido con resultados muy alentadores.

Quisiera insistir un poco en cuanto a los fines de los objetivos de la planificación, para que ustedes tengan una idea clara de cómo puede orientarse el planificador respecto a lo que la sociedad está exigiendo al Estado. Se dice que hay tres aspectos fundamentales: objetivos, individuales e inmateriales y objetivos presentes, y futuros. Esto lo podemos nosotros trasladar a un modelo o esquema con el propósito de ir señalando las relaciones que hay entre éllos.

Desde el punto de vista individual, las personas tienen necesidades materiales traducidas en el consumo de bienes. Frente a estas necesidades individuales, la sociedad también tiene necesidades materiales reflejadas en la necesidad de que exista mejor distribución más equitativa de la renta nacional. Desde el punto de vista individual hay necesidades inmateriales evidenciales en mejorar la posición cultural y la situación personal.

Las necesidades inmateriales de la sociedad se traducen en una mejor aplicación de la justicia y en el pleno goce de la libertad. Estas necesidades materiales e inmateriales, individuales y colectivas son presentes y futuras, convirtiéndose de esta manera, en un proceso permanente sin fin.

Los objetivos que plantea la sociedad tanto desde el punto de vista individual como colectivo, son tan amplios y generales que son suceptibles a muchas interpretaciones políticas. El papel del planificador está en saber interpretar las necesidades prioritarias que pueden ser satisfechas con determinados recursos disponibles. Traduce por lo tanto, esas aspiraciones en la conveniencia de alcanzar un incremento de la renta nacional, se preocupa de establecer un adecuado sistema de redistribución de esa

renta nacional con el propósito de aplicar las medidas conducentes a estrechar la brecha que existe entre los grupos que más tienen y los grupos que nada tienen, referidas, en especial, a reformas estructurales en la economía.

Se persigue como objetivo también fundamental, el desarrollo regional más armónico. Es decir, se trata de reducir las desigualdades extremas que existen entre las regiones de un mismo país. Para conseguir este objetivo es necesario ubicar inversiones estratégicas en aquellas regiones que presentan las respectivas facilidades, registran índices que demuestran una mayor depresión social y económica. Se pretende, por otra parte, mantener o alcanzar un mejor nivel de empleo. Es decir, reducir progresivamente, en el menor tiempo posible la desocupación, tratando de erradicar el subempleo. Para conseguir este propósito hay que realizar ciertas inversiones que tienden preferentemente a aumentar el nivel de empleo. Se preferirán, por lo tanto, aquellas que utilicen con mayor intensidad el factor trabajo. La planificación pretende mantener o lograr el equilibrio de la balanza de pagos, que constituye un aspecto fundamental del desarrollo ya que favorece la capitalización del país.

El efecto positivo en la balanza de pagos, se puede conseguir a través de la aplicación de medidas que tiendan a restringir las importaciones, a aumentar el nivel de exportaciones, o las dos cosas a la vez.

La aplicación de una enérgica política de importaciones acompañada de una eficiente política de industrialización para sustituir artículos procedentes del exterior, son los aspectos que más interesan para el logro de este objetivo.

Por último, la planificación trata de mantener o lograr la estabilidad de precios, para evitar el fenómeno de la inflación, de graves consecuencias económicas y sociales que puede producirse por una desmedida expansión de la demanda efectiva frente a un nivel determinado de oferta.

La restricción en la demanda de ciertos bienes o la expansión de la oferta de esos bienes, o por las dos medidas a la vez, tienden a reducir el peligro inflacionario. Una política de regulación de inversiones, de consumo, del interés y del dinero se constituyen en el instrumento de mayor eficiencia en el logro de este propósito.

En relación a los tipos de planificación podemos mencionar a la planificación corriente que ha existido y existirá siempre. Es el nivel más elemental de la planificación que se practica diariamente conciente o inconcientemente.

Los objetivos que persigue son limitados así como los medios de que dispone. Las decisiones, generalmente son individuales, y sus resultados afectan a un número reducido de personas.

La Planificación nacional tiene otras características ya que las decisiones políticas y económicas son amparadas por la autoridad, tiene varios objetivos que comprende a todo el país y este contribuye a dotar de los medios para conseguir los objetivos.

La planificación nacional está constituída por una serie de planes parciales que se encuentran integrados y coordinados entre sí para hacer más coherentes sus resultados.

La planificación rígida o imperativa que se aplica en los países socialistas tiene características diferenciales que se pueden resumir en que toda la sociedad se convierta en una gran empresa, desaparece la iniciativa privada, todos los miembros de la sociedad se convierten en gestores del plan, el plan es autoritario, el individuo está al servicio de la colectividad y podríamos añadir el aspecto de integridad que caracteriza a este tipo de planificación.

La planificación elástica, indicativa o normativa es, diría yo, todo lo contrario de la que acabamos de describir. Se respeta la iniciativa privada, se conceden grandes incentivos para incrementar la actividad privada, todas las actividades están en manos del sector privado excluyendo aquéllas de servicio público indispensables, como serían: servicios de correos, de telecomunicaciones, de transporte público, etc.

El plan orienta las inversiones del sector privado y su ejecución está condicionada a la colaboración del sector privado.

La planificación concertada es un tipo de planificación que ha nacido de las necesidades sentidas de los países en vía de desarrollo.

Para mí es una tercera posición, entre las dos que acabamos de ver, que trata de utilizar los aspectos más positivos que presentan los dos tipos anteriores. Las características principales de este tipo de planificación se puede resumir en las siguientes : Hay una fuerte intervención del estado en el sector privado sin llegar al control absoluto, existe intervención en ciertas inversiones estratégicas para la economía del país, el plan se vuelve obligatorio por los instrumentos que utiliza para que el sector privado realice las actividades prioritarias que el estado desea incrementar, estos instrumentos se traducen en determinaciones políticas de orden económico y especialmente crediticio que el Estado pone a disposición del sector privado en el caso de que estén dispuestos a realizar ciertas actividades estratégicas.

El plan es, por esta vía, obligatorio, pero no compulsivo, ya que no se opone a la iniciativa privada que al actuar con libertad queda al margen de los beneficios del Estado.

La planificación parcial se refiere, como su nombre lo indica, a un aspecto de la planificación referida a un determinado sector del país que tiene objetivos limitados y dispone también de medios limitados.

Los problemas son más específicos y el resusltado beneficia directamente a una determinada zona. Este tipo de planificación se refiere a los proyectos específicos.

La planificación centralizada se caracteriza porque las decisiones están tomadas a nivel de la autoridad central, además, gran parte de las decisiones las toma el Estado. En cambio, en la planificación decentraliza-

da, son tomadas a un nivel inferior, la autoridad central se limita a coordinar estas decisiones.

El Estado como sujeto planificador, cuenta con un conjunto de medios de acción cuya utilización asegura el cumplimiento de los planes.

Esos medios de acción pueden ser de orden económico, o cualitativos, cuando se producen reformas en estos medios: Sector público, gastos corrientes del Estado, régimen de remuneración administrativa, estructura de los precios y mercados, grado de centralización de la producción, régimen de propiedad y otras reformas; cuando se producen reformas en estos medios, sobre todo a corto plazo, se consideran revolucionarios. Hay otros medios de accion considerados como cuantitativos constituidos por: nivel de inversiones, nivel de consumo, nivel de impuestos, nivel de gastos públicos, política de crédito y nivel de salarios, éstos no necesariamente se traducen en reformas básicas a corto plazo, a largo plazo si son susceptible, de reformas.

Los medios cualitativos ayudan a agilizar el desarrollo economico, ya que inciden directamente sobre aquéllos aspectos que detienen el ritmo del desarrollo. Estos medios se combinan entre sí, estableciéndose reacciones que se expresan en ecuaciones que se constituyen en los modelos económicos. Los modelos pueden ser de tres clases: cualitativos o modelos de bienestar, cualitativos-cuantitativos o sean modelos de desarrollo económico y modelos cuantitativos que son modelos de crecimiento que son utilizados a corto plazo.

Es conveniente destacar que la decisión en relación a los medios que hay que utilizar depende de los objetivos que persigue el Estado. Por lo tanto, los objetivos socio-económicos son fijados por el poder político y los objetivos cuantitativos dependen del grado de incidencia de las técnicas de planificación, referidas especialmente a la demografía, la contabilidad económica, los modelos dinámicos y las proyecciones a plazo.

Además de estas tecnicas, se utilizan otras para llegar a un mejor detalle de los estudios especiales. Estas técnicas se refieren a la demografía cuantitativa que cumple con la función de estimar la evolución demográfica de un país que es básico para establecer los aspectos características del Desarrollo. Esta necesidad se basa en dos hechos sobresalientes: uno conocer el potencial humano y sus características y dos, conocer las necesidades de bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades de esa población. Se pretende describir la situación demográfica en un momento determinado indicando las principales características de esa población: distribución por edades y sexo, por regiones geográficas, por el nivel de instrucción, por actividad, etc. Se describe también las transferencias que se efectúan en la población entre uno y otro momento, estos movimientos están referidos a nacimientos, decesos, migraciones, etc.

La contabilidad económica permite registrar el conjunto de las transacciones entre los distintos sectores de la economía. Ofrece, el marco contable que registra y analiza la actividad productiva, su acción se

refiera a un ejercicio económico.

Los modelos dinámicos son las ecuaciones que reflejan el comportamiento de las transacciones finales y totales de la economía, con el propósito de encontrar respuesta a la forma como se expande la economía.

Las proyecciones son la descripción numérica de una situación futura, que parte de una situación presente, prescindiendo de los acontecimientos intermedios, en ésto se diferencian de los modelos económicos, en razón de que éstos establecen una predicción permanente y continua en el tiempo; en cambio las predicciones a plazos, preven una situación futura escapando a las predicciones continuas.

Los efectos de la realización de los proyectos trata de establecer las consecuencias de la ejecución de un proyecto, principalmente en algunos campos claves de la economía.

Los campos claves estan dados por: producto bruto, renta nacional, nivel de empleo, nivel de ingresos, recursos presupuestarios, ahorro y balanza de pagos.

La elección entre proyectos se refiere específicamente a aquellos criterios de selección de inversiones que el Estado debe tener en cuenta para asignar la prioridad en su ejecución. Estos aspectos se relacionan con el incremento de la renta nacional, con el incremento del nivel de empleo, con la redistribución de la renta nacional en inversiones que están orientadas a contribuir al equilibrio en la balanza de pagos, inversiones que están conectadas, en definitiva, a aumentar el bienestar de la sociedad.

La planificación Regional se basa en la política del Espacio que se fundamenta específicamente en la preocupación de la eficiencia económica en el uso de los recursos nacionales. Tiende, por lo tanto, a evitar la subutilizacion del potencial de las regiones. Causa mucha extrañeza en sentir como en estos días todavía están haciendo comparaciones del desarrollo entre regiones. Estimo que no es posible hacer esa comparacion, en razón de que cada una de esas regiones están dotadas de distintos recursos, distintas posibilidades de utilización de los recursos, etc. No es posible establecer comparaciones entre una zona, digamos del Cauca con una zona del departamento de Antioquia, tienen aspectos tan distintos, referidos a clima, suelos, topografía, ubicación respecto a mercados, posiblemente cercanías estratégicas y otros factores particulares de cada zona que resulta imposible la comparación entre las dos. Actualmente, el subdesarrollo de las regiones no se mide comparándolas entre ellas, sino analizando el desarrollo actual de cada región con su verdadero potencial económico.

La planificación regional se fundamenta en la conveniencia de localizar las actividades que pueden ser más rentables.

La planificación regional pretende redistribuir las actividades a través del territorio nacional, que sea la más favorable al crecimiento del producto bruto.

Otro aspecto de la política del espacio es el costo humano, hay que tener presente el aspecto humano sin descuidar el aspecto económico.

La primera preocupación radica en el énfasis que se debe poner en el estudio de las condiciones de vida y el ambiente socio-cultural. Se procurará disminuir los desequilibrios demográficos cuantitativos y cualitativos que se producen cuando se concentran, en determinadas regiones, actividades económicas importantes.

En cuanto se refiere a la Región podemos definirla como el área geográfica que presenta características comunes tanto en el aspecto económico como social. Si aceptamos que las regiones no están igualmente dotadas, ni paralelamente desarrolladas, concluiremos que las necesidades, posibilidades y potencialidades, difieren de una región a otra.

Las políticas de desarrollo regional deben responder, por lo tanto, a las características particulares de cada region. Esta política, en función de las diferencias anotadas se orientará en las siguientes direcciones: Colonización o sea la ocupación de tierras nuevas o la ampliación de la frontera agrícola, utilizando las tierras del Estado. Valorización, política que trata de racionalizar los recursos disponibles de una región, se relaciona con las reformas estructurales entre ellas la Reforma Agraria. La expansión económica que vincula tres aspectos claves: Progreso técnico con innovación, calificación permanente y progresiva de la población y la acumulación del capital. Se ocupa de aspectos no solo de crecimiento sino de desarrollo económico. El acondicionamiento espacial que se preocupa por corregir el desequilibrio que existe entre regiones complementando su acción con análisis de las necesidades de reorganización, de coordinación y valorización de los esfuerzos para el desarrollo. Por último debemos mencionar la Regionalización del Desarrollo, que es una consecuencia del acondicionamiento espacial y da como resultado lo que se conoce con el nombre de Región-Plan que se basa en el análisis de los aspectos económicos desde el punto de vista de la maximización en el uso de los recursos naturales y humanos, en el análisis de los aspectos sociales que pueden reflejarse en la restauración del equilibrio inter-regional, y el análisis del aspecto técnico que implica la reubicación de ciertas actividades económicas.

Es necesario recordar que para la realización de los planes regionales de desarrollo se requiere fundamentalmente de tres aspectos específicos: la delimitación de las regiones, la creación de polos de desarrollo y la participación activa de la población.

Se había mencionado que existen varios tipos de regiones: las homogéneas que son identificadas como espacio de información agrícola y espacio polarizado de inspiración industrial, comercial y administrativo; además de ésto se había mencionado un tercero de inspiración prospectiva de acondicionamiento que es el resultado de l s anteriores.

Para establecer las regionos homogéneas se procede a agrupar, en el es-

pacio, a las pequeñas unidades locales que tienen las mismas características referidas a: naturaleza del suelo, pluviosidad, topografía, producción, ingresos, grado de industrialización, características de recursos humanos, etc.

Para establecer las regiones de espacio polarizado se analiza la relación funcional de la actividad económica, comercial e industrial. Es decir, el área de influencia de un país constituye el espacio polarizado.

Estos espacios pueden estar dados por la mano de obra, sistemas de transporte, movimiento de personas, flujo de bienes y servicios etc.

La determinación de la región plan se basa en los efectos de la polarización y tiene estrecha relación con los métodos de investigaciones operacionales referidas al estudio y selección de medios alternados que pueden ser utilizados para lograr un determinado objetivo.

El proceso de planificación regional debe observar ciertos principios entre estos: el objetivo debe estar perfectamente definido, es indispensable establecer con la mayor precision posible la región, se deben enunciar específicamente los programas con sus respectivos procesos de ejecución identificando los medios disponibles más adecuados. Todo programa de desarrollo regional se fundamenta en tres aspectos básicos: el sitio del desarrollo, su magnitud y la serie de prioridades que deben ser atendidas.

Las etapas de la planificación regional son las mismas que fueron analizadas al hablar de la planificación global. En cuanto a los objetivos de la planificación regional se puede resumir diciendo que persiguen la integracion económica que resulta de la expansión y modificación geográfica de los flujos de bienes y servicios en sus tres niveles claves: Sub-regional que se refiere especialmente a la creacion y promoción de los polos de desarrollo, a nivel regional y a las metas globales de desarrollo.

Se pretende, por otra parte, lograr una más adecuada utilización de los recursos potenciales para maximizar el beneficio de la dotación regional, de tecnología, de recursos financieros y humanos.

La planificación regional pretende además, racionalizar, orientar las migraciones internas canalizando los flujos de la población, facilitando un ordenamiento más eficaz en el proceso de urbanización del país.

La planificación regional debe ser consecuencia de una meditada política de desarrollo regional que tendrá en consideración, en especial, aspectos relativos al establecimiento de una filosofía del desarrollo regional, los criterios más adecuados para delimitar las regiones, una conveniente estructura institucional y la aplicación de las medidas conducentes a lograr reformas estructurales básicas.

Se había indicado que los programas regionales de desarrollo se instrumentan por medio de proyectos específicos de desarrollo, identificados en el último nivel del sistema de planificación que tiene una dirección de arriba hacia abajo, por lo tanto, en lo que resta de tiempo y tomando en cuenta esta limitación haré una referencia muy breve de lo que este nivel de planificación significa y pretende.

Como en los casos anteriores, se pueden citar múltiples definiciones de proyectos específicos; citaremos solamente la que expone Marrama en su obra Problemas y Técnicas de la Programación Económica. Dice: "Es una primera aproximación, podemos decir que consiste en la más pequeña unidad de inversión considerada en el curso de la programacion, esto es, un mínimo de obras capaz de vida autónoma, que por razones de complementariedad técnica representa un todo en sí mismo, en el que no se puede prescindir de una de sus partes sin que se recientan las otras". Naciones Unidas define a los proyectos específicos indicando que es "el conjunto de antecedentes que permite medir las ventajas y desventajas de la asignación de recursos, llamados también insumos, a una unidad de producción que les transformarán en bienes de consumo".

Estas dos definiciones nos dan una idea clara de lo que significa la planificación parcial o local.

Los objetivos de la planificación local no difieren sustancialmente de los enunciados a nivel regional, solamente quelos de nivel local son más específicos. Podemos citar entre éllos si se hace referencia a la reforma en la estructura de sistema de tenencia, a la reforma en la estructura del uso de los recursos disponibles, a la racionalización de sistema de producción, a la necesidad de elevar el nivel de ingresos de determinado grupo de productores y la necesidad de introducir mejoras tecnológicas y de infraestructura física y social.

Las fases de un proyecto específico son las mismas que habíamos descrito anteriormente y que se refieren al diagnóstico, a la programación y a la ejecución y evaluación.

Las etapas sucesivas de un proyecto agrícola se ocupan de analizar las características actuales de los recursos disponibles, la nueva distribución de la tierra, identificación del tipo de empresa, selección del plan de producción que constituye la parte fundamental del proyecto, características del plan de crédito, identificación de proyectos complementarios y de las construcciones complementarias, el costo del proyecto que consolidan los requerimientos financieros para la producción y para la infraestructura física y social.

La etapa próxima cubre el análisis del financiamiento con todas sus características específicas y por último, se ocupa de la organización del proyecto referido, en especial, a la ejecución y puesta en marcha del proyecto. La etapa de evaluación trata de establecer in

dicadores que demuestran en qué medida se van a lograr los objetivos propuestos.

La primera etapa se refiere a la elaboración del diagnóstico de la situación que se pretende cambiar. Las demás etapas caen dentro del campo específico de la planificación propiamente dicha. La distribución de la tierra tiene por objeto establecer claramente la ubicación y extensión de los cultivos que se pretenden desarrollar, en base a las recomendaciones del estudio de suelos realizado y a otros estudios especiales que constan en la fase de recomendaciones del diagnóstico. La identificación del tipo de empresas constituye el segundo paso. Hay varios tipos de empresas, los familiares en las cuales se determina la cabida por un proceso especial, las empresas cooperativas y empresas mixtas.

Definidos estos dos aspectos se selecciona la mejor alternativa de producción y se elabora el plan de producción que cumple con los siguientes objetivos: elaborar una escala de prioridades para las inversiones; obtener un resultado aproximado de los ingresos familiares, conocer las disponibilidades reales para amortizar sus créditos. Este es un aspecto importante, sobre todo para políticas de crédito. Si nosotros tuviéramos la posibilidad de que todos los agricultores se orientaran por un plan definido, de producción, sería más fácil realizar estimaciones, hacer predicciones, de las necesidades reales de crédito y las posibilidades de amortización en los períodos más apropiados. Lamentablemente esto pocas veces se hace, y es esta la causa principal del gran desequilibrio que se produce en el sistema de crédito en nuestros países. Por último, el plan de producción pretende estimar las reales posibilidades de reinversión de sus propios recursos.

Refiriéndonos a los gastos de producción que se toman en cuenta en el respectivo plan, son ocasionados por la adquisición de insumos tales como semillas, desinfectantes, fertilizantes, egresos por tracción animal o tracción mecánica, transporte, embalaje, etc. Además de estos hay costos imputados que generalmente no se los toma en cuenta en el análisis de resultados de la gestión productiva entre estos se pueden mencionar el valor de la mano de obra familiar, insumos que pueden adquirirse por donación, etc.

Estos insumos deben valorarse y formar parte del costo de producción si lo que se quiere obtener costos económicos reales.

El resultado del proceso de producción está expresado por el valor bruto de la producción, que conocemos con el nombre de entradas brutas que dependen de la extensión del cultivo del nivel de productividad por hectárea, entre otros aspectos. Hay diferencias notables para estimar costos y entradas entre el sector agrícola y el pecuario, ya que las características de proceso de producción son distintos, hay que observar cuidadosamente cada una de estas características para llegar a resultados financieros y económicos más precisos

Los resultados financieros para aclarar conceptos, toman en cuenta exclusivamente los egresos e ingresos en efectivo. O sea, se refiere solamente al flujo de dinero en efectivo que caracteriza una determinada actividad productiva. En cambio, los resultados económicos, consideran este flujo en efectivo más los gastos y entradas imputadas, o sean aquellos que no exigen desembolso en dinero, o que no son suceptibles de convertirse en dinero dentro de un período determinado, pero que tienen un valor en el mercado, valor que hay que añadir para tener un resultado completo de la gestión empresarial.

La estimación de la renta familiar disponible, parte de las entradas brutas totales en efectivo, a las cuales se restan las necesidades de inversión del año próximo incluyendo el valor del presupuesto familiar, se obtiene así, la capacidad de pago. Esta capacidad de pago impone las condiciones a la política de crédito. Los planes de crédito fallan, porque en la gran mayoría de los casos no se toma en cuenta la capacidad de pago. Cualquier plan de crédito que ustedes tengan que elaborar debe referirse necesariamente a esa capacidad de pago ya que establece la disponibilidad de recursos financieros, descontadas las necesidades inmediatas de la familia en cuanto a inversión y consumo familiar, que hace posible la amortización de los créditos. No se puede esperar que el empresario deje de invertir sus recursos financieros en el nuevo ciclo de producción, o deje de atender necesidades de consumo familiar para pagarle al Banco. Hay que procurar ajustarnos a esa realidad. Si no hay ese ajuste, si no hay ese análisis de compatibilidad entre necesidades y disponibilidades siempre tendremos problemas en nuestras carteras. A la capacidad de pago restamos la cuota de amortización de los créditos y nos queda una renta familiar disponible, que puede utilizarse de tres maneras: una parte en mejoramiento del hogar; otra, en reinversión en la propia finca y otra parte podría estar destinada a la formación de un patrimonio familiar en efectivo a través del ahorro. Estos aspectos son muy importantes en programas de reforma agraria, colonización o fomento de la producción para pequeños empresarios agrícolas.

En los proyectos específicos se hace indispensable un estudio de mercado, que debe ser elaborado por especialistas y con una metodología especial.

Otros proyectos consideran además, construcciones complementarias que son todas aquellas que se construyen dentro de la finca con el propósito de preservar tanto la cantidad como la calidad de la producción. Muchas veces se conceden créditos para determinados cultivos y los productos se pierden porque no hay un buen manejo final. Esto nos lleva a la conclusión de que sería conveniente dotar a las empresas agrícolas de estas facilidades que aseguran la calidad del producto y reducen el riesgo de reembolso de los créditos. Los planes de crédito deben ser integrales, o sea que se deberían financiar tanto los costos de producción como todas las otras necesidades complementarias del proceso de producción para asegurar el mejor resul

tado de la producción.

El plan de crédito agrícola que se considera en este tipo de proyectos lógicamente tiene algunas características que se deben registrar claramente: tipo de crédito, destino de los recursos, de acuerdo a su función social y económica. Para mi manera de ver, aquí también hay una falla en los sistemas de crédito en casi todos los países.- Los sistemas de crédito se orientan a financiar ciertas actividades o rubros de producción incurriendo en el inconveniente sistema de líneas divididas de crédito que causan mucha confusión al empresario agrícola y se constituyen en uno de los factores de desequilibrio funcional de la empresa misma. Por otra parte se debe adoptar dentro del criterio integral de financiamiento, ciertas medidas que permitan establecer prioridades, en primer lugar se financiarán aquellas necesidades que son esenciales. En segundo lugar si es que aún hay disponibilidades, se financiarán aquellas actividades que son necesarias y solamente si queda alguna posibilidad de recursos financieros, se atenderán las actividades o rubros que son convenientes. Este concepto se aplica mucho en proyectos de colonización, y reforma agraria. El monto del crédito tiene que ser íntegral o sea cubrir las necesidades de todo el proceso y de la unidad de producción. Los plazos tienen que referirse siempre a la respectiva capacidad de pago. Generalmente, en nuestros países, no se considera este aspecto, por lo tanto no existe compatibilidad entre los plazos señalados y las reales posibilidades de reembolso de los créditos.

Cuando se han establecido definitivamente los requerimientos financieros del proceso de producción se puede calcular el costo del proyecto que es la suma total de las inversiones. Las inversiones se presentan con algunas de sus características básicas: inversiones por cada unidad de producción tipo, inversiones recuperables y no recuperables, en infraestructura física y social, el calendario de inversiones, etc. Una vez establecido el costo del proyecto se analiza el aspecto del financiamiento, o sea de donde vamos a obtener y en qué condiciones, los recursos necesarios. El financiamiento se referirá a las fuentes y se registrarán ciertas características como las fechas de aporte de capital, plan de reembolso y un cuadro de fuentes y usos de fondos que tienen como propósito fundamental el tratar de establecer el flujo de recursos que tiene una empresa. Es decir se trata de comprobar la solidez financiera de la empresa y por último, hay una etapa referida a la organización que tiene un proyecto determinado, en cuanto se refiere a la intervención que va a tener el organismo ejecutor con todas sus características, a la organización social que tiene ese proyecto específico a la administración de servicios comunales y a la organización de la producción.

Hay que mencionar además, el aspecto de evaluación de los proyectos que no es otra cosa que el análisis entre las ventajas y desventajas de la asignación de recursos a un determinado proceso de producción.

Hay indicadores económicos y sociales que permiten medir la bondad de los proyectos, estableciendo al mismo tiempo una escala de priorida_

des para su ejecución.

Les agradezco su generosa atención y espero haber promovido algunas inquietudes relacionadas con la importancia que adquiere la planificación en sus actividades específicas que están al servicio de los campesinos de Colombia.

Espero tener la oportunidad de mantener un contacto permanente para intercambiar nuestras experiencias. Estoy a las órdenes de ustedes y confío que la labor que ustedes desempeñan en beneficio del sector agrícola sea cada día más prolífera. Gracias.

LA POLITICA AGRARIA EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Fernando Villamizar

POLITICA DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO *

1. OBJETIVOS DE LA POLITICA AGROPECUARIA

El Gobiearno Nacional, siguiendo los planteamientos primordiales expresados en la Declaración del Consejo Nacional de Política Económica y Social del 21 de Agosto de 1970, presenta en este documento las bases de la política de desarrollo del sector agropecuario, cuyos objetivos generales son los siguientes:

1.1 Aumento en el nivel de empleo y de ingresos

El éxito de los esfuerzos que se realicen a escala nacional para solucionar estos graves problemas depende del desempeño del sector agropecuario. Por consiguiente, es indispensable aumentar la capacidad de empleo y mejorar los ingresos de los agricultores del subsector tradicional, 1/ de modo que se logre reducir la migración rural urbana, incrementando al mismo tiempo el producto nacional y la productividad por trabajador.

1.2 Aumento de la producción y mejoramiento de la productividad de bienes agropecuarios

Se busca satisfacer la demanda interna de alimentos y materias primas de origen agropecuario, para responder al crecimiento de la población y del ingreso per-cápita y a la vez reducir la escasez relativa de divisas mediante el fomento a las exportaciones y la sustitución de importaciones cuando puedan realizarse en condiciones ventajosas para la economía nacional.

1.3 Distribución más equitativa del ingreso y de los recursos productivos

El éxito de la política agropecuaria está ligado a lograr rápidamente una distribución más equitativa del ingreso nacional y de los recursos productivos. El acelerado crecimiento en la demanda de alimentos por parte de las clases pobres consumidoras, permitirá aumentar en forma considerable la oferta de productos agropecuarios, así como el empleo y la productividad del trabajo de los empleados. En esta forma se podrá mantener la estabilidad en el nivel general de precios, protegiendo al mismo tiempo el ingreso agropecuario.

1.4 Mejoramiento de la comercialización

Es indispensable organizar los sistemas de acopio para evitar pérdidas y deterioro de bienes, con el objeto de disminuír los costos y asegurar el abastecimiento suficiente y sostenido del consumo interno y las exportaciones.

---

* Transcripción del Documento DNP-668-UEIA (Departamento Nacional de Planeación fechado el 17 de Noviembre de 1970, y sobre el cual se basó la Conferencia del doctor Villamizar.

1/ Este subsector está conformado por agricultores que cultivan pequeñas explotaciones, tienen muy limitado acceso al crédito institucional, no participan de los cambios tecnológicos modernos, ni utilizan insumos recurrentes. Se caracteriza además por un alto grado de subempleo.

2. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

El sector ha crecido en los últimos tres años a una tasa promedio de 5.4% anual aproximadamente, equivalente casi al doble de su crecimiento tradicional. Durante el mismo período se han presentado incrementos halagadores en las exportaciones agropecuarias distintas del café, sin que éllo haya generado un aumento en los precios internos de los productos agropecuarios, superiores al crecimiento del nivel general de precios. Estos resultados favorables han contribuído en forma significativa a impulsar altos niveles de desarrollo económico.

La meta mínima de crecimiento económico del país se ha fijado para los próximo años en 7.5% anual, con el fin de crear empleos suficientes para dar trabajo productivo a número de trabajadores igual, por lo menos, al aumento en la población económicamente activa. Si el aumento propuesto beneficia primordialmente al ingreso de los más pobres, con el consiguiente incremento en la demanda de alimentos, se requerirá que el producto agropecuario crezca por lo menos a 5.4% anual 1/, para no reducir el nivel de precios recibidos por los agricultores. Para mantener este crecimiento, en forma sostenida, a largo plazo, será necesario reforzar y, en algunos casos reorientar la política agropecuaria, buscando una mayor coordinación entre los diversos instrumentos de política para asegurar que éllos sean complementarios.

La solución a los problemas del desempleo, sub-empleo y los bajos ingresos, debe orientarse preferencialmente al sub-sector tradicional. Dado que no es factible incrementar más rápidamente los aportes a través del presupuesto nacional y la financiación crediticia, las asignaciones de recursos entre programas deben ir orientadas a incrementar la productividad y el nivel de empleo de los campesinos de este sub-sector. Si ésto no se realiza, se agravará la dualidad entre el sub-sector comercial progresista y el sub-sector tradicional estancado, lo cual constituirá un freno cada vez mayor al desarrollo del país.

Los planteamientos que se presentan a continuación, se encaminan hacia una estrategia coordinada, dirigida a sostener la alta tasa de crecimiento sectorial, a través de las realizaciones de ambos sub-sectores. Además se pretenden establecer vínculos estrechos entre las distintas entidades para que, en un contexto más amplio de formulación y manejo de la política sectorial, todas ellas reconozcan plenamente la escasez de fondos y las prioridades del país. Estas actividades de coordinación se continuarán a nivel nacional a través del Comité Ejecutivo del Consejo Superior de Agricultura y se establecerán a nivel regional por medio de los Consejos Seccionales de Desarrollo Regional.

En el Anexo No. 1 se presenta el cálculo de la tasa de crecimiento re-

---

1/ Esta meta es coherente con la propuesta en el informe de la O.I.T., aunque el crecimiento de la economía propuesto por ese informe es de 8.1%

querida en el sector, que es coherente con el aumento de empleo y productividad.

3. INSTRUMENTOS DE LA POLITICA AGROPECUARIA

3.1 Política de Reforma Agraria

El gobierno nacional siguiendo las disposiciones legales vigentes, continuará el proceso de reforma agraria por considerarlo indispensable para incrementar la productividad de la tierra, generar empleo y lograr una distribución más equitativa del ingreso.

Un estimativo preliminar permitió calcular en 750.000 el número de familias campesinas de muy bajos ingresos. Una gran proporción de las 45.000 familias nuevas que se forman anualmente, van a engrosar aquélla cifra, lo cual refleja la magnitud del problema de la pobreza campesina. Este problema depende básicamente de la tenencia y concentración en la propiedad de la tierra. Por consiguiente la reforma agraria es uno de los instrumentos de política más apropiados para lograr el objetivo de redistribución de ingresos.

De acuerdo con la magnitud del problema, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en primer lugar y para cumplir con el objeto básico para el cual fue creado, concentrará sus esfuerzos en la dotación de tierras a los campesinos, intensificando sus programas de parcelación de tierras, según las diferentes modalidades previstas por la Ley 135 de 1961 y la Ley 1a. de 1968.

Como objetivo de prelación siguiente al anterior, el Instituto buscará el asentamiento de campesinos en zonas de colonización, en las cuales reciban del Estado el apoyo suficiente para que su trabajo redunde no solamente en el ensanchamiento de la frontera agrícola y ganadera del país, sino, en el mejoramento y progreso de ellos y de sus familias.

En los últimos años el INCORA ha hecho inversiones cuantiosas en distritos de riego. En vista de que en la actualidad no se han terminado las obras básicas en algunos proyectos, las cuales requieren altos costos de adecuación por familia, las inversiones se limitarán a la terminación de los distritos existentes, para asegurar que entren en operación en 1975. Sin embargo, el gobierno considerará la conveniencia de desarrollar algunas áreas que ofrezcan un alto potencial de rápida evolución.

La ayuda del INCORA se orientará hacia aquellas familias que por se muy pobres no tienen acceso a fuentes de asistencia de otros organismos del Estado. Para tal fin se establecerán límites de ingresos como criterio para seleccionar las familias que se beneficiarán de los programas, así como para medir su progreso y definir un tope máximo a fin de decidir cuándo no requieren más atención especial.

La Reforma Agraria es una tarea de la cual no puede responsabilizarse únicamente al INCORA. Es una responsabilidad nacional que debe involucrar la participación no sólo de todos los organismos del Sector Agro-

pecuario, sino también de todos los organismos del Estado, tales como el Ministerio de Obras, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y sus entidades adscritas. Por consiguiente, se estudiará la alternativa de reducir la responsabilidad del INCORA en el desarrollo de tantas y tan variadas actividades que supone adelantar una reforma agraria integral. Esto implica que entidades especializadas con suficiente capacidad técnica y administrativa se hagan cargo de la ejecución de los aspectos que les son propios, dejando al INCORA la función de coordinación. En esta forma se podrán ampliar las actividades de planificación y evaluación de programas, que son básicas para el éxito de la reforma.

Se definirá explícitamente la política de reforma agraria para satisfacer las justas aspiraciones de los agricultores pobres, y evitar incertidumbre para la agricultura comercial, con el consiguiente desestímulo en las inversiones privadas.

Con base en las conclusiones y recomendaciones que presente la Comisión Evaluadora nombrada por el Senado de la República, se solicitarán las modificaciones que requiera la actual legislación. A su vez la Comisión Evaluadora que designe el Gobierno, deberá estudiar, entre otros, los siguientes puntos:

1. La definición del concepto de propiedad adecuadamente explotada.

2. La regionalización del país, con miras a una más ágil aplicación de la Reforma Agraria, acorde con la experiencia lograda en la aplicación de la Ley y las condiciones particulares de cada región.

3. La aceleración del proceso jurídico de adquisición de las tierras.

4. La definición de prioridades entre las distintas actividades y en las diferentes zonas.

5. Regímenes de contratos de aparcería.

6. Parcelación voluntaria.

En el Cuadro No. 1 del Anexo 2 se presenta un resumen de la asignación de fondos por programas realizados por INCORA desde 1962 y proyecciones tentativas para el período (1970-1973).

3.2 Política de Investigación y Extensión Agrícola

Estos instrumentos de política, coordinados por la labor del Instituto Colombiano Agropecuario, tienen como próposito realizar investigaciones para aumentar la productividad y capacitar a los agricultores para utilizar técnicas mejoradas.

La actividad de investigación se realiza en los centros y estaciones experimentales, sobre la base de "paquetes globales", que incluyen todos los aspectos relacionados con un producto y busca los medios de aumentar la producción y la productividad. Los avances han sido considerables, aunque existen áreas susceptibles de mayor investigación, especialmente para enfatizar trabajos relacionados con la adaptabilidad de las innovaciones a las diferentes regiones del país.

La labor de extensión se hace primordialmente utilizando "paquetes tecnológicos", a nivel de producto, y se orienta hacia el desarrollo de la capacidad empresarial del productor. Esta labor constituye el puente entre los resultados de la investigación con el agricultor, y a su vez lleva a los centros de investigación los problemas del campesino. Como función social la extensión mejora las condiciones de vida rural y ayuda a organizar las inversiones del presupuesto familiar en una forma racional y práctica.

La investigación y la extensión se orientará prioritariamente hacia los productos de posible exportación, a cultivos y renglones pecuarios del subsector tradicional. Además, para obtener mejores resultados, se coordinarán estas actividades con otras entidades especialmente la Caja Agraria y el INCORA. Se continuarán mejorando los sistemas de regionalización que permitan enfocar mejor la investigación y aceleren el desarrollo regional, a través de Programas de Cultivos y de Ganadería que tengan en cuenta las condiciones ecológicas.

El gobierno nacional consciente de la importancia de estas actividades, incrementará entre 1970-1973 en un 92% la asignación del presupuesto nacional en el presupuesto de inversiones del ICA como puede notarse en el Anexo # 2, Cuadro # 2.

Además se autorizarán empréstitos externos con el fin de que el Instituto pueda reforzar los programas de investigación y extensión que actualmente adelanta, así como el de Sanidad Animal para el control de la fiebre aftosa y de la brucellosis. Estos proyectos en general están orientados a mejorar la producción y aumentar la productividad en los cultivos y ganaderías.

3.3. Política de Crédito Agropecuario

Una de las bases de la política monetaria del Gobierno en los últimos años ha sido la de suministrar crédito suficiente al sector agropecuario. Los préstamos nuevos concedidos se incrementaron en 77% de 1966 a 1969, y durante este período se crearon nuevos instrumentos para encauzar hacia el sector suficientes recursos financieros, entre los cuales debe destacarse el Fondo Financiero Agrario, que concedió créditos nuevos por valor de $ 974 millones en 1969.

El Gobierno continuará utilizando instrumentos para suministrar crédito suficiente, oportuno, a intereses razonables para el sector agropecuario, a través de redescuentos del Banco de la República, de recursos presupuestales para financiar parcialmente algunos programas, y de ahorros internos y externos. Es así mismo intención del Gobierno capitalizar la Caja de Crédito Agrario, incrementar el crédito ganadero y reestructurar el sistema de Ley 26.

La política de crédito agropecuario reconocerá la existencia de varios estratos de agricultores y ganaderos, desde los que poseen bajo patrimonio y explotaciones dedicadas primordialmente a subsistencia, hasta aquéllos con altos patrimonios y empresas plenamente comercializadas. Por lo tanto las entidades crediticias estatales atenderán a los agri-

cultores y ganaderos del subsector tradicional que no pueden cumplir con las garantías exigidas por las fuentes comerciales de crédito, - con miras a elevarlos a estratos más altos en términos de ingreso y patrimonio. Además, para mejorar su capacidad técnica, se incrementa rá la vinculación del crédito con la asistencia técnica . Esto ayuda a evitar el desvío de fondos y garantiza su eficaz utilización. Tambien se continuará con la política de racionalización de los plazos para hacer el crédito más acorde con las actividades agropecuarias.

Se utilizarán diversos canales según los tipos de usuario de los - préstamos. El crédito supervisado y el Fondo Rotatorio se utilizará para los pequeños agricultores y ganaderos que no tienen acceso a - crédito de producción en otros sistemas financieros. La Caja de Crédito Agrario prestará servicios principalmente a los pequeños y medianos empresarios, sin exigir las garantías usuales de los bancos comerciales y, en vez de éllas, limitando el monto del préstamo a la capacidad real de pago del beneficiario, con base en sus ingresos - probables. Se buscará que los créditos se amorticen en el menor tiempo posible, teniendo en cuenta que el remanente de ingresos anuales, una vez cubierta la amortización y los intereses, sea suficiente para el sostenimiento del beneficiario y su familia.

Los empresarios grandes deben ser sujetos de crédito de la banca comercial y corporaciones financieras. Para lograr este propósito, se utilizará el mecanismo de limitar la extensión máxima que puede financiar la Caja de Crédito Agrario a través del Fondo Financiero Agrario.

3.4 Política de Insumos Agrícolas

La importancia de los insumos físicos en la agricultura se explica por la contribución directa de éstos en el logro de una mayor producción y productuvidad. El uso de insumos, debe estar condicionado a incrementar sustancialmente la producción.

Las entidades crediticias ligarán el crédito con la utilización de insumos, facilitándole al agricultor los recursos necesarios para obtenerlos. Además, se estudiará la posibilidad de establecer un "Fondo de Rehabilitación" que contemple reembolsar al agricultor del subsector tradicional, el total del crédito que haya invertido en la adquisición de insumos, cuando circunstancias ajenas a su voluntad, perjudiquen la cosecha normal; de esta manera, se fomenta el uso de insumos reduciéndole el riesgo de su inversión.

El ICA y CENICAFE incrementarán los servicios de análisis de muestras de suelos a nivel de finca, en forma tal, que permita a los extensionistas hacer recomendaciones sobre el nivel óptimo de fertilización - en las diferentes clases de suelos del país. Para apoyar estas acciones el ICA intensificará los controles de calidad de los fertilizantes, a nivel de planta y de distribuidores, para garantizar que estos insumos se ajusten a las exigencias de calidad requeridas.

En el Cuadro No. 3 del Anexo 2 se presenta una proyección de producción de fertilizantes mezclados (N.P.K.) según firmas productoras.

Aunque la proyección de producción tanto de fertilizantes mezclados como de simples nitrogenados, sugiere que habrá capacidad suficiente para abastecer el mercado nacional hasta 1975, se adoptarán las siguientes políticas complementarias:

a) Una mayor eficiencia de las plantas productoras, bien sea mediante la desaparición de los mezcladores marginales al aplicar eficazmente una política de control de precios, o por la aplicación de las normas sobre calidad y rótulos.

b) La reducción del número de fórmulas que actualmente se distribuyen en el mercado, ya que gran parte de éllas ha llevado a que el agricultor tenga que utilizar cantidades excesivas de fertilizantes en defecto de uno de los nutrientes, con el consecuente impacto sobre los costos y la rentabilidad de su utilización.

c) Subsidiar la utilización de fertilizantes por intermedio de fletes especiales de transporte.

d) Programación de la distribución de fertilizantes y mejoramiento de los sistemas de inventarios de los varios distribuídores para asegurar entregas oportunas.

e) Intensificación de campañas educativas y de divulgación para que el agricultor adquiera una mentalidad receptiva a las recomendaciones sobre la clase de fertilizantes que debe utilizar.

3.5 Política de Mercadeo y Precios Agropecuarios

El gobierno continuará a escala nacional los esfuerzos para lograr una estabilización general del nivel de precios mediante su política monetaria y de comercio internacional. Para los productos agropecuarios, se dará énfasis a su estabilización a través de los programas del IDEMA, con líneas nuevas de crédito para comercialización e industrialización con los servicios de otras entidades públicas de mercadeo agrícola.

La fijación de precios de sustentación se orientará a estabilizar los precios y hacerlos competitivos en el mercado externo. Esta política se complementará con la política cambiaria y la programación de subsidios a la exportación durante períodos de ajuste, para los productos que han superado la etapa, de autoabastecimiento. Por consiguiente, se buscarán mejoras en la fase de comercialización que, reforzadas con disminuciones en los costos unitarios de producción como resultado de la política de insumos, reforma agraria y política cambiaria, permitan la exportación de excedentes a precios competitivos.

Las actividades de IDEMA se orientarán a mejorar los canales de comercialización, mediante la aplicación de medidas de arbitraje interregional, las cuales se complementarán con la construcción de caminos de pe-

netración por la entidad que le corresponda, en zonas productoras que tienen difícil acceso a los mercados. Para reforzar los esfuerzos de la iniciativa privada, se propenderá por el mejoramiento de la infraestructura de la comercialización.

Las entidades del sector incorporarán dentro de sus programas las iniciativas del gobierno respecto a la Integración Andina, en el sentido de dar énfasis a los cultivos en los cuales la agricultura colombiana alcance niveles de eficiencia que le permitan competir favorablemente en estos mercados, y así obtener las ventajas de la integración regional.

A N E X O No. 1

LA TASA DE CRECIMIENTO REQUERIDA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Los principales objetivos buscados por la política agropecuaria actual comprenden:

i) Abastecer la demanda interna sin contribuír al alza de precios por encima del aumento en el nivel general de precios.

ii) Diversificar las exportaciones agropecuarias para incrementar las ganancias de divisas.

iii) Aumentar considerablemente el empleo en el sector, para reducir el problema agropecuario de subempleo y disminuír las migraciones a las ciudades y el desempleo que estas tienden a crear.

Estos objetivos implican un crecimiento sectorial a un ritmo aparentemente acelerado. El propósito de este anexo es el de calcular la tasa de crecimiento sectorial requerida para lograr estos objetivos.

1. La demanda interna

El crecimiento del consumo interno sin cambios en precios relativos entre los del sector agropecuario y otros sectores puede expresarse así:

a) Si la función es discreta sería:

$$\left(\text{Tasa de aumento del consumo total}\right) = \left(1 + \text{tasa de aumento de la población}\right)\left[1 + \left(\text{Tasa aumento del ingreso disponible per-cápite}\right)\left(\text{Elasticidad ingreso del consumo}\right)\right] - 1$$

b) Si la función considerada es continua se tendría:

(tasa de aumento del consumo total) = (tasa aumento de la población) + (tasa aumento del ingreso disponible per cápita) (elasticidad ingreso del consumo)

La meta mínima de crecimiento del PIB es de 7.5%, la cual implica un aumento del ingreso disponible cercano al 7%.

La población crece a una tasa de 3.3%, de modo que la meta implícita de crecimiento del ingreso disponible per-cápita es de 3.6%.

La elasticidad ingreso para los bienes agropecuarios en Colombia no se ha calculado aún, pero en base a los estimativos realizados en países de características similares a las nuestras, es de suponer que está entre 0.5 y 0.7

Un estimativo de elasticidad calculada para Colombia relacionando producción per-cápita en el sector agropecuario, exceptuando café, con producto interno bruto per-cápita, muestra un valor de 0.45. Si se tiene en cuenta la política de redistribución del ingreso, no es exagerado suponer una elasticidad de 0.5.

Por consiguiente, se puede calcular el aumento requerido en la demanda interna (r)

$$r = (1.033) \quad (1.018) - 1 = 0.0516$$

2. <u>La demanda total</u>

Para calcular la tasa requerida de incremento en la producción, conviene separar el café, para tomar en cuenta las metas respecto a exportaciones distintas al grano. Para estos productos tenemos que:

(tasa requerida de crecimiento producción agropecuaria) = (tasa meta exportación) (exportación/producción agropecuaria total) (tasa meta consumo) + (consumo/producción agropec.)

La meta de aumento para las exportaciones menores agropecuarias para los próximos años es 20% anual.

Las exportaciones menores representan el 5% del valor total de la producción agropecuaria distinta al café utilizando precios a nivel productor.

Si se ignoran variaciones en existencias (y cambios en la proporción del consumo interno proveniente de importaciones), la tasa requerida de crecimiento en la producción agropecuaria (a excepción de café) sería:

$$r = (0.20)\ (0.05) + (0.0516)\ (0.95) = 0.059$$

3. El crecimiento requerido para el sector

La tasa requerida de crecimiento para el sector como un todo, es decir, incluyendo el café, depende adicionalmente del incremento de la demanda total para café y de la ponderación del grano en la producción total del sector. Esta tasa requerida es igual a:

$$\left(\text{tasa requerida café}\right) \cdot \left(\text{\% café dentro de la producción agrop.}\right) + \left(\text{tasa requerida otros productos agropecuarios}\right) \cdot \left(\text{\% otros productos}\right)$$

La demanda total para el café podría crecer entre 2.0% y 3.0%, y, a precios de 1958, el café representa aproximadamente el 12% de la producción sectorial.

Estas alternativas se resumen mediante las tasas de crecimiento sectorial que se muestran en el cuadro siguiente:

Tasa requerida de crecimiento del sector agropecuario

		Tasa de crecimiento de la oferta de café	
		2.0	3.0
Tasa requerida de crecimiento de otros productos agropecuarios	5.9%	5.43	5.5

Cabe agregar que a medida que las exportaciones menores dan cuenta por una proporción mayor de la producción sectorial, y a medida que el café disminuye en importancia en la producción agropecuaria, la tasa requerida respecto al crecimiento sectorial se elevará.

4. Las metas de empleo

Una de las preguntas importantes que surgen al examinar estos cálculos es si las metas implícitas en cuanto a la producción agropecuaria determinadas en base a la demanda de bienes, son compatibles con las metas de producción que imponen los objetivos de empleo. Más aún, ya que existen ciertas dudas en cuanto a la factibilidad de los aumentos en productividad promedia de la mano de obra agropecuaria sugeridos por la O.I.T., es conveniente comparar estas propuestas con los cálculos anteriores.

La O.I.T. propone un aumento en el empleo (en términos de equivalente de personas de tiempo completo) en el sector de 1.8% y un incremento en la productividad de mano de obra de 3.5%, de modo que la producción total tendrá que crecer en 5.4%.

Esta tasa de crecimiento de la producción es compatible con las presentadas en la sección anterior.

Con base en datos censales sobre la población económicamente activa en el sector, y datos de las cuentas nacionales respecto al PIB sectorial en los años censales, se ha calculado una elasticidad de la población económicamente activa con respecto al PIB sectorial de - 0.3824. Mediante la aplicación de esta elasticidad a las metas de - crecimiento sectorial presentadas en la sección 3., es posible discriminar estas metas entre aumentos de empleo e incremento de productividad.

Meta de crecimiento producción	Tasa de aumento en el empleo	Tasa de aumento en productividad
5.43	2.08	3.28
5.55	2.12	3.36
5.4	2.3	3.00

Mediante este enfoque se deriva un crecimiento requerido en la productividad algo inferior al sugerido por el informe de la O.I.T. Sin embargo, el aumento porcentual en la productividad por trabajador en el período (1951-1964) fue solamente de 1.6%. Además, esta fué una época de introducción de técnicas nuevas, mecanización y fertilización en - el campo, lo que tendió a acelerar el incremento de la productividad. Se deduce por lo tanto que aunque en el período (1970-1980) es posible lograr incrementos promedios en la productividad sobre 3.3%, en - el corto plazo (1970-1973) no se podrán lograr. Por lo tanto, para una tasa requerida de crecimiento en la producción agropecuaria de 5.4% y aumentos de productividad de 3.0%, la absorción de mano de obra en - el campo debe ser de 2.3%, cifra significativamente superior a la observada entre (1951-1964), de 1.4%, y a la proyectada por O.I.T. de - 1.8%. Por lo tanto la política del sector debe dirigirse al logro de una mayor absorción de mano de obra.

A N E X O No. 2

Cuadro No. 1

INCORA: Asignación de fondos por programas (1962-69) y (1970-73)

(En miles de pesos de 1969)

Programas	Inversiones realizadas (1962-1969)	%	Inversiones programadas (1970-1973)	%
Total ingeniería	1.136.686	36.1	1.438.582	28.6
Vías	192.431	6.1	333.084	6.6
Construcción centros	35.542	1.1	37.528	0.8
Adecuaci otros 1/	908.703	28.9	1.067.970	21.2
Total desarrollo agrícola	1.558.249	49.6	2.555.915	50.8
Crédito	1.171.180	37.3	1.294.074	25.7
Asistencia técnica	178.380	5.7	266.904	5.3
Otros	208.689	6.6	994.937	19.8
Total Jurídica	449.060	14.3	1.033.467	20.6
Compra tierras 2/	366.086	11.7	833.000	16.6
Titulación	35.442	1.1	61.847	1.2
Dirección arrendatarios y aparceros (inició en 1968)	36.116	1.2	17.754	0.4
Asesoría Jurídica	10.131	0.3	23.953	0.5
Adquisición	1.285	*	39.697	0.8
Otros 3/	-	-	57.216	1.1
T o t a l 4/	3.143.995	100.0	5.027.964	100.0

Fuente: INCORA, Plan Quinquenal 1970-74

1/ Se calculó por diferencia: total ingeniería - vías - construcción centros.

2/ Equivale al valor de tierras compradas y no a los pagos hechos por este concepto.

3/ Incluye parcelación, colonización y extinción.

4/ Excluye gastos de administración, transferencia y servicios de la deuda.

* Menor a 0.1%

CUADRO No. 2

PLAN DE INVERSIONES DEL ICA

Fuente de Fondos	1970	1971	1972	1973
Presupuesto Nacional	268.000	355.000	409.000	514.000
Reservas del Presupuesto	5.925			
Crédito Externo	12.880	132.154	89.254	57.210
Transferencias	24.499	25.000	28.000	30.000
Recursos propios	26.092	24.000	25.000	28.000
T o t a l	337.396	536.154	552.000	629.000

Fuente: Plan de Inversiones Públicas 1970-73

Cuadro No. 3

PRODUCCION DE FERTILIZANTES MEZCLADOS
(Toneladas)

Año	Abocol	Caja	Sulfácidos	Quin	Monómeros	Subtotal	Otros 1/	Total
1963	36.071	15.000	18.970	8.889	0	78.930	45.772	124.702
1964	96.386	31.749	29.617	2.887	0	160.639	46.337	206.976
1965	74.404	34.532	26.627	2.408	0	137.971	35.655	173.626
1966	82.536	52.361	26.202	3.714	0	200.520 2/	29.000	229.520 2/
1967	93.194	63.441	28.083	2.135	0	193.800 3/	21.519	215.319 3/
1968	104.393	66.751	32.386	2.621	0	206.191	21.936	228.087
1969	124.956	38.510	35.000	3.506	0	201.972	30.000	231.972
1970 4/	125.000	80.000	45.000	4.000	0	254.000	50.000	304.000
1971 5/	135.000	90.000	50.000	4.000	144.000	359.000	60.000	483.000
1975 5/	150.000	100.000	60.000	4.000	228.000 6/	484.00	60.000	602.000

1/ Existen de 20 a 25 pequeñas plantas mezcladoras.
2/ Producción doméstica más 25.707 tons. importadas.
3/ Producción doméstica más 6.907 ton. importadas.
4/ Estimativos preliminares.
5/ Estimativos de producción futura realizados por el doctor John Douglas, Técnico de la TVA, en su estudio sobre la industria de fertilizantes en Colombia en junio de 1969. Dichos estimativos son basados en la capacidad de producción actual, es decir, que a partir de 1972, no se experimentarían cambios.
6/ Estimativos de producción presentados por Monómeros Colombo-Venezolanos.

INVESTIGACION, EDUCACION, EXTENSION Y FOMENTO COMO INSTRUMENTOS DE POLITICA AGRARIA.

Hernán Chaverra Gil

INVESTIGACION, EDUCACION, EXTENSION Y FOMENTO COMO INSTRUMENTOS DE POLITICA AGRARIA

Hernán Chaverra Gil

Antes de empezar a discutir las funciones del ICA actual, es conveniente hacer un poco de historia. Inicialmente la investigación agrícola era realizada por el Departamento de Investigaciones Agropecuarias D.I.A. del Ministerio de Agricultura. Más tarde se integraron la investigación, la educación y la extensión con la creación del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, mediante los decretos 2440 y 3120 de 1968, el ICA pasó a ser una entidad de desarrollo adscrita al Ministerio de Agricultura. (Fig.1)

Como entidad de desarrollo el ICA, lleva a cabo actividades tales como investigación, educación agrícola, extensión, control de insumos, campañas de sanidad animal y vegetal, producción y certificación de semillas, supervisión y control de la asistencia técnica agrícola y pecuaria y muy recientemente programas agropecuarios de producción. El organigrama general actual se presenta en la figura 2.

De especial importancia para ustedes, Directivos de la Caja de Crédito Agrario, es la tecnología generada, por la División de Investigación a través de sus Departamentos y Programas Nacionales. Como es lógico, las variedades mejoradas y los sistemas de cultivo más avanzados, de aplicación fácil y económica a nuestro medio rural, permiten maximizar la utilización del crédito en beneficio del agricultor, su familia y en general la economía nacional.

El ICA ha generado, estudiado y entregado a los agriculturos variedades mejoradas de trigo, cebada, maíz, sorgo, ajonjolí, maní, soya, frutales, pastos, palma africana, fríjol, caraota, caña de azúcar, cacao, etc., además de la tecnología necesaria sobre prácticas culturales, uso de fertilizantes, insecticidas, fungicidas, matamalezas, maquinaria agrícola, riego y drenaje, procesamientos, estructuras rurales, y electrificación rural, mercadeo, manejo y sanidad

del ganado de carne, leche, ovinos, porcinos, aves, sociología rural, comunicación de masas y educación en extensión.

A través de la Dirección de Comunicaciones los resultados obtenidos se llevan al usuario, utilizando el mensaje de acuerdo a la clientela: profesionales, estudiantes, distribuídores de insumos, agricultores empresariales, medianos y tradicionales. Se utilizan para tal fin: la publicación escrita, la radio, el cine, la televisión, días de campo, conferencias, cursos cortos y la enseñanza en las universidades e institutos técnicos agrícolas.

Aunque, bien es cierto que, se ha llegado a un porcentaje menor de agricultores tradicionales, en el presente año y en los venideros se dará especial importancia en llegar directamente a este agricultor con programas integrados como los que se realizan en la División de Extensión del ICA, en colaboración con la Caja Agraria, pero en una forma masiva.

Son de usted bastante conocidas las labores que el ICA realiza en la supervisión y control de insumos agrícolas y pecuarios, la certificación y producción de semillas y la supervisión de la asistencia técnica particular.

Es cierto que, se han presentado algunas dificultades, pero todos estamos de acuerdo, en que se ha avanzado positivamente en el objetivo fundamental de aumentar la productividad y el bienestar de las familias campesinas. Seguramente con una más estrecha coordinación entre las dos instituciones, en donde cada uno tenga sus responsabilidades específicas dentro de los planes del gobierno nacional, se aceleraría el proceso productivo, para beneficio de todos. Cada uno de nosotros como parte fundamental de las instituciones, tenemos algo que dar y que recibir.

Yo quiero terminar esta corta exposición, solicitándole a ustedes en la forma más encarecida sus valiosas sugerencias y críticas como también, que utilicen al máximo todos nuestros servicios. A través de una estrecha integración y un diálogo continuo en cada una de las regiones del país, es completamente seguro que nosotros, ICA y Caja Agraria, utilizaríamos al máximo los servicios respectivos.

Vuelvo a repetir, para obtener los mismos objetivos y metas del Gobierno delineados en el Plan Trienal de Desarrollo.

Muchas gracias.

HERNAN CHAVERRA GIL
DIRECTOR DE PLANEACION

ACTIVIDADES DE INVESTIGACION, DESARROLLO Y EDUCACION ADELANTADAS POR EL ICA *

I INVESTIGACION AGRICOLA

La investigación agrícola efectuada por el Instituto comprende las siguientes actividades:

1. Algodón: Esta actividad desarrolla investigación sobre: Obtención de variedades mejoradas, adaptación de variedades de fibra larga, realización de prácticas culturales, comportamiento y adaptación de variedades de rendimiento óptimo para cada una de las zonas del país. Esta investigación conduce a mayores rendimientos del cultivo por unidad de superficie y disminución de los costos de producción, incidiendo en un incremento del nivel de ingreso de los productores y mejores perspectivas en el comercio internacional.

Los principales trabajos en ejecución son los siguientes:

a) Introducción y mantenimiento del germo-plasma

b) Comparación de variedades

c) Ensayos de rendimiento a escala comercial

d) Mejoramiento varietal

e) Multiplicación de variedades y líneas promisorias

f) Prácticas culturales

g) Estudios especiales

---

* Documento ICA-DP-T-05. Circulación no Restringida.

Estas actividades se desarrollan principalmente en Montería, Valledupar, Codazzi, Riohacha, Espinal, Aguachica y Palmira.

2. Arroz: Sus principales ejecuciones se relacionan con: Obtención de nuevas variedades de alta producción, resistentes a enfermedades y daños de insectos, maduración precoz, resistencia al vuelco y desgrane, calidad molinera y culinaria, mejoramiento de los métodos y densidades de siembras y sistemas de fertilización, fomento del control químico de malezas y desarrollo de prácticas culturales. Se busca así, aumentar la producción nacional, rebajar los costos de producción, los costos de consumo, abrir la posibilidad de competir en el mercado externo y sustituír la importación de semilla certificada o registrada.

Las principales prácticas adelantadas son las siguientes:

a) Mejoramiento

b) Prácticas de cultivo

c) Pruebas regionales

d) Producción de semillas y

e) Estudios especiales

La localización básica de su gestión, es la siguiente: Palmira, Espinal, Montería y Villavicencio.

3. Avena: En esta rama se persiguen los siguientes objetivos: Obtención de variedades mejoradas de rendimientos óptimos, resistentes a la roya; disminución del período vegetativo y fomento de la producción de forraje y grano. Se persigue aumentar la producción y los rendimientos por hectárea, sustituír las importaciones de este grano, aprovechar al máximo los subproductos (alimentos de aves, resinas, sintéticas, forrajes, etc.)

Las labores básicas son:

a) Mejoramiento de variedades

b) Prácticas culturales

c) Fertilización

d) Selección de variedades

La localización de tales prácticas se realiza principalmente en Mosquera (Cundinamarca) Pasto (Nariño) y Surbatá (Boyacá).

4. Cacao: Los objetivos básicos en esta actividad son los siguientes: Obtención de variedades más productivas y estudio de su adaptación a las condiciones de cada región; obtención de variedades resistentes a plagas y enfermedades; multiplicación y selección de material básico para la producción de semillas mejoradas y perfeccionamiento de prácticas de cultivos, con miras a aumentar el cultivo, para satisfacer la demanda actual. Atender la demanda de semilla y asegurar su pureza, sustituír importaciones, abrir posibilidades de exportación, aumentar la producción y la productividad y rebajar los costos de producción.

Las prácticas tendientes a alcanzar dichos objetivos son las siguientes:

a) Obtención de material de alto rendimiento

b) Producción de semilla híbrida

c) Obtención de nuevas variedades híbridas

d) Estudio de la Paternocarpia

e) Estudios de Riego

f) Distancias de siembras y prácticas de poda y cosecha

g) Control de plagas y enfermedades

La investigación en este cultivo se desarrolla principalmente en las siguientes localidades: Tumaco, Urabá, Villavicencio, Aracataca, Palmira, Dibulla, Dabeiba y Sarare.

5. Caña de Azúcar: En relación a este cultivo, la investigación correspondiente persigue los siguiente fines: Obtención de variedades adaptables para el cultivo comercial, resistentes a plagas y enfermedades; a la inversión de la sacarosa después del corte; de buena producción; resistentes a la sequía y con buenas cualidades de molienda con el fín de lograr una mayor productividad de azúcar y de panela y aumentar la producción y exportación.

Las acciones principales son las siguientes;

a) Ensayos comparativos de variedades

b) Experimentos sobre fertilización

c) Registro sobre densidades, distancias y métodos de siembra.

d) Ensayos sobre herbicidas, para control de malezas

e) Estudios sobre retardos en el beneficio de la caña

f) Estudios sobre efecto de floración en los rendimientos.

Las actividades de investigación de este cultivo se realizan principalmente en Palmira y Bucaramanga.

6. Cebada : La investigación en este cultivo persigue los siguientes objetivos: Obtención de variedades con altos rendimientos, de buena calidad maltera y cervecera, resistente a enfermedades limitantes; variedades de corto período vegetativo, resistente al vaneamiento y de punto bajo (enana) que permitan máximas prácticas de cultivo y aumentos de la producción y productividad.

Las prácticas principales en este cultivo son las siguientes:

a) Mejoramiento de variedades

b) Pruebas regionales de variedades y fertilizantes

c) Prueba de calidad

d) Labores de cultivo a escala experimental

e) Estudios especiales

Tales actividades se desarrollan principalmente en Tibaitatá, Surbatá y Obonuco (Nariño).

7. Hortalizas y Frutales: Este programa estudia el comportamiento de las especies más importantes que se producen actualmente en Colombia y las cuales presentan a la vez mejores posibilidades para su diversificación de sus respectivos cultivos. Los trabajos en estos campos, van dirigidos al cumplimiento de los siguientes objetivos: Obtención de nuevas variedades con excelente calidad del fruto y producción del material básico de propagación; - estudios de cultivo tendientes a aumentar los rendimientos y a atender la demanda de cultivos nuevos.

Se persigue además, difundir eficiente y rápidamente los resultados de la investigación, diversificar las exportaciones, disminuír los costos y contribuír al empleo de la mano de obra, pues, por su misma naturaleza éstos cultivos no son fácilmente mecanizables. Las operaciones básicas en hortalizan y frutales son las siguientes:

a) Mejoramiento

b) Prácticas culturales

c) Pruebas regionales

d) Estudios económicos

e) Estudios Especiales

Los principales centros de acción de este Programa estan en Tibaitatá, Nataima (Tolima), Tulio Ospina (Antioquia), Turipaná (Córdoba) Santa Lucía (Atlántico).

8. Leguminosas de Grano y Oleaginosas Anuales: Este Programa trabaja principalmente con los siguientes granos y oleaginosas: Fríjol, soya, arveja, caupí, ajonjolí, maní, lenteja y garbanzo. Las matas u objetivos básicos de este Programa son: Obtención de nuevas variedades, estudios de adaptabilidad, investigación y recomendación sobre prácticas de cultivo; producción de semilla fundamental, con lo cual se espera aumentar los rendimientos, contribuír al incremento de las exportaciones menores, formentar el consumo en los estratos de bajos ingresos para una mejor dieta alimenticia y generar nuevas fuentes de trabajo.

Las tareas fundamentales son:

a) Mejoramiento de variedades

b) Prácticas culturales

c) Estudios Especiales

d) Pruebas regionales

Estas actividades tienen su radio de acción a nivel nacional en todas las regionales del ICA.

9. Maíz y Sorgo: En Maíz y Sorgo, se pretende esencialmente lo siguiente: Efectuar estudios de mejoramiento, colección y evaluación de variedades; pruebas de líneas endocrias, producción de variedades e híbridos; evaluación de métodos de mejoramiento, pruebas regionales de adaptación, control de plagas y malezas y prácticas culturales. Con lo anterior, se busca aumentar la producción y productividad, mejorar la nutrición del campesino, el rendimiento en la alimentación del ganado y las perspectivas de exportación.

Sus principales trabajos agrícolas son:

a) Mejoramiento de variedades

b) Pruebas regionales

c) Prácticas culturales

d) Estudios especiales

La investigación se realiza a nivel nacional, principalmente en los Centros de Turipaná (Córdoba), Nataíma (Tolima), la Libertad (Meta), Palmira (Valle), Tulio Ospina - (Antioquia), Tibaitatá (Cundinamarca), Obonuco (Nariño) y Surbatá (Boyacá).

10. Maíz Opaco: Entre los objetivos principales de este - proyecto especial se señalan los siguientes:

- Contribuír a mejorar la dieta alimenticia de los grupos de bajos ingresos que existen en Colombia.

- Fomentar la utilización de los maíces opacos en la alimentación animal.

- Interesar a los agricultores en la siembra y utilización de este cultivo.

- Cooperar en la obtención de otras variedades mejoradas de alto valor nutritivo.

Este Proyecto funciona a nivel nacional y tiene su sede en el C.N.I.A. Palmira.

11. Pastos y Forrajes: Los principales objetivos en pastos y forrajes son los siguientes: Desarrollo de prácticas culturales, estudios de valor nutritivo y mejoramiento genético (evaluación de gramíneas y leguminosas con animales de pastoreo, digestibilidad y análisis químicos, colecciones, cruzamientos, selección y observación - del material disponible; estudios especiales encaminados a una mejor persistencia y producción de pastos; fertilización y riego oportuno. Todos los estudios e investigaciones, van dirigidos a lograr aumentos significativos en la producción y la productividad, a aumentar la capacidad de carga y la - consiguiente producción de leche y carne.

El cumplimiento de los objetivos esbozados anteriormente, se logra por medio de:

a) Prácticas culturales

b) Estudios de valor nutritivo

c) Mejoramiento genético

d) Pruebas regionales

c) Estudios especiales

La ubicación de los ensayos, experimentos y estudios, se desarrollan principalmente en la Libertad (Villavicencio), Turipaná (Montería), Palmira, Nataima (Espinal), Tulio Ospina (Medellín), Tibaitatá (Mosquera), El Nus (Antioquia), Obonuco (Pasto,)SanJorge(Soacha) y La Selva (Rionegro Antioquia).

12. Oleaginosas Perennes: En relación a estas oleaginosas se trabaja principalmente en Palma Africana, coco y nolí, realizando investigaciones sobre mejoramiento, prácticas culturales, estudios especiales y tecnología; también efectúa labores de distribución de semillas, asistencia técnica, censo de plantaciones, costo de producción, beneficio de cosechas a particulares, control de calidades de aceite, días de campo y labores educativas tratando de lograr una mayor calidad y rendimiento por hectárea, costo de producción más bajos, precios remunerativos para productos cosechados, incorporación de áreas marginadas y mayores ingresos por hectárea cultivada y ahorro de divisas para el país.

Las prácticas o actividades en estos renglones son:

a) Mejoramiento de variedades

b) Prácticas culturales

c) Etiología de enfermedades

d) Biología y hábitos de insectos perjudiciales

e) Diseño y eficiencia de plantas extractoras y análisis de sub-proyectos. Tales actividades se desarrollan principalmente en Urabá, Magdalena y Cesar, Goajira, San Andrés, Santanderes, Llanos Orientales, y Litoral Pacífico.

13. Plátano y Banano: Los objetivos específicos orientadores de las actividades en plátano y banano son: Obtención de distancias de siembra óptimas, fertilizaciones adecuadas; métodos y productos para el control de enfermedades y de malezas; sistemas y dosis de riego más eficientes y sistemas de empaque. Todo lo anterior con el fín de mejorar las condiciones de explotación, aumentar los rendimientos, mejorar las condiciones para competir en el mercado internacional y las condiciones del cultivo del café en las zonas marginales.

Las actividades relacionadas con este cultivo son:

a) Control de enfermedades

b) Control de producción

c) Fertilización

d) Estudios de población

Las sedes de las operaciones en banano y plátano, están ubicadas esencialmente en Marconia (Magdalena), Urabá, Nataima (Espinal), Palmira, Antioquia y Quibdó.

14. Tabaco: En Tabaco se pretende obtener: Variedades de altos rendinientos, resistentes a plagas y enfermedades y mejores prácticas del cultivo, con el fín de incrementar la producción y la productividad y disminuír los costos de producción.

Las prácticas principales en Tabaco son:

a) Prácticas culturales

b) Estudios de Costos

c) Estudios de Genes y progenies

d) Estudios de control de malezas

e) Estudios de fertilización

f) Pruebas regionales

g) Selección de semillas

h) Pruebas de resistencia a enfermedades y plagas

Los trabajos se desarrollan principalmente en Bolívar, Tolima y Santander.

15. Trigo: En este cultivo se persiguen los siguientes - objetivos: Trabajar con variedades multilineales, efectuar estudios sobre prácticas culturales, intercambiar material con otros países, adelantar estudios en el laboratorio de farinología y en sistemas de cultivos, obtener variedades resistentes a enfermedades y al vuelco con - el fín de aumentar la producción, la productividad y la calidad del producto.

Obtener mayor precocidad, mejores variedades, etc., y a largo plazo, procurar el autoabastecimiento.

Las actividades esenciales en trigo son:

a) Pruebas reginnales de adaptación

b) Estudios de calidad

c) Mejoramiento de variedades

d) Investigación básica

e) Prácticas culturales

f) Multiplicación de semillas

Estas actividades se desarrollan principalmente en Tibaitatá (Cundinamarca), Surbatá (Boyacá) y Obonuco (Nariño).

16. Tuberosas: Este Proyecto adelanta investigación en papa, yuca y ñame y sus principales objetivos son los siguientes: Obtención de variedades que tengan mayor resistencia a enfermedades y a heladas; mayor precocidad y - mejor calidad del producto, buen peso específico, contenido de almidón y proteínas, desarrollar sistemas de siembre y - fertilización; realizar estudios sobre control de plagas y - enfermedades, con el fín de aumentar el rendimiento; reducir los costos de producción por tonelada; mejorar los sistemas de rotación de suelos; permitir dos cosechas por año y fomentar la producción industrial.

Para lograr lo anterior, se efectúan los siguientes trabajos a nivel nacional:

a) Obtención de variedades

b) Prácticas de cultivos

c) Sistemas de fertilización

d) Control de enfermedades y plagas

e) Sistemas de conservación y recolección

f) Estudios de mecanización

g) Certificación y producción de semillas.

Como actividades de soporte o complementarias a la labor de investigación en cada uno de los renglones de cultivos, se investiga sobre aspectos entomológicos, fitopatológicos, de suelos, de fisiología vegetal y sobre producción de cosechas.

17. Entomología: La investigación en entomología, va encaminada hacía: la creación y conservación de una colección general de plagas e insectos; reconocimientos y estudios de insectos y de su control biológico; elaboración de catálogos divulgativos y de uso práctico; determinación de métodos para reducir el daño de insectos y estudios sobre infestación, con el fín de planear medidas directas de control y anticiparse a los problemas que puedan surgir. La investigación en entomología, es de vital importancia en los ensayos y estudios emprendidos en diversos cultivos, permite reducir las pérdidas y aumentar las condiciones favorables al desarrollo de los cultivos.

Las actividades básicas son:

a) Control de plagas

b) Estudios biológicos de plagas

c) Iniciación, mantenimiento y conservación de colecciones

d) Inventario de agentes de control biológico

e) Reconocimiento e identificación de plagas e insectos

f) Crías de insectos y parásitos para pruebas con insecticidas.

18. Fisiología Vegetal: Se pretende en Fisiología Vegetal, allegar información de carácter general sobre las malezas y determinar los métodos más efectivos para su control; estudiar los procesos biológicos de las plantas y de los productos agrícolas; investigar y evaluar el comportamiento de herbicidas en diferentes condiciones de climas y de suelo, y estudiar los beneficios económicos derivados de utilizar nuevos productos y técnicas.

Por medio de las siguiente prácticas realiza Fisiología Vegetal, su trabajo a nivel nacional en los Centros y Estaciones del Instituto.

a) Control de malezas

b) Prácticas culturales

c) Estudios fisiológicos y conservación de productos agrícolas.

d) Investigación básica

19. Fitopatología: En Fitopatolología se persiguen los siguientes objetivos: Identificación de agentes patógenos asociados, con enfermedades de plantas; estudios de huéspedes de los agentes patógenos, factores que contribuyen a la diseminación y severidad de las enfermedades; control de éstas por medio de resistencias genéticas; control químico y prácticas de cultivo.

Las labores principales que conlleva el cumplimiento de sus objetivos son:

a) El estudio de enfermedades en plantas cultivadas,
b) Control de enfermedades,
c) Proyectos de estudios especiales

Estas actividades se realizan principalmente en Tibaitatá, Palmira, Tulio Ospina, Nataima, La Libertad, Obonuco y La Selva.

20. Suelos: La orientación de las labores investigativas en suelos, se caracteriza por efectuar análisis de suelos para agricultores; estudios de caracterización de propiedades del suelo; estudios de relaciones suelos-planta-agua, y de manejo de suelos; prácticas culturales y estudios de fertilizantes fosfatados.

Las actividades realizadas en suelos básicamente son las siguientes:

a) Manejo del suelo

b) Pruebas regionales

c) Servicios directos al agricultor

d) Investigación básica

Las actividades mencionadas se efectúan principalmente en las áreas de influencia de los Centros y Estaciones Experimentales de: Tibaitatá, La Libertad, Palmira, Turipaná, Obonuco, Tulio Ospina y Nataima.

21. Producción de cosechas: Como complemento de las acciones de investigación y estudio de los renglones agrícolas anteriores, se efectúa con el nombre de producción de cosechas, una serie de estudios tendientes a: Determinar los costos reales de producción de algunos cultivos; evaluar el uso de tractores e implementos agrícolas; establecer los costos totales y parciales de las labores agrícolas mecanizadas; determinar las cualidades de los productos cosechados y precisar las rotaciones más económicas y convenientes, a fín de aplicar los resultados obtenidos en el empleo de la tecnología a nivel comercial tendiente a facilitar las labores y reducir los costos de producción.

En producción de cosechas se estudia sobre:

a) Costos de producción y estudios de rotación

b) Niveles de fertilidad, densidad de siembra

c) Calibración sembradoras y aspersoras en cultivo

d) Producción de granos y ensilaje

e) Rotaciones

Los trabajos anteriores se realizan principalemnte en las áreas de influencia de los centros de: Nataima, Palmira y Turipaná.

II INVESTIGACION PECUARIA

La Investigación pecuaria realizada por el ICA abarca los siguientes campos o especialidades:

1. Ganado de Carne: Los objetivos primordiales investigados en ganado de carne son: la selección de raza criolla e importadas; realización de cruces adecuados; implantación progresiva de sistemas de ceba intensiva; planteamiento de la monta controlada; aumentos en el porcentaje de natalidad, disminución de la edad de sacrificio a 30 meses; investigación de métodos prácticos y económicos de conservación y uso de recursos forrajeros; estudios sobre nutrición adecuada y registros de producción.

Las prácticas principales en ganado son:

a) Consultas

b) Días de campo

c) Cursos cortos

d) Conferencias

e) Pruebas regionales

f) Suministro de ganados

g) Experimentos

Todas estas actividades se realizan especialmente en Tibaitatá, la Libertad e Iracá (Llanos Orientales), Turipaná (Córdoba), Valledupar, Palmira y el Nus (Antioquia).

2. Ganado de Leche: Cuyos objetivos básicos son el incremento de la industria lechera y el aumento en general de la productividad mediante aplicación adecuada de los resultados de investigación y manejo, nutrición, fisiología, selección y genética, poniendo énfasis en la utilización y mejoramiento de los recursos naturales con que cuenta el país.

En ganado de leche se realizan labores de:

a) Manejo de terneros y animales de levante

b) Manejo de vacas adultas

c) Nutrición de ganado adulto

d) Nutrición de terneros y animales de levante

e) Estudios sobre digestibilidad y metabolismo

f) Mejoramiento del ganado de leche de clima cálido

g) Mejoramiento del ganado de leche de clima frío y medio.

Tales actividades se adelantan principalmente en Tibaitatá, Palmira, Turipaná (Córdoba). El Nus (Antioquia) y Obonuco (Nariño).

3. Porcinos: La investigación en porcinos trata sobre asuntos de manejo, mejoramiento genético y nutrición; evalúa variedades de cereales para el consumo de porcinos; aprovecha subproductos y residuos de producción de otras industrias o cultivos, como la yuca el plátano y la caña de azúcar. Se presta asesoramiento técnico a entidades y agriculturores, influyendo de esta manera en los rendimientos, costos de producción y en general el empleo de tecnología para el aumento de la rentabilidad de la industria porcina.

Los trabajos principales son:

a) Días de campo

b) Conferencias

c) Cursos cortos

d) Visitas de campo

e) Nutrición de cerdos en crecimiento y acabado

f) Nutrición de hembras en experimentación y lactancia

g) Estudios sobre producción

Estos se desarrollan en Tibaitatá y Palmira.

4. Ovinos : Cuyos objetivos básicos son: Indagar sobre mejores técnicas en el manejo de los rebaños; efectuar estudios de adaptación de razas selectas y el comportamiento de la descendencia de éstas; realizar cruzamientos; observar el comportamiento de los pastos y experimentar en aspectos de nutrición; prestar asistencia técnica a agricultores. Lo anterior permite lograr aumentos en el rendimiento de carne y leche y elevar la disponibilidad de materia prima para la industria textil.

Las actividades principales son:

a) Días de campo

b) Pruebas regionales

c) Publicaciones

d) Conferencias

e) Apareamiento y selección

f) Estudios de nutrición

g) Estudios sobre producción

Estos trabajos se realizan principalmente en San Jorge, (Soacha, Cundinamarca), Tibaitatá, Obonuco, (Nariño) y Tinagá (Santander).

5. Avicultura: En avicultura se tiene los siguientes objetivos:

Evaluar bajo el punto de vista nutricional las materias

primas existentes en Colombia, comparando fuentes de energía y de proteínas, tanto de origen animal como vegetal, estudiando y recomendando la forma más eficiente y económica de incorporarlas a raciones para aves. Por otra parte, se estudian prácticas de manejo y sanidad que permiten una explotación más eficiente de las aves, con el fín de tecnificar esta industria y contribuír al desarrollo agropecuario.

En Avicultura, tienen lugar básicamente, las siguientes actividades:

a) Consultas

b) Días de campo

c) Pruebas regionales

d) Investigación sobre nutrición

e) Investigación sobre manejo

f) Estudios de patología de aves

g) Estudios especiales

Estas actividades se adelantan primordialmente en Tibaitatá, Palmira, Medellín, Montería y Bucaramanga.

6. Fisiología Animal : En Fisiología Animal, se quiere conseguir una mejor producción animal a nivel nacional, adelantando estudios encaminados a resolver problemas fisiológicos y de manejos tales como baja fertilidad, ocasionada por deficiencias nutricionales, fisiológicas y poca adaptación. Es importante el estudio que se ha iniciado sobre la producción de leche en el trópico por razas puras, criollas y sus cruces bajo el aspecto fisiológico.

Sus actividades principales son:

a) Inseminación artificial

b) Comportamiento sexual

c) Fisiología ambiental

d) Fisiología de la lactancia

e) Fisiología Clínica

f) Estudios conjuntos con los programas de ganado de carne, leche, ovinos y porcinos. Los estudios sobre fisiología animal, se desarrollan en Tibaitatá en coordinación con todas las regionales del ICA.

7. Fisiología Clínica : Aquí, se hacen estudios sobre condiciones que afectan el funcionamiento del rumen en las condiciones geográficas de la Sabana de Bogotá; procesos de reproducción y actividad uterina en animales domésticos; modalidades de hipertensión en el Mal de las Alturas; clasificación y agrupación de plantas tóxicas; actividad e influencia de la glándula tiroides en la producción de carne y leche, etc. Estos estudios beneficiarán la productividad ganadera y la producción agropecuaria y colaborará en un mejor aprovechamiento humano de los alimentos de origen animal.

Básicamente se desarrollan las siguientes actividades:

a) Estudio de las plantas tóxicas

b) Estudio de elementos básicos para animales domésticos

c) Trabajos de Fisiología Clínica

d) Consultas

e) Cursos cortos

f) Publicaciones

Estas actividades se desarrollan principalmente en Bogotá.

8. Microbiología: En Microbiología, se persiguen los siguientes objetivos: estandarización de técnicas microbiológicas para el diagnóstico de enfermedades infecciosas; aislamiento y caracterización de agentes infecciosos que causan graves pérdidas en la industria animal, evaluación de productos biológicos, asesoría técnica a organismos

que adelantan campaña de Sanidad Animal, entrenamiento de técnicos en Microbiología y Medicina Preventiva.

Aquí, las principales actividades son:

a) Bacteriología

b) Virología

c) Micoplasma

d) Consultas

e) Días de campo y publicaciones

f) Pruebas regionales.

Estos trabajos se ejecutan en Bogotá y Turipaná.

9. Nutrición: Esta es una gran actividad de servicio que realiza análisis bromotológicos solicitados por los programas de ciencias animales de todo el país, para la determinación de contenido de proteínas, minerales, carbohidratos, etc., datos éstos que son indispensables en un programa de mejoramiento.

Sus principales prácticas adelantadas en Bogotá son:

a) Análisis de dietas y materias primas

b) Evaluación de pastos y forrajes

c) Estudios de calidad de tuberosas

d) Consultas

e) Cursos cortos

f) Publicaciones

10. Parasitología: Cuya función principal es el diagnóstico e identificación de los problemas de orden parasitario en animales domésticos y preparar soluciones y observar métodos para alcanzarlos. Es de gran ayuda para evitar las pérdias causas por los parásitos.

Sus principales actividades son:

a) Parásitos rumiantes

b) Parásitos de animales que afectan al hombre

c) Control de fertilidad de ectoparásitos

d) Consultas

e) Días de campo

f) Cursos cortos y conferencias

g) Pruebas regionales

Todas las prácticas se concentran en Bogotá.

11. Patología animal: La Patología Animal está encaminada a tratar de solucionar los problemas patológicos de la ganadería Colombiana y por lo tanto a reducir al máximo deseable las causas de mayor incidencia en la baja producción agropecuaria. Sus principales actividades efectuadas en Bogotá son las siguientes:

a) Patología ovina

b) Patología Porcina

c) Patología Aviar

d) Patología Equina

e) Consultas

f) Días de campo

g) Pruebas Regionales

12. Biometría: La Investigación Agrícola y pecuaria realizada por el ICA, cuenta a la vez con el apoyo de la Oficina de Biometría, cuya función principal es la de servir a los Programas de Investigación Agropecuaria, comprendiendo básicamente:

a) Planeamiento de experimentación

b) Análisis estadístico de los datos provenientes de la experimentación

c) Interpretación de resultados experimentales y deducción de conjunciones

c) Catalogación y comprobación de la labor experimental en desarrollo

III ECONOMIA AGRICOLA

Las actividades en Economía Agrícola, se pueden clasificar en la siguiente forma:

1. Administración Rural: Cuyo objetivo es el estudio de los problemas de organización, operación y planificación de las empresas agropecuarias, buscando aumentar las eficiencias del agricultor y del ganadero al adoptar técnicas nuevas.

Los trabajos desarrollados a nivel nacional son:

a) Proyectos de investigación

b) Cursos a nivel de ganaderos

c) Tesis de grado

d) Publicaciones

e) Trabajo de Extensionistas

2. Mercadeo Agrícola: En Mercadeo Agrícola se ejecutan estudios de eficiencia del sistema de mercadeo de insumos y productos agropecuarios. Se busca reducir los costos de consumo y aumentar la cantidad y calidad de los productos disponibles en el mercado interno y de exportación.

Sus actividades esenciales son:

a) Proyectos de investigación

b) Cursos a nivel de graduados

c) Tesis de grado

d) Publicaciones

Estas actividades se desarrollan en Bogotá

3. Orientación Agraria: Cuyos esfuerzos se dirigen hacia el estudio de políticas de inversión nacional en el sector agropecuario, de los precios agropecuarios y de los términos de comercio internacional para productos agropecuarios. Sus principales trabajos son:

a) Proyectos de investigación

b) Cursos a nivel de graduados

c) Tesis de grado

d) Publicaciones

IV INGENIERIA AGRICOLA

La Ingeniería Agrícola en el ICA, se dirige a prestar los siguientes servicios a los particulares:

1. Maquinaria Agrícola: Ayudar a tecnificar la producción agropecuaria, mediante la mecanización, con prácticas adecuadas de labranzas, colaborar con el agricultor en la selección de su maquinaria, promover la fabricación de implmentos en el país y asesorar a la industria con lo cual se busca contrarrestar las importaciones y diseñar máquinas e implementos ajustados a las condiciones locales.

Sus principales actividades son:

a) Publicaciones

b) Consultas y asesorías

c) Diseños especiales y publicaciones en extensión

d) Cursos de Post-grado

e) Experimentos

f) Evaluaciones de los experimentos terminados, los cuales se adelantan en Tibaitatá, Palmira, Valledupar, Medellín y Montería.

2. Procesos Agrícolas: Tiene las siguientes fases de trabajo: Ingeniería de Procesos en Producción Pecuaria y Vegetal, e Ingeniería de Procesamiento de productos Pecuarios y Agrícolas. Trata de solucionar los problemas encontrados en la limpieza, clasificación, almacenamiento y preparación de carnes, huevos, leche y semillas. Además, se estudia la conservación de la calidad de productos agrícolas desde la cosecha hasta llegar al mercado. Se relaciona con la industria con la que colabora en la prueba de adaptación de sus equipos. Sus actividades principales son:

a) Publicaciones

b) Consultas y Asesorías

c) Diseños específicos y publicaciones de estudios

d) Conferencias y cursos cortos

e) Cursos de post-grado

f) Experimentos

g) Días de campo

Se trabaja básicamente en Palmira y Tibaitatá.

3. Desarrollo de recursos de agua y tierra:

Tiene a su cargo la investigación sobre desagüe y conservación de suelos en términos generales, con el fín de obtener mejores resultados de las tierras (aumento de productividad) y como herramienta de política sobre el manejo de nuestros recursos.

Sus actividades esenciales son:

a) Publicaciones

b) Consultas y asesorías

c) Diseños especiales y publicaciones en extensión

d) Conferencias y cursos cortos

e) Cursos de post-grado

f) Experimentos

Trabaja principalmente en las regionales 2, 3 y 4 (Costa Atlántica) del ICA.

4. Estructuras agrícolas y Electrificación Rural:

Sus objetivos básicos son la obtención de estructuras para vivienda, sanidad rural, elecrricidad, almacenamiento de productos agrícolas y otros, en forma económica, resistente y segura, basados en la selección, manejo y aprovechamiento de los recursos básicos de que disponen en cada región. Sus principales trabajos se llevan a cabo en Tibaitatá y son:

a) Publicidad

b) Consultas y Asesorías

c) Diseños específicos y publicaciones en extensión

d) Cursos cortos

e) Cursos de post-grado

f) Equipos diversos

V CIENCIAS SOCIALES

1. Sociología Rural: Cuya función principal es la de estudiar los problemas de orden social, sistemas de grupos formales e informales en el sector rural. Estudiar la etiología que permita llegar a la solución de estos problemas, para lograr el aumento en la productividad agropecuaria y alcanzar el desarrollo de las comunidades; impartir educación a nivel de post-grado, universitaria y media; adiestramiento de personal en servicio a través del cual se pueda difundir los resultados de las investigaciones realizadas.

Sus principales actividades con sede en Tibaitatá son:

a) Experimentos

b) Cursos

c) Prácticas con estudiantes

d) Televisión educativa

e) Publicaciones

f) Tesis de grado

g) Adiestramiento de personal

2. Educación en Extensión: Su función principal es la de investigar la extensión que presentan los servicios regionales y nacionales, la eficiencia de los métodos que emplean y, la enseñanza y aprendizaje que se da a los futuros agentes de cambio. Suministra al personal de Desarrollo Agropecuario, adecuados conocimientos y destrezas que faciliten la coordinación con los organismos de extensión e información de los resultados alcanzados, tanto en productividad como en el bienestar de las familias agrícolas.

Sus principales prácticas son las siguientes:

a) Experimentos

b) Cursos cortos

c) Prácticas con estudiantes

d) Publicaciones

e) Programas de radio

f) Cartas Circulares

g) Televisión Educativa

3. Comunicación de Masas: Las actividades en comunicación de masas, tratan de determinar los medios de comunicación que utiliza la clientela del ICA; evaluar el trabajo de comunicaciones al alcance de las masas; trasmitir los conocimientos disponibles sobre comunicaciones a los estudiantes universitarios; adiestrar profesionales especialmente del servicio de extensión; comunicar los resultados de la investigación a la Dirección de Comunicaciones y otras dependencias del Instituto, así como también a otras entidades del sector agropecuario.

Sus actividades principales son:

a) Experimentos

b) Cursos

c) Tesis de Grado

d) Trabajos con estudiantes

e) Publicaciones - cartas circulares

f) Programas de radio y Televisión

g) Carteles

VI DESARROLLO

1. Asistencia Técnica: Los servicios de supervisión de asistencia técnica agrícola y pecuaria tienen como objetivos fundamentales; trasladar a las explotaciones agropecuarias los resultados de la investigación y experimentación; delimitar el radio de acción de los servicios de asistencia técnica; aumentar la producción y productividad agrícola y ganadera de la nación; mejorar la calidad y reducir el costo unitario de los productos; producir informacion estadística, a fín de utilizarla en los programas de producción, exportación, sustitución de importaciones y aumento en la productividad; aumentar el radio de influencia de los profesionales y propiciar su adiestramiento y especialización. Este servicio funciona a nivel nacional.

2. Control de Insumos Agrícolas: En Control de Insumos Agrícolas se elaboran estudios sobre patentes, establecimientos de tolerancia, normas y disposiciones legales, concesión de registros de venta, control y supervisión técnica de plaguicidas, fertilizantes y demás insumos agrícolas. Concepto sobre importación de materias primas para la formulación nacional de insumos agroqúimicos y divulgación estadística y educación comunitaria. Todo lo anterior facilita la solución de los problemas originados por insectos, malezas, organismos causantes de enfermedades y deficiencia de fertilidad de suelos influyendo notablemente en la productividad.

Este servicio funciona a nivel nacional y tiene como base las siguientes actividades:

Toma y análisis de muestras de fertilizantes

Toma y análisis de muestras de plaguicidas

Toma y análisis de muestras para determinación de residuos tóxicos.

Censos

Licencias de venta y de funcionamiento

Reuniones

Cursos

3. Control de Insumos Pecuarios: Su función básica es el establecimiento de tolerancias, normas y disposiciones legales, concesión de registros de venta, control y supervisión técnica de concentrados y sales mineralizadas, conceptos sobre importación de materias primas para la formulación nacional de insumos pecuarios, divulgación estadística y educación comunitaria con miras a facilitar la solución de los problemas originados por ecto y endoparásitos, causantes de enfermedades y deficiencias nutricionales, apoyando de esta manera los aumentos en la productividad. Este servicio funciona igualmente a nivel nacional.

Las principales acciones establecidas son:

Registros (Laboratorios, funcionamiento, importaciones, etc.)

Visitas (Fábricas, almacenes, laboratorios)

Análisis (Drogas, muestras, mezclas, minerales y sales)

Curso de capacitación

Inscripciones de asesores técnicos

Reuniones con otras instituciones

Licencias a productos

4. Producción de Semillas: Tiene a su cargo la producción y distribución de semillas mejoradas de buena calidad y pureza varietal, en cantidades adecuadas y en forma oportuna para aquellos cultivos que no están siendo atendidos por los productores de semillas certificadas o cuya producción no alcanza a abastecer la demanda, con el fín de promover el uso de semillas mejoradas, conseguir el autoabastecimiento nacional de buenas semillas y en algunos casos producir excedentes para exportación. Es lógica su importancia en la productividad agrícola nacional.

Este programa, está funcionando actualmente, en Codazzi, Aracataca, Barranquilla, Espinal, Armero y Buga.

5. Certificación de Semillas: Este servicio mediante su labor de supervisión y control de la producción y distribución de semilla de material mejorado, propende suministrar al agricultor semillas que reunan las mejores condiciones en calidad y fuerza varietal, aumentando de esta manera tanto la productividad como la producción agrícola del país.

Las siguientes actividades son sus principales trabajos:

- Inspeccionar las miles de hectáreas dedicadas a la producción de semillas (maíz, fríjol, sorgo, trigo, cebada, papa, arroz, etc.).

- Supervisión y control de la distribución de semillas de materiales mejorados.

6. Extensión: El Servicio de Extensión del ICA promueve, coordina y realiza la investigación, la enseñanza y la extensión agropecuaria, realiza estudios sobre métodos y materiales de divulgación de resultados de la investigación para su aplicación; coordina los servicios de extensión existentes en el país; coopera con otros organismos de extensión existentes en el país dirigidos a elevar el nivel de vida de la familia campesina y consecuentemente a propiciar el crecimiento de la economía nacional. Se trabaja mediante la enseñanza, aplicada a los mejores conocimientos y experiencias disponibles, adaptadas al ambiente cultural de cada grupo. El Servicio de extensión funciona a nivel nacional.

Organización de grupos de trabajo veredales

Promociones de asentamientos campesinos

Pruebas de adaptación de variedades

Demostraciones de resultado

Demostraciones de métodos

Créditos orientados

Demostraciones ICA-FAO

Cursos cortos sobre temas agropecuarios para jovenes

Número de jóvenes rurales por atender.

Trabajos en escuelas agrícolas (Número de escuelas por visitar)

Grupos extraescolares

Grupos de amas de casa

Cursos cortos para amas de casa

Número de proyectos de crédito femenino (Convenio ICA-INCORA)

Reuniones planeadas

Visitas especiales a fincas de agricultores pequeños

Participación en exposiciones

Días de campo

Giras con agricultores

Distribución de folletos (miles)

Programas radiales

Artículos para la prensa

Sesiones de cine

Conferencias urbanas

Comités locales con otras entidades del Sector

7. Sanidad Animal: Este servicio produce estadística de producción ganadera y de la incidencia de las enfermedades que sirven de base para campañas sanitarias y de fomento; presenta bases para la erradicación de enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias; efectúa controles sanitarios para la importación de animales y productos de origen animal; garantiza condiciones sanitarias y de calidad de nuestro ganado. Este

servicio funciona a nivel nacional y cooperan con él los Centros de Diagnóstico, cuya función básica es la de prestar un servicio de diagnóstico eficiente en el laboratorio y en el campo.

8. Sanidad Vegetal: El servicio de Sanidad Vegetal pone en acción, actividades y normas que garantizan la inspección y certificación de plantas y productos vegetales, a fín de evitar la introducción al país de nuevas plagas, enfermedades o malezas, pretende reducir el radio de acción de las existentes, y prevenir su salida a otros países. Para ésto, organiza el sistema de cuarentenas; planea las formas de erradicación de brotes de plagas, enfermedades o malezas de importancia económica; organiza las medidas de divulgación para el conocimiento de los problemas fitosanitarios actuales y potenciales, y su control.

Sus principales actividades a nivel nacional son:

a) Control de puertos y aeropuertos

b* Publicaciones

c) Inspección y supervisiones

d) Cursos de adiestramiento y capacitación

e) Campañas educativas o de divulgación

f) Expedición de permisos y certificados fitosanitarios

g) Consultas fitosanitarias

VII EDUCACION

La Dirección de Educación del ICA, a través de sus programas de Graduados, educación a nivel universitaria, Educación Agrícola a nivel medio e intermedio y Biblioteca Nacional Agropecuaria, actualiza e imparte conocimientos técnicos a los profesionales vinculados al Sector Agropecuario del país, de acuerdo a los últimos resultados obtenidos en los diferentes Centros de Investigación del ICA.

1. Programa de Graduados: El Programa de estudios para graduados en Ciencias Agrarias en cooperación con la Universidad Nacional, ha sido creado con el fín de preparar profesionales especialistas en los diferentes campos de las Ciencias Agrarias. La Universidad Nacional confiere a través de este programa el grado de Magister of Scienteae en los campos de Agronomía, Economía Agrícola, Ingeniería Agrícola, Ciencias Animales y Ciencias Sociales, con el apoyo directo de los respectivos programas de investigación en Ciencias agrarias y sociales que actualmente desarrollan cada uno de los correspondientes Departamentos del ICA.

2. Programa de Educación Universitaria: El Programa de Educación Universitaria promueve la colaboración entre las facultades del sector agropecuario y el ICA, con el objeto de fortalecer las actividades básicas de docencia, investigación y educación. Este programa, contribuye al fortalecimiento de la estructura actual y futura de las facultades y a la capacitación y actualización de conocimientos del profesorado. Su sede principal está en Tibaitatá.

Se estima que las acciones básicas que ejecuta el Programa son:

Cursos sobre métodos de enseñanza

Cursos cortos de capacitación de profesores

Seminarios y reuniones científicas

Entrenamiento de estudiantes

Cursos de Educación continuada

Publicaciones

3. Programa de Educación Agrícola a nivel medio e intermedio:

El Programa va orientado a colaborar mediante asesoría técnica, con los institutos técnicos agrícolas y escuelas agropecuarias del país, en la formación de técnicas agropecuarias de nivel medio e intermedio, y asesoría al Ministerio de Educación en la planeación y orientación de la educación agropecuaria a nivel medio e intermedio.

El programa con base en Bogotá, tiene su radio de acción en gran parte del país, donde se imparte educación media e intermedia agropecuaria.

En síntesis se puede decir que el programa realiza las siguientes labores:

Cursos de capacitación

Seminarios

Becas a hijos de agricultores de escasos recursos

Pruebas regionales

Días de campo

Publicaciones

4. Biblioteca: El programa denominado Biblioteca y documentación tiene a su cargo el adelantar planes generales de política y desarrollo del sistema de biblioteca del ICA, la compra del material para consulta, los cursos de entrenamiento para el personal, la programación de cursos sobre usos de la biblioteca, las publicaciones sobre adquisiciones cada 6 meses, los servicios de circulación, referencias y de fotodupli cación internacional, de empaste y laboratorio de idiomas.

El programa está lozalizado en Tibaitatá (Mosquera) Cundinamarca.

LA REALIDAD RURAL Y LA REFORMA AGRARIA COMO FACTOR DE CAMBIO*

OFICINA DE PLANEACION
INCORA

1970

---

* Transcripción parcial de este documento, el cual sirvió de base para la conferencia dictada por el Dr. Hernando Durana.

Introducción

La responsabilidad de la ejecución de la reforma agraria debe entenderse como el esfuerzo y acción conjuntos del Estado, a través de sus diferentes instituciones encaminadas hacia el logro de un desarrollo integral del sector agropecuario, que elimine los factores perturbadores que han determinado que su proceso evolutivo se haya caracterizado por un marcado desequilibrio estructural de todos los factores y que han convertido el problema agrario en uno de los más cruciales y de mayor actualidad y prioridad en el ámbito nacional.

Entendido en estos términos el problema, su solución no puede quedar restringida a lo que deba o pueda realizar el INCORA como entidad encargada de velar por la aplicación de la Ley, pues lo más lógico es pensar, si se está convencido de la necesidad y urgencia de ejecutar dicha reforma, que todas las entidades concurran con sus recursos, organización y experiencia, mediante una estrecha y armónica coordinación a su realización.

Si esta unión de esfuerzos y voluntades se logra, muchos serán los beneficios que de ésta puedan derivarse, desde la expedición de normas legales más acordes con las necesidades, más recursos financieros, soluciones más integrales y quizá lo más importante, una agilización sustancial a la solución del problema.

En el caso, como se prueba en este estudio, que una sola entidad- INCORA - con recursos limitados no puede adelantar en forma satisfactoria y paralela los programas que se deben llevar a cabo para una exitosa labor de reforma agraria, corresponderá, entonces, a otras entidades la responsabilidad conjunta de obtener una solución, aún cuando de mostrar las condiciones económicas y sociales en que se debate el campesino marginado, resulta hasta cierto punto fácil cuando el desequilibrio del sector en que se mueve, es tan marcado; más no así cuando se trata de formular soluciones que por la naturaleza y gravedad del problema, conducen necesariamente a la afectación de intereses engendrados y salvaguardados precisamente por el desequilibrio que toda reforma agraria debe eliminar.

Marco Conceptual

Desarrollo no significa solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la producción y/o productividad. Se ha reconocido repetidamente que el desarrollo es un concepto más amplio, que implica redistribución de los ingresos, a través de la desconcentración de los recursos productivos y de la mayor participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. El desarrollo debe abordarse como un proceso de cambio estructural que implique no solo aumento en la producción sino modificación en las instituciones, así como la participación creadora de toda la población.

Las estrategias de desarrollo que consideran solamente la modernización tecnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a una sola de sus

dimensiones y acaban por perder su eficacia, incluso en cuanto al cambio tecnológico, llevándolo a una situación de estancamiento. Si la modernización tecnológica no va acompañada por una transformación social, puede convertirse en un factor negativo para el propio desarrollo.

La reforma agraria como parte integrante del concepto de la estrategia del desarrollo se presenta así como un proceso de re-orientación de los elementos básicos de la convivencia del sector campesino con los demás sectores de la sociedad. En este contexto, la tenencia de la tierra debe entenderse como institucionalización de las relaciones entre personas y grupos de personas en cuanto al uso de la tierra y a la distribución de los beneficios y ventajas que aporta. Es necesario eliminar el sistema del latifundio y del minifundio, que constituye una estructura social en la que los dueños de las grandes fincas forman un grupo que, al controlar gran parte de la tierra y otros recursos, monopolizan el prestigio y el poder.

El proceso de reforma, que se realiza en un contexto de relaciones sociales conflictivas, resulta de la presión nacional sobre la estructura agraria. Ciertos sectores ejercen su poder social para lograr el aumento de la oferta de alimentos y de la producción de materias primas, la generación de nuevas divisas y la ampliación del mercado interno. Por otro lado, los campesinos ejercen presión en función de sus propios objetivos en el proceso de transformación social.

Como parte de una estrategia global de cambio, la reforma agraria no puede ser realizada aisladamente sin un adecuado sistema de modificaciones en los otros sectores de la estructura económica y social, tales como el crédito, el suministro de insumos y la transformación y comercialización de la producción agrícola. En este sentido, la reforma agraria es integral.

Enfocada así, como condicionante del desarrollo global, la reforma agraria se orienta hacia la creación y ampliación de nuevos sistemas de tenencia, dentro del contexto de la estructura social del país para conseguir : (i) una justa distribución del ingreso proveniente del sector agropecuario; (ii) la plena participación de los campesinos en el proceso de reforma agraria mediante la promoción de su organización y capacitación y su integración a los niveles de planificación y ejecución de los programas, haciendo posible el aporte creador y transformador de dichas organizaciones al proceso de innovación tecnológica que el desarrollo social requiere; (iii) la constitución de unidades de tenencia y/o formas asociativas de los beneficiarios que permitan la adopción de tecnologías modernas, estimulen mayores inversiones aumenten el nivel del ingreso y generen mayores oportunidades de empleo; (iv) una organización empresarial de las nuevas unidades que permita aumento de la producción y una mayor utilización de los recursos productivos. 1/

1/- Tomado parcialmente del Documento LARC/70/6-1 del Comité Técnico de Reforma Agraria, Octubre 13/70 (Presentado por las delegaciones de Colombia, Cuba, Chile, Perú, Costa Rica y Venezuela). Caracas.

ESTRUCTURA AGRARIA NACIONAL

INCIDENCIA DE LA POLITICA EXTERIOR EN LA ESTRUCTURA ECONOMICA NACIONAL

Bases de la Dependencia

A partir del análisis de la historia y de la economía nacionales, el contexto del mundo externo y la política frente a él, han desempeñado un papel determinante en la situación actual de la economía general y sociológía colombianas.

En términos generales, durante el período de la Colonia, vemos cómo a través de las políticas españolas se fomentó la ocupación territorial, el hurto de oro y plata y la imposición del comercio reglamentario a través de las armas, lo que implicó el saqueo tributario y el aniquilamiento de la incipiente industria manufacturera. 1/

Como antítesis de lo anterior, se plantea una balanza comercial deficitaria para España, producto del estancamiento y declinamiento de su artesanado y de las necesidades crecientes de abastecimiento de manufacturas a la Colonia.

Resultado de lo anterior y de la incidencia de otros factores, fué la Independencia, junto con la modificación en la correlación de fuerzas en el escenario mundial y de la creación del libre cambio auspiciado por Inglaterra, país de mayor desarrollo industrial en esa época. Esto trajo como consecuencia que el país estableciera un intercambio de materias primas y alimentos nacionales por productos industriales de consumo inmediato, producidos en Inglaterra; hecho que a la larga va a impedir el desarrollo de la manufactura nacional, por la simple competencia de precios. 2/.

1/ En 1789, FRANCISCO DE SILVESTRE, que había sido Secretario del Virrey PEDRO MESSIA DE LA ZERDA, hacía las siguientes referencias a la Corona: "El prever una cierta relación de necesidad de este Reino con los de España para mantener su dependencia, es sumamente preciso y por tanto no conviene permitir fábricas de tejidos finos de lana, algodón o seda". (Tomado de Mario Arrubla- Estudio sobre Subdesarrollo Colombiano) Pág. 70.

2/ NIETO ARTETA en ECONOMIA Y CULTURA 1942 pág. 197, trae la cita siguiente: " José Ignacio Márquez, Secretario de Hacienda, decía: esta excesiva libertad (la del comercio exterior) ha hecho bajar considerablemente el precio de aquellos géneros (los extranjeros) y los nuestros no han podido competir con ellos... los pueblos se han visto en la dura necesidad de abandonar sus fábricas... si hay alguno que dude de esta verdad, no tiene más que recorrer las industriosas provincias del SOCORRO, TUNJA, BOGOTA Y PAMPLONA, antes bastante productoras y hoy abandonadas y pobres." (Tomado de Mario Arrubla op. cit. Pág. 72).

Inglaterra, con su política monopolista en los mercados para sus productos industriales de consumo inmediato, logra que, con su demanda unilateral los países dependientes orienten su economía hacia el monocultivo. Así es como se pasa por el auge y decadencia de la producción de quina, tabaco, añil, al gran auge del café que determinó grandes corrientes de población hacia la vertiente, el predominio de la economía monetaria y la acumulación de capitales en manos nacionales (productores, transportadores, exportadores, etc.) con lo cual se crea un mercado interno relativamente solvente. En tal situación se plantea el posible surgimiento de la industria manufacturera nacional pero a condición de evitar la competencia de países industrialmente avanzados, condicionalidad que determina el vuelco de la economía hacia el cultivo del café para la exportación. A partir de este momento dicho cultivo representaría una parte muy importante de los ingresos de divisas nacionales 1/.

Con tal panorama Colombia comienza a sufrir los efectos de la crisis mundial de los años 30. Al final de la crisis, el panorama de la estructura económica nacional cambia fundamentalmente iniciando una etapa de sustitución en las importaciones. Colombia dejó de importar bienes de consumo de Inglaterra para importar bienes de producción de los Estados Unidos. Surge la industria nacional dependiente por un lado de la importación de bienes de producción para su funcionamiento y por otro, de las exportaciones que aún continúan girando en lo fundamental alrededor del café, a pesar de los esfuerzos por la exportación de otros productos principalmente del sector agropecuario, por cuanto los de la industria manufacturera no encuentran mercado externo significativo.

Se presenta por tanto una falta de correspondencia en el intercambio, es decir, que las necesidades de importación de materias primas y bienes de capital para la industria no son suplidas por las exportaciones. Esto lo determina el hecho de estar la industria limitada básicamente a la producción de bienes de consumo y a depender de la importación de bienes de capital. Estos hechos, determinan que la balanza comercial y de pagos, en términos generales, se torne en deficitaria pues se contraponen las necesidades crecientes de importar y la baja capacidad de compra a través de los productos de exportación.

1/ "Se ha podido ver cómo en Antioquia la curva de matrimonios, responde igualmente a la curva de precios del café. Es típico de una estructura dependiente; hasta el momento propicio para una declaración de amor en una loma antioqueña, se decide en la bolsa de New York. (Tomado de Mario Arrubla op. cit. pág. 73).

EL SECTOR AGROPECUARIO Y SUS RELACIONES CON OTROS SECTORES DE LA ECONOMIA NACIONAL

El estudio de estas relaciones entre el sector agropecuario y otros sectores de la economía se hará a través de la cuantificación del intercambio de productos entre uno y otros.

Metodología General

Para cuantificar las relaciones intersectoriales se estudiarán dichas relaciones en un momento determinado. Se ha escogido el año de 1967 para hacer esta descripción por ser este el último que aparece en las cuentas nacionales.

El proceso descriptivo se basará fundamentalmente en presentar las relaciones existentes entre el sector agropecuario y el sector industrial, además de su propia dinámica interna. Tangencialmente se hará referencia al consumo de energía eléctrica y combustibles desde el punto de vista industrial. Así mismo, las relaciones entre el sector externo y el resto de la economía nacional se presentará a través de la cuantificación y clasificación de los bienes importados y exportados, considerando la Balanza Comercial del año escogido para esta presentación; y la participación que tienen en dicha balanza los sectores agrícolas e industrial.

El método escogido consiste en mostrar como se realiza el producto de ambos sectores tanto en el mercado nacional como en el internacional clasificándolo entre bienes de consumo final, materias primas y bienes de capital. De otra parte se presentará la cuantificación de los medios de producción necesarios para dicha producción, tanto nacionales como importados clasificándolos entre bienes de capital y materias primas.

Pese a que las interrelaciones se harán solo para 1967, en los cuadros que se utilicen se presentará, en lo posible, una serie histórica sobre la información de que se trate. Esto con el fin de dar una visión más amplia. Lo ideal sería poderlas presentar siquiera para una década; pero limitaciones en tiempo no lo permiten.

Para efectos de la descripción de las relaciones intersectoriales se emplearán los precios corrientes de 1967.

Para las diversas conversiones que se deben hacer entre precios constantes del 58 y precios del 67, así como las cifras en dólares a pesos, se emplearán los índices, presentados por Feld Peter en sus análisis de la industria fabril nacional. 1/ .

1/- FELD, Peter - Consultor de la ONUDI en el Ministerio de Desarrollo Económico. "Relación sobre la situación actual de la Industria Manufacturera Fabril de Colombia". Bogotá, Mayo, 1970.

1 $ de 1958 = $ 2.58 de 1969
1 $ de 1958 = 100; 1 $ de 1967 = 0.38759
1 US $ de 1967 = $ 15 de 1967
1 US $ de 1958 = $6.40 de 1968

Cuando hay necesidad de apelar a estos índices se presentan ciertas distorsiones por cuanto ellos representan un promedio anual y en manera alguna registra los cambios que prácticamente se presentan a diario y que para ser más precisos habría que tomar, al menos, los promedios mensuales,pero esto haría muy dispendioso el trabajo. Por tanto solo se emplearán estos índices en los casos estrictamente necesarios.

Las interrelaciones sectoriales, para una mejor comprensión, se presentan graficadas en el esquema adjunto.

El Sector Agropecuario.

Realización de la Producción Agropecuaria.

La producción del sector agropecuario ha venido aumentando en términos absolutos aún cuando su participación en el producto interno bruto (PIB) nacional ha venido disminuyendo. En el gráfico y cuadro #1 se presenta esta situación.

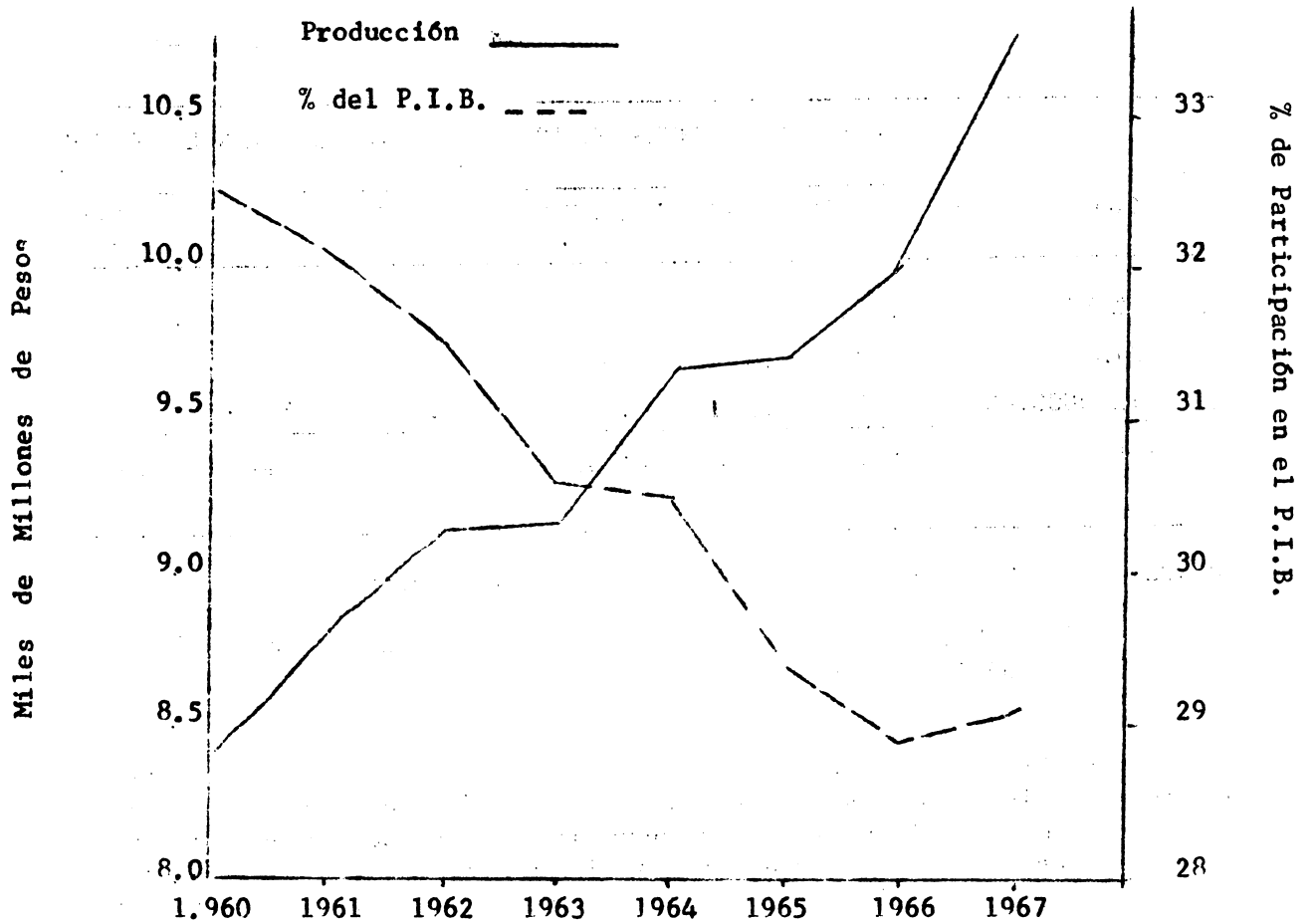
La discriminación de cómo está conformada esta producción entre la agricultura, la ganadería y otras producciones del sector, se presenta en el cuadro #2, tanto a precios corrientes como a precios constantes de 1958.

El valor de la producción del sector agropecuario en 1967, fué de 27.800 millones. Haciendo una discriminación de las exportaciones en 1967, según los sectores de la economía (ver cuadro II-1 del anexo) 1/ que le correspondió al agrícola la cantidad de $5.296 millones, por tanto la diferencia, de 22.504 millones corresponderán a productos realizados en el mercado nacional.

En el mismo cuadro # 2 muestra el monto total de $ 3.803 millones correspondientes a los insumos del año. Si conocemos que la industria aportó $ 815 millones de herramientas, abonos, insecticidas, etc. según se detalla en el cuadro II-7 del anexo se tiene que $2.988 corresponden a materias primas producidas para sí mismo por el sector agropecuario que estarán representadas fundamentalmente en el rubro: semillas .

1/ NOTA. Estos cuadros se anexan al final del presente capítulí

PRODUCCION DEL SECTOR AGROPECUARIO
Y SU PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL P. I. B.
PRECIOS CONSTANTES DE 1958
Millones de Pesos



CUADRO No. 1

AÑOS	AGRICULTURA	GANADERIA	OTRAS PRODUCCIONES	TOTAL	PARTICIPACION EN B.I.P. -%*
1960	4.990.2	2.703.0	702.1	8.395.3	32.5
1961	5.159.1	2.762.0	896.7	8.817.8	32.1
1962	5.354.9	2.919.8	872.1	9.146.8	31.5
1963	5.206.5	3.137.7	818.4	9.162.6	30.6
1964	5.632.8	3.190.9	861.7	9.685.4	30.5
1965	5.580.1	3.201.0	922.1	9.703.2	29.4
1966	5.833.9	3.208.5	1.009.3	10.051.7	28.9
1967	6.241.1	3.419.4	1.114.4	10.774.9	29.1

FUENTE: DANE: Boletín mensual de estadística/225 Abril/70, Pág. 179
* FUENTE: CIE-DANE: Coyuntura económica 1969, Página 31

PRODUCCION, INSUMOS Y VALOR AGREGADO BRUTO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN 1967 (millones de pesos)

Cuadro #2

SECTOR AGROPECUARIO	PRECIOS CORRIENTES DE 1967 1/			PRECIOS CONSTANTES DE 1958 2/		
	PRODUCCION	INSUMOS	V/. AGREG. BRUTO	PRODUCCION	INSUMOS.	V/.AGREG. BRUTO
AGRICULTURA	16.102	1.337	14.765	6.241	518	5.723
GANADERIA	8.821	1.336	7.485	3.419	518	2.901
OTRAS PRODUCCIONES	2.877	1.130	1.747	1.115	438	677
TOTAL	27.800	3.803	23.997	10.775	1.474	9.301

FUENTE : 1/ - Calculados a partir de los precios constantes de 1958.

2/ - DANE, Boletín Mensual de Estadística # 225, Abril 1970, páginas 179-180.

Si por otro lado, se observa detenidamente el consumo de materias primas por parte de la industria que presenta el DANE 1/ y se descartan las clasificadas como de origen extranjero para obtener las de origen nacional, es posible establecer en virtud al tipo de materia prima detallado, cuales de ellas tienen origen en el sector agropecuario. Este detalle arroja un monto de $ 10.396 millones. Naturalmente esta cifra tiene la limitación de la apreciación personal del observador que hace la selección de dichas materias primas y se requeriría un trabajo mucho más cuidadoso y de mayor investigación para obtener una cifra más exacta en cuanto a su contenido, de manera que se elimine el error de dicha apreciación individual. Sin embargo se puede aceptar, con la limitación antedicha, en virtud el grado de detalle que brinda la información del DANE y como una primera aproximación al tema.

1/ - DANE : Industria Manufacturera Nacional - 1967. Cuadro # 15.

Por tanto, se tiene que la producción total de materias primas del sector agropecuario, se clasifica según su destino así :

Para el sector agropecuario	$ 2.988	millones
Para el sector industrial	10.396	millones
TOTAL	$ 13.384	"

Como la producción para el mercado nacional es de $22.504 millones, restando los $ 13.384 millones de las materias primas, quedan $ 9.120 millones para el consumo en forma de alimentos.

Bienes de Producción para el Sector Agropecuario.

El monto de los bienes de producción necesarios, excluyendo las tierras, para obtener la producción anterior, se discriminan entre importados y nacionales.

a) Bienes de Producción Importados.

La importación de bienes de producción para el sector agropecuario ha venido disminuyendo en cuanto a materias primas se refiere en virtud al desarrollo de la producción en el país de fertilizantes, insecticidas, fungicidas, productos veterinarios, etc. aún cuando dichas producciones tienen un alto contenido importado; así por ejemplo, en la producción de insecticidas y fungicidas para uso vegetal y los abonos químicos, algo más del 89% del valor de las materias primas son importadas 1/. Esto sin contar con el equipo.

Por el contrario, la importación de bienes de capital ha venido aumentando año por año como puede apreciarse en la gráfica # 2 y cuadro # 3.

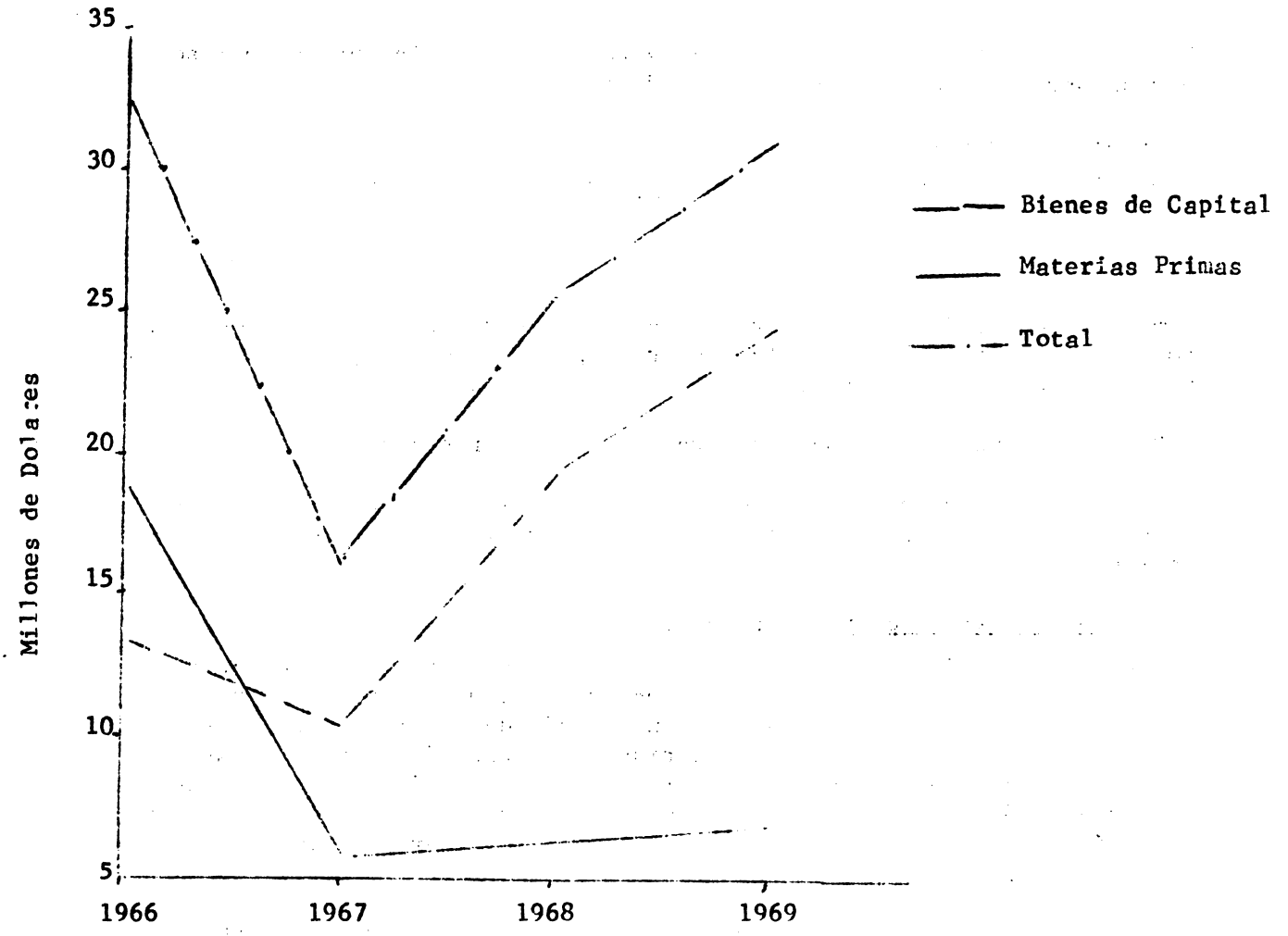
Para 1967 dichas importaciones valieron $ 224 millones, correspondiéndole $ 155 millones a los bienes de capital y $ 89 millones a las materias primas.

b) Bienes de Producción Nacionales.

En cuanto a los bienes de producción nacionales, la industria aportó $ 91 millones en bienes de capital representados en maquinaria y artefactos para la agricultura, cuya producción total en 1967 fué de $ 93 millones como se muestra en el anexo (Cuadro II-6) y de los cuales $ 2 millones correspondieron a exportaciones según se detalla en el cuadro II-2 del Anexo con los $ 815 millones en materias primas (Cuadro II-7) suma en total $ 906 millones procedentes de la industria.

1/- DANE : Industria Manufacturera Nacional - 1967, pág. 161 y 165

IMPORTACION DE BIENES DE PRODUCCION PARA LA AGRICULTURA



CUADRO No. 3

AÑOS	BIENES DE CAPITAL		MATERIAS PRIMAS		TOTAL	
	US. $ 000	$ 000	U.S.$000	$000	U.S.$000	$000
1966	13.491	182.129	19.030	256.905	32.521	439.034
1967	10.335	155.025	5.903	88.545	16.238	243.570
1968	19.565	318.910	6.222	101.419	25.787	420.329
1969	24.388	421.912	6.856	118.609	31.244	540.521

FUENTE BANCO DE LA REPUBLICA: XLVI Informe Anual del gerente a la junta Directiva-1969 pág. 64

NOTA : El valor en pesos se calcula a razón de: 1 US. $ igual a

en 1966 - $ 13.50
1967 - 15.oo
1968 - 16.30
1969 - 17.30

El mismo sector agropecuario; como ya se vió anteriormente, aportó $2.988 millones en materia prima para la obtención del producto.

Resumiendo, se tiene, en millones de pesos :

BIENES DE PRODUCCION		4.138	100%
- Importados		244	6
- Bienes de Capital	155		
- Materias Primas	89		
- Nacionales		3.894	94
-Bienes de Capital	91		2
- Materias Primas :			
- del sector industrial	815		20
- del sector agropecuario	2.988		72

Se aprecia pues, como el sector agropecuario genera el 72% de sus propios medios de producción

El Sector Industrial

Realización del Producto

La producción bruta de la industria manufacturera en 1967 fué de $37.402 millones a precios de venta en fábrica (cuadro II-3).

El valor de las exportaciones para ese mismo año, alcanzó la suma de $ 1.399 millones, según se detalla en el cuadro II-1 distribuyéndose en $ 873 millones en bienes de consumo, $ 503 millones en materias primas y $ 23 millones en bienes de capital. Por consiguiente se realiza en el mercado nacional la cantidad de $ 36.003 millones.

a) Producción de Bienes de Capital.

En el cuadro II-4 se detalla la producción nacional de bienes de capital, la cual asciende a $793 millones, que restados los $23 millones que se exportan, arrojan un saldo de $ 770 millones que se realizan en el mercado nacional. Como se vió anteriormente, $ 91 millones van al sector agropecuario, por tanto, $ 679 millones van a realizarse en el propio sector industrial como bienes de capital. El mismo cuadro II-4 indica como aproximadamente el 48% del valor de las materias primas consumidas son de origen extranjero, sin contar el contenido importado de: el equipo, la energía eléctrica y de los combustibles y lubricantes. Esto ha de observarse para tener una idea clara del alcance del término:

bienes de capital nacionales, que más y bien podrían denominarse como bienes de capital producidos en el país para ser más precisos en la expresión.

b) Producción de materias primas.

En cuanto a la producción de materias primas que tienen su mercadeo en el país, se tiene lo siguiente :

- Para el sector agropecuario	$ 815	millones
- Saldo en existencia a Dic. 31/67	289	"
- Para el sector industrial	6.244	"
TOTAL	7.348	"

En el cuadro II-7 del anexo se presenta la producción industrial con destino a la agricultura y para la cual reviste el carácter de materias primas secundarias. Lógicamente no se incluye la producción de maquinaria y aparatos agrícolas pues están considerados dentro de bienes de capital. Dentro del cuadro se puede observar que algunos de los elementos nombrados no tienen su destino exclusivo para el sector agropecuario, pero ante la imposibilidad práctica de separarlos, se ha resuelto asumir ese error que realmente no va a causar mucha distorsión de la cifra presentada.

El saldo en existencia incluye además de las materias primas, los combustibles y lubricantes y los productos en proceso de fabricación (véase cuadro II-5).

Las materias primas producidas por el sector industrial para sí mismo, se deducen al saber que el consumo de origen nacional es de $16.640 millones, según lo indica el DANE en su informe sobre la industria y de los cuales $ 10.396 millones provienen del sector agropecuario.

c) Producción de Bienes de Consumo Final.

El valor de la producción de bienes de consumo final se establece a partir de que se conoce el monto total de lo que se realiza en el mercado nacional al cual se le resta la producción de bienes de capital y materias primas ya calculadas, o sea :

Total para el mercado nacional	$ 36.003	millones
- Bienes de Capital	770	
- Materias Primas	7.348	
- Bienes de Consumo Final	27.885	

Este total de $ 27.885 millones incluye $ 506 millones de saldos en existencia a Diciembre 31 de 1967 según se indica en el cuadro II-5 del anexo.

Parte de este saldo debe corresponder a bienes de capital acabados, pero como la proporción entre estos bienes y los de consumo final es de un 2.7%, al no tenerse la discriminación, se ha resuelto computarse la totalidad como bienes de consumo final. En último caso se podría aplicar este porcentaje a los $ 506 millones lo cual arroja $ 14. millones como saldo para los bienes de capital.

1.2.3. Bienes de Producción para la Industria.

a) Importados.

La importación de bienes de producción para la industria manufacturera ocupa el sitio más destacado de las importaciones, ya que para 1967 representó el 68% del total de las importaciones y el 77% de dichos bienes.

La tendencia de estas importaciones para la industria muestra un aumento en términos absolutos y una disminución en términos relativos con el total de las importaciones. La disminución en términos relativos es contraria a la que presentan dichas importaciones de bienes de producción para el total del país (Véase Cuadro II-12). En las gráficas números 3 y 4 se presenta la primera situación y en la gráfica número 5 la última.

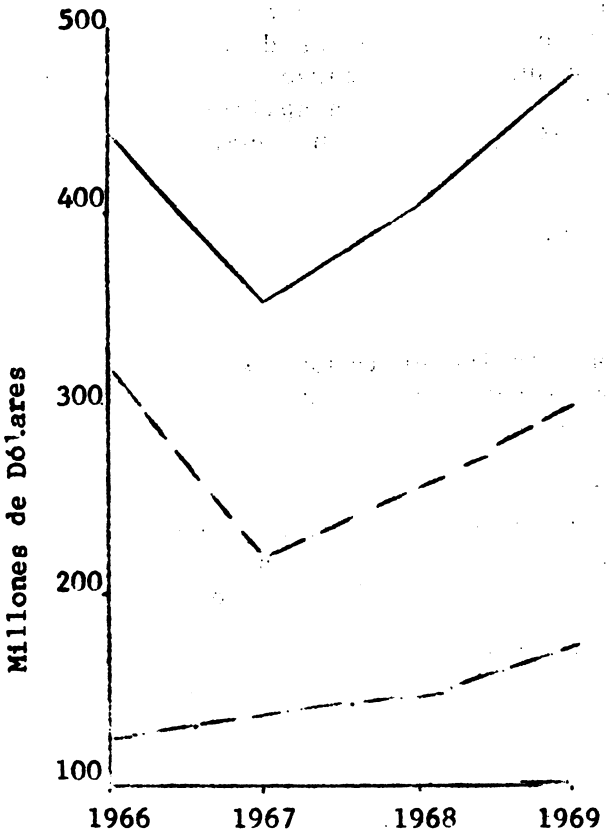
El total de bienes importados en 1967 fue de $ 6.562 millones distribuídos en $ 4.553 millones en materias primas 1/ y $ 2.009 millones en bienes de capital 2/.

1/ NOTA. El DANE en Industria Manufacturera Nacional - 1967, pág. 154 detalla un total de $ 4.552.867.951 en materias primas de origen extranjero. El Banco de la República en el XLVI Informe Anual de Gerencia a la Junta Directiva 1969, pág. 64 presenta la cifra global de US$ 221.743.000 que liquidados a razón de $ 15. por dólar da un total de $ 3.326.145.000. Por venir especificada por productos y en pesos del año 1967, para este trabajo se acogerá la cifra del DANE. Esta diferencia posiblemente se deba a que el DANE toma la información de los manifiestos de aduana, en tanto que el Banco, de los registros de Importación, documentos que se producen en diferentes fechas con la consiguiente posibilidad de que lo registrado en un año se nacionalice en otro.

2/ BANCO DE LA REPUBLICA. Ibidem.

IMPORTACION DE BIENES DE PRODUCCION PARA LA INDUSTRIA

GRAFICO No. 3

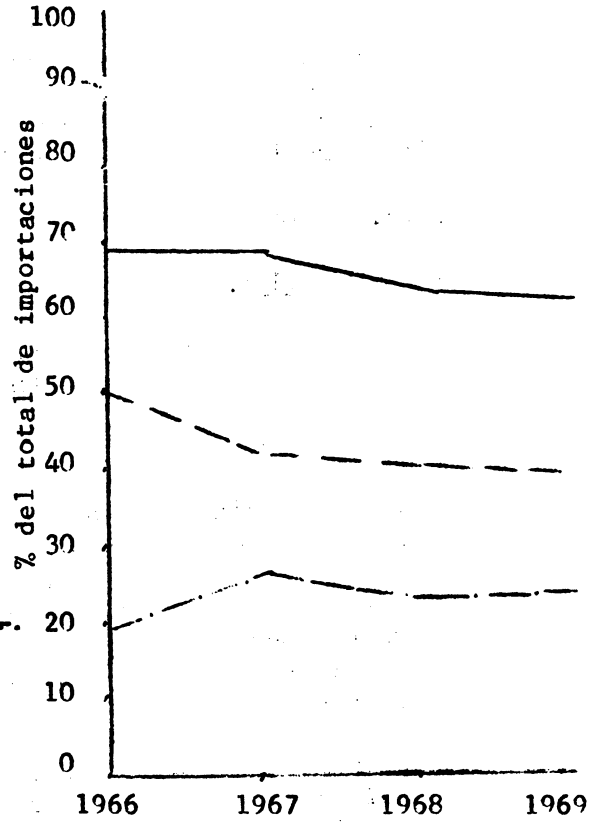


TOTAL

MAT. PRIMAS

B. DE CAPITAL

GRAFICO No. 4



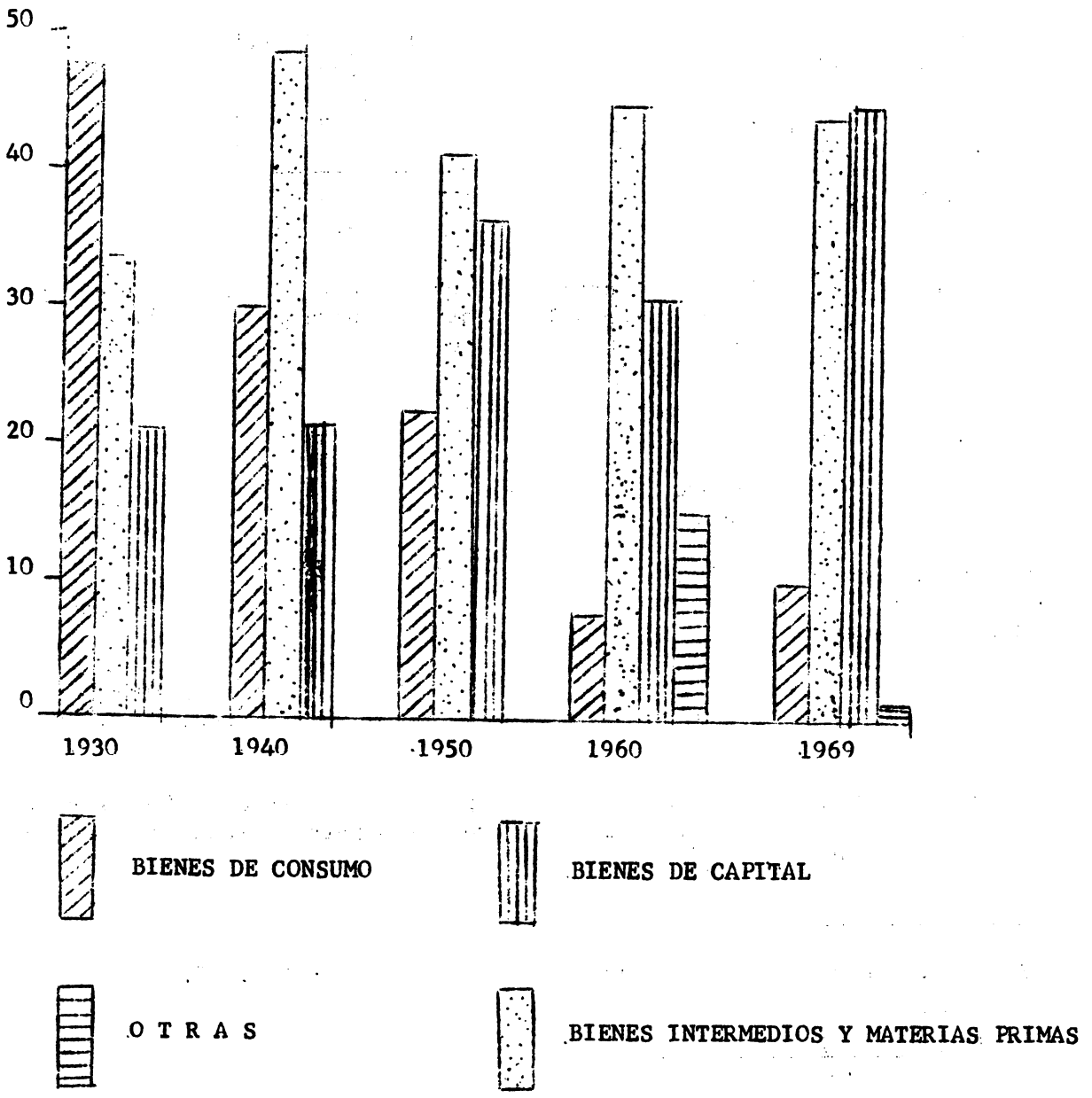
CUADRO No. 5

AÑOS	MATERIAS PRIMAS		BIENES DE CAPITAL		T O T A L	
	US. $ 000	%	US. $ 000	%	US.$ 000	%
1966	315.441	49.4	124.938	19.5	440.379	68.9
1967	221.743	42.4	133.942	25.6	355.685	68.0
1968	256.944	40.7	143.956	22.8	400.900	63.5
1969	302.533	39.6	175.929	23.1	478.462	62.7

NOTA : Los porcentajes son el relación al total de las importaciones efectuadas en cada año.

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA.- XLVI Informe Anual del gerente a la Junta Directiva 1969 - Página 64

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES



F U E N T E : Cuadro A-12

b) Nacionales.

Los bienes de producción nacional suman $ 18.122 millones descompuestos así:

Bienes de Capital	$ 679	millones
Materias Primas	16.640	"
Energía Eléctrica	251	"
Combustibles y Lubricantes	472	"
Trabajos por Contrato	80	"
TOTAL	18.122	"

El monto de los bienes de capital se obtuvo por diferencia entre la producción de dichos bienes y lo destinado para exportación y el sector agropecuario tal como se explicó anteriormente. El resto de cifras proviene del DANE 1/.

Algunas Relaciones

Las cifras hasta ahora presentadas permiten establecer algunas relaciones que pueden servir de base para análisis posteriores.

Del valor total de los bienes de producción para la industria se tiene que el sector agropecuario aporta el 42%; y en relación a materias primas el 62%.

Por otro lado la industria, en bienes de capital y materias primas, le aporta al sector agropecuario el 22% de su valor de los bienes de producción.

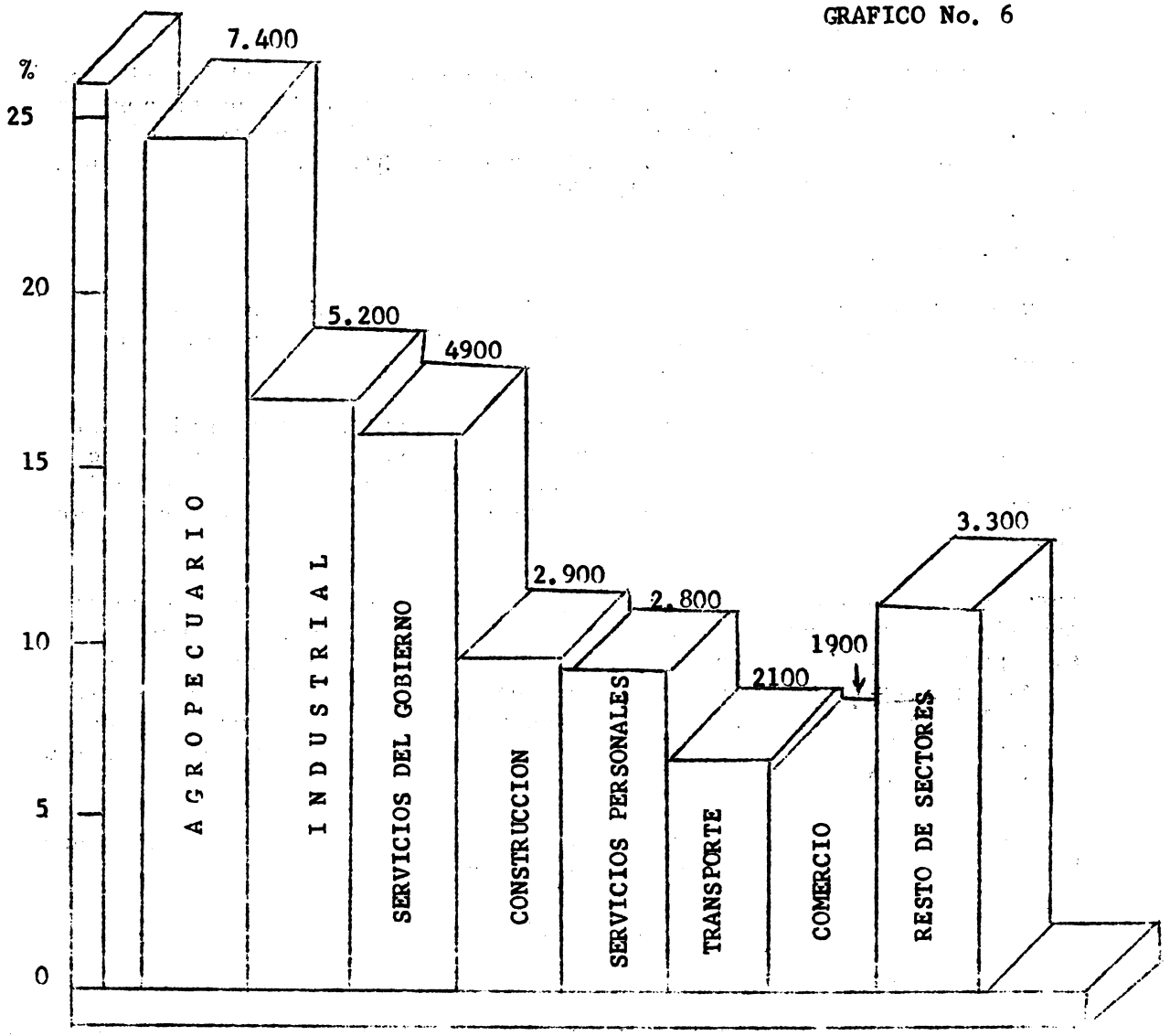
Anteriormente se vió cómo el sector agropecuario genera el 72% de sus propios medios de producción. Esta misma relación para la industria señala un porcentaje de 18.5 2/.

1/ DANE. Industria Manufacturera Nacional - 1967 - Pág. 15.

2/ $\frac{(6.244 + 679) \times 100}{37.402}$

REMUNERACION AL TRABAJO POR SECTORES EN 1.967

GRAFICO No. 6



CUADRO No. 6

SECTOR	PRECIOS DE 1.967	%
Agropecuario	7.429	24.2
Industria Manufacturera	5.167	16.8
Servicios del Gobierno	4.893	15.9
Construcción	2.935	9.6
Servicios Personales	2.844	9.3
Transporte	2.099	6.8
Comercio	1.986	6.5
Bancos, Seguros, otras financieras y finca raiz	1.713	5.6
Minería	642	2.2
Electricidad - Gas - Agua	440	1.4
Comunicaciones	408	1.3
Silvicultura	93	0.3
Pesca y Caza	34	0.1
TOTAL	30.682	100.0

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. Cuentas Nacionales 1950-1967 Página 38

El valor agregado bruto del sector agropecuario es de $ 23.908 millones 1/ y el de la industria; $ 15.406 millones 2/ es decir una proporción de 1.6 a 1, debe tenerse en cuenta que la población ocupada en el sector agropecuario en 1967 fué de 1.875.000 personas 3/. y en el sector industrial 282.000 (véase cuadro II-10).

Remuneración al trabajo.

La remuneración al trabajo en 1967 fué de $ 30.682 millones de los cuales el 24% correspondió al sector agropecuario y el 17% al industrial (gráfico # 6 - Cuadro # 6).

La importancia de esta información radica en que si se considera este volumen como la capacidad de compra y pago de servicios de la población, permite tener una idea de la amplitud o estrechez del mercado para la realización de los bienes de consumo final tanto del sector agropecuario como del sector industrial.

Para establecer esta estrechez o amplitud del mercado se presentan algunas limitaciones entre otras el desconocimiento de la estructura del consumo para el sector agropecuario y para los otros sectores, se tienen datos sobre la estructura del consumo para las cuatro principales ciudades del país entre obreros y empleados pero no se tiene cuantificada la fuerza del trabajo en estos mismos grupos de manera que permita hacer una ponderación.

Sin embargo, como se pretende tan solo dar una ligera idea sobre el problema se trabajará con los promedios generales o sea :

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE GASTOS

Cuadro #7

GRUPOS	ALIMENTOS Y BEBIDAS	VIVIENDA	RESTO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS
Obreros	64	17	19
Empleados	51	22	27
Promedio	57	20	23

(Véase mayor detalle en el cuadro II-11).

1/ 27.800- (3.803 + 89) (En el cuadro #2 nó están restados los $ 89 millones de materias primas importadas).

2/ 37.402- (16.640 + 251 + 472 + 80 + 4.553)

3/ Véase el Capítulo 1.4 mercado de la mano de obra y el 4.3 proyecciones de Oferta de Trabajo.- Sobre un total de 2.5 millones de población económicamente activa (PREALC, pág. III-85) se aplica un 25% de desocupación.

Si a los bienes de consumo final de la industria se le resta el valor del grupo de alimentos y bebidas, quedará el grupo de mercancías de consumo final diferente de alimentos.

Producción Bruta :

- Alimentos	$ 10.347	millones
- Bebidas	3.126	"
	13.473	"
Menos exportación	290	"
	13.183	"

Bienes de Consumo Final - Industria	$ 27.885	millones
Menos productos Alimenticios - Industria	13.183	"
Total de Bienes de Consumo Diferentes de Alimentos	$ 14.702	"

Alimentos Producidos por el Sector Agropecuario	$ 9.120	"
Alimentos Producidos por el Sector Industrial	13.183	"
Total de Bienes de Consumo Final-Alimentos	22.303	"

Se tiene entonces que el producto total de bienes de consumo final que salen al mercado nacional, discriminados entre alimentos y no alimentos es:

Productos Alimenticios	$ 22.303	millones
Otros Productos de Consumo Final	14.702	"
Total Bienes de Consumo Final	37.005	

Si a los $ 30.683 millones de remuneración al trabajo le aplicamos los porcentajes promedios de distribución del consumo se tiene :

Gastos de Alimentos y Bebidas	$ 17.489	millones
Gastos en otros Productos	7.057	"
Gastos en Vivienda	6.137	"
	30.683	"

Se tiene entonces que si se establece un balance entre la producción y la capacidad de compra de las masas trabajadoras hay un déficit de consu

mo, pues no cabría hablar de superproducción, igual, en millones de pesos, a :

	PRODUCCION	CONSUMO	BALANCE
Productos Alimenticios	$ 22.303	17.489	4.814
Otros Productos	14.702	7.057	7.645
	37.005	24.546	12.459

Por las cifras anteriores con todo y sus limitaciones, se ve que cerca de una tercera parte de la producción nacional no encuentran mercado con lo cual nos centramos en el problema básico de la economía del país o sea la estrechez interna de mercado. Sobre este aspecto debe recaer la búsqueda de soluciones antes que sobre la producción misma.

A esta cifra de $ 12.459 millones habría que restarle todo aquello que se comercializa a través del crédito personal para bienes de consumo ; sistema por el cual le permite a un individuo en un momento determinado (un año en este caso) consumir una cantidad superior a sus ingresos.- Planeación Nacional 1/ indica como la propensión al consumo para 1966 fué del 100.3%, lo cual indica una descapitalización y endeudamiento de la población.

POBLACION

En referencia a los problemas del desarrollo, los países pobres del mundo afrontan uno nuevo: el crecimiento acelerado de su población, que viene a sumarse como en nuestro caso a los de la estructura de la propiedad, la tenencia de la tierra, los ingresos, etc. Dicho aspecto se relaciona desde el punto de vista cuantitativo con la expansión de las técnicas de producción (que se modificarían según la densidad de la población) y con las necesidades y estructuras sociales.

Partiendo de la base de la posible utilización de nuestros recursos es interesante observar cómo el actual ritmo de crecimiento poblacional afectaría el crecimiento económico y el desarrollo (ver pág, 3) aún en condiciones de un cambio acelerado de las estructuras sociales. Sería tema de tratamiento especial considerar qué evolución se presentaría, según diversas tasas de poblamiento, en: a) la renta nacional y per-cápita; b) Posibilidad de ampliación económica, es decir, de utilización del excedente económico y c) Efectos sobre la división del trabajo y la productividad.

1/ - PLANEACION NACIONAL . Planes y Programas de Desarrollo 1969/72- Documento DNP-417 J-Pág. 1-7.

Veamos cuál es el estado actual de nuestra población (Ver cuadro #1).

COLOMBIA POBLACION TOTAL

CENSOS
(1918-1964)

FECHA CENSAL	POBLACION TOTAL	TASA INTERCENTAL DE CRECIMIENTO
14 Oct. 1918	5.585.777	%
5 Jun. 1938	8.701.816	2.01
9 Mayo 1951	11.548.172	2.18
15 Jul. 1964	17.484.508	3.14

FUENTE : La población en COLOMBIA : Realidad, perspectiva, política DNP. 280- URH-REV. I-P.2-3.

Se puede cbservar un incremento constante en la población, así como en la tasa de crecimiento, hechos reafirmados por los datos actuales que estiman el total de población en 21'600.000 y una tasa de crecimiento del 3.5%. Se considera que influyeron notablemente en este crecimiento la introducción de servicios extensos de control de la salud y aplicación de nuevas drogas que en su conjunto produjeron una elevación en los niveles de vida y una consiguiente disminución en la tasa de mortalidad como puede observarse en el cuadro #2.

COLOMBIA

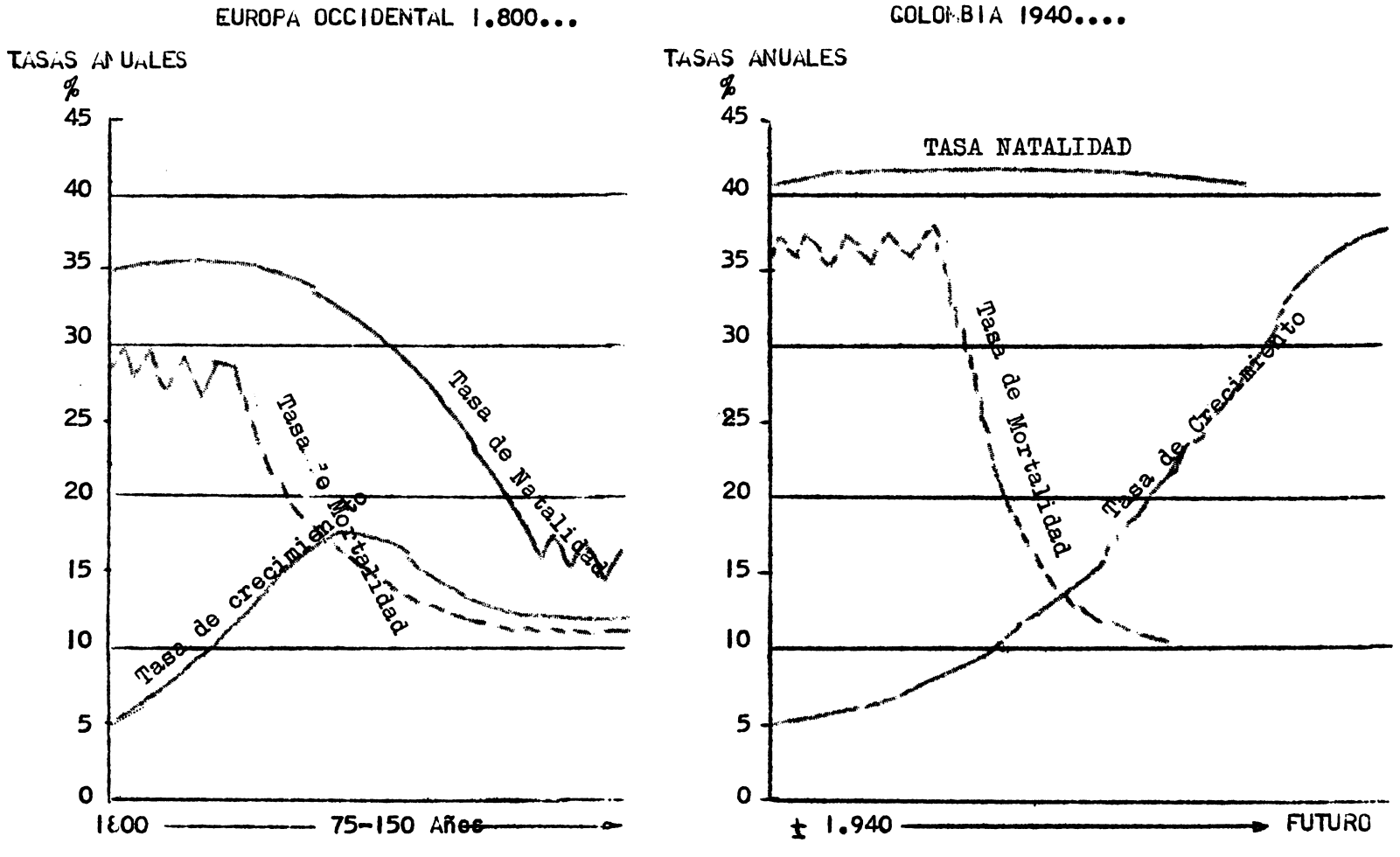
TASAS BRUTAS DE NATALIDAD Y MORTALIDAD
(1912-1970)

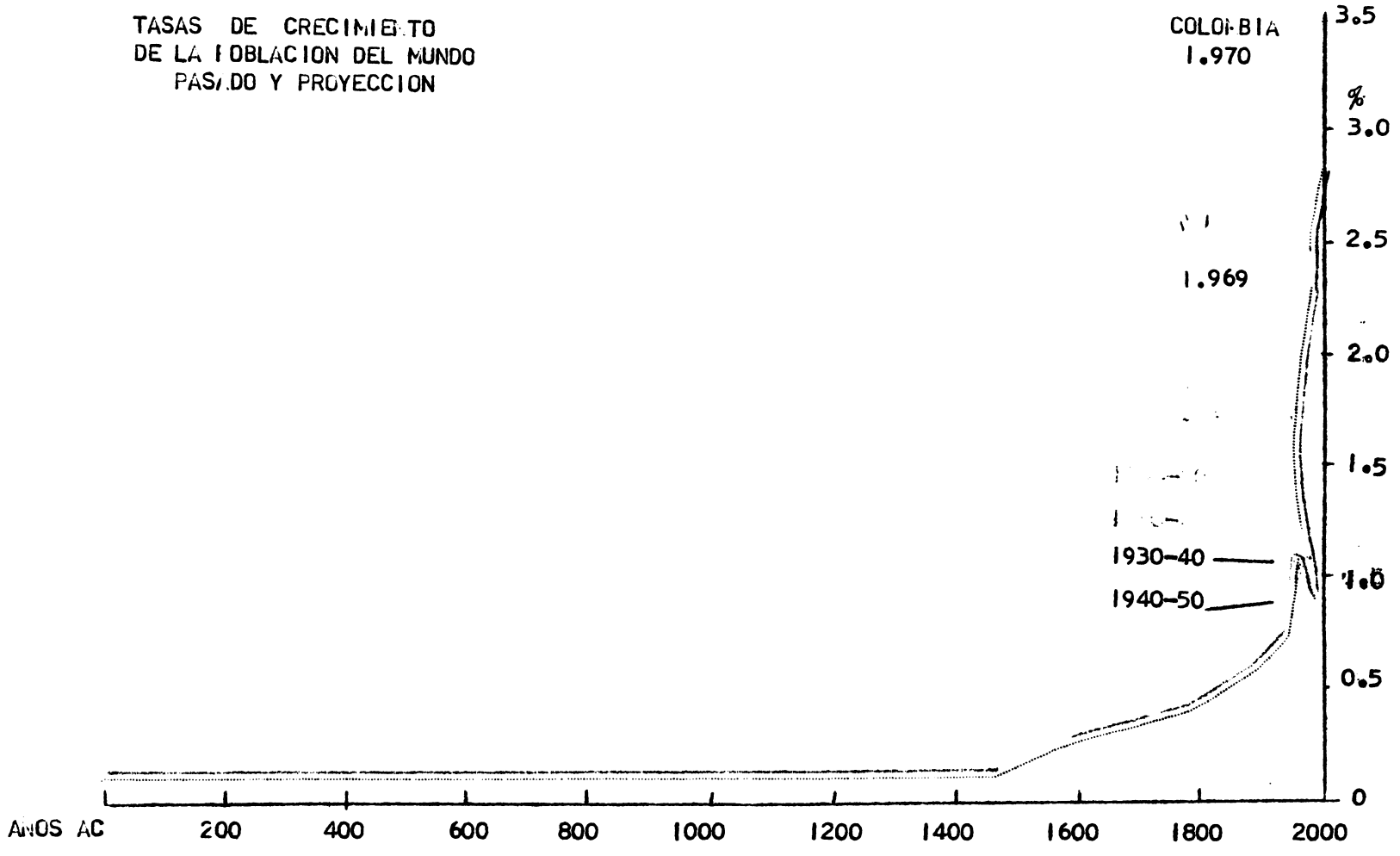
Cuadro #2

AÑO	TASA BRUTA NATALIDAD	TASA BRUTA MORTALIDAD	TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLAOCION
1912- 1938	48	27	2.0
1938- 1944	47	25	2.1
1944- 1951	46	18	2.2
1951- 1956	44	17	2.9
1956- 1964 (censo)	43	15	3.2
1970- (Estimado)	41	11	3.5

FUENTE : J.V. GRAUMAN, Some Aspects of Population Growth in Colombia, CEPAL, Santiago, 1962 y Censo Población, DANE, 1964.

LA TRANSICION DEMOGRAFICA
Gráfico #1





CRECIMIENTO DE LA POBLACION DEL MUNDO

PASADO Y FUTURO

(Asumiendo tasas de Fecundidad Constante)(1111)

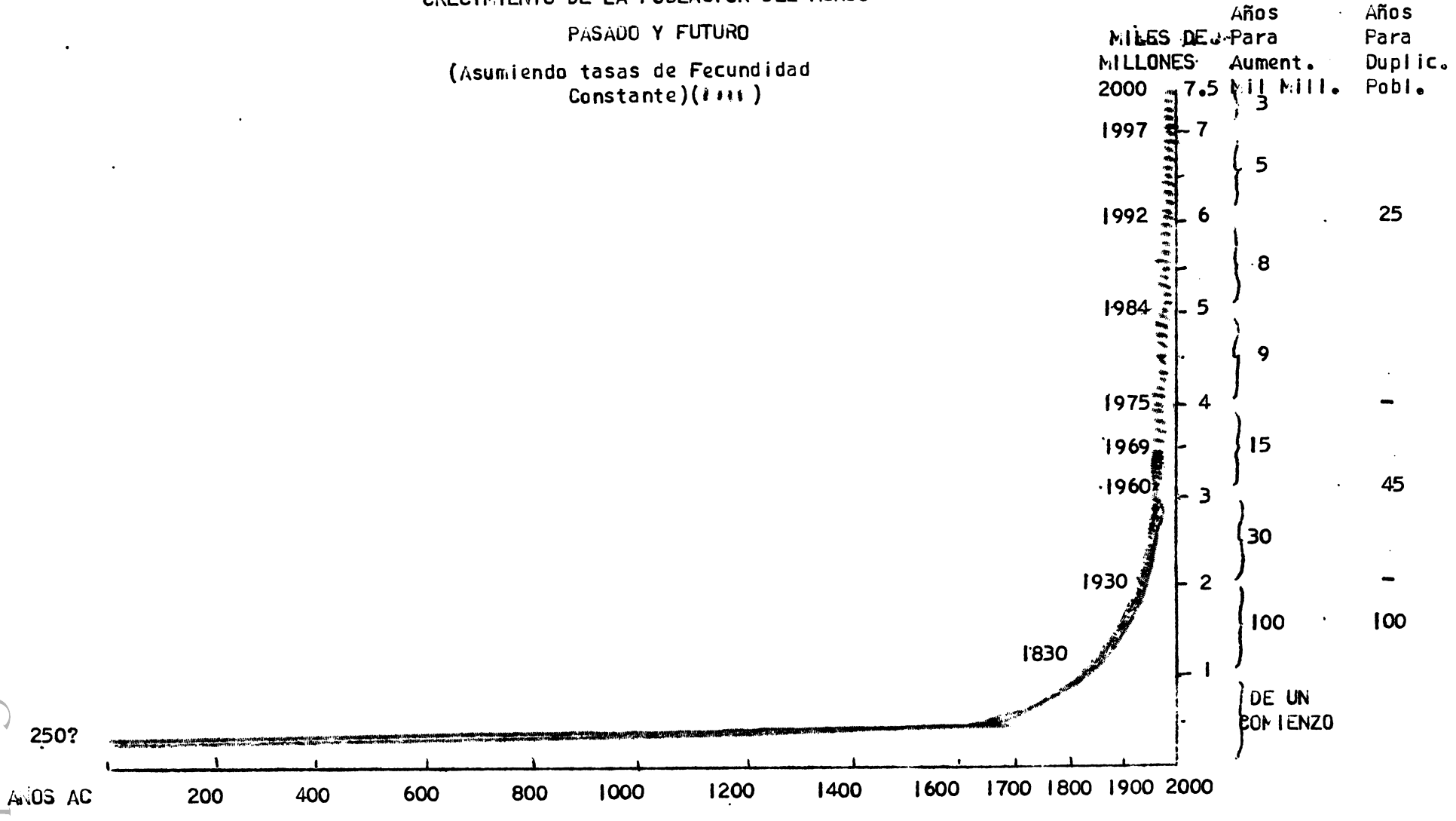
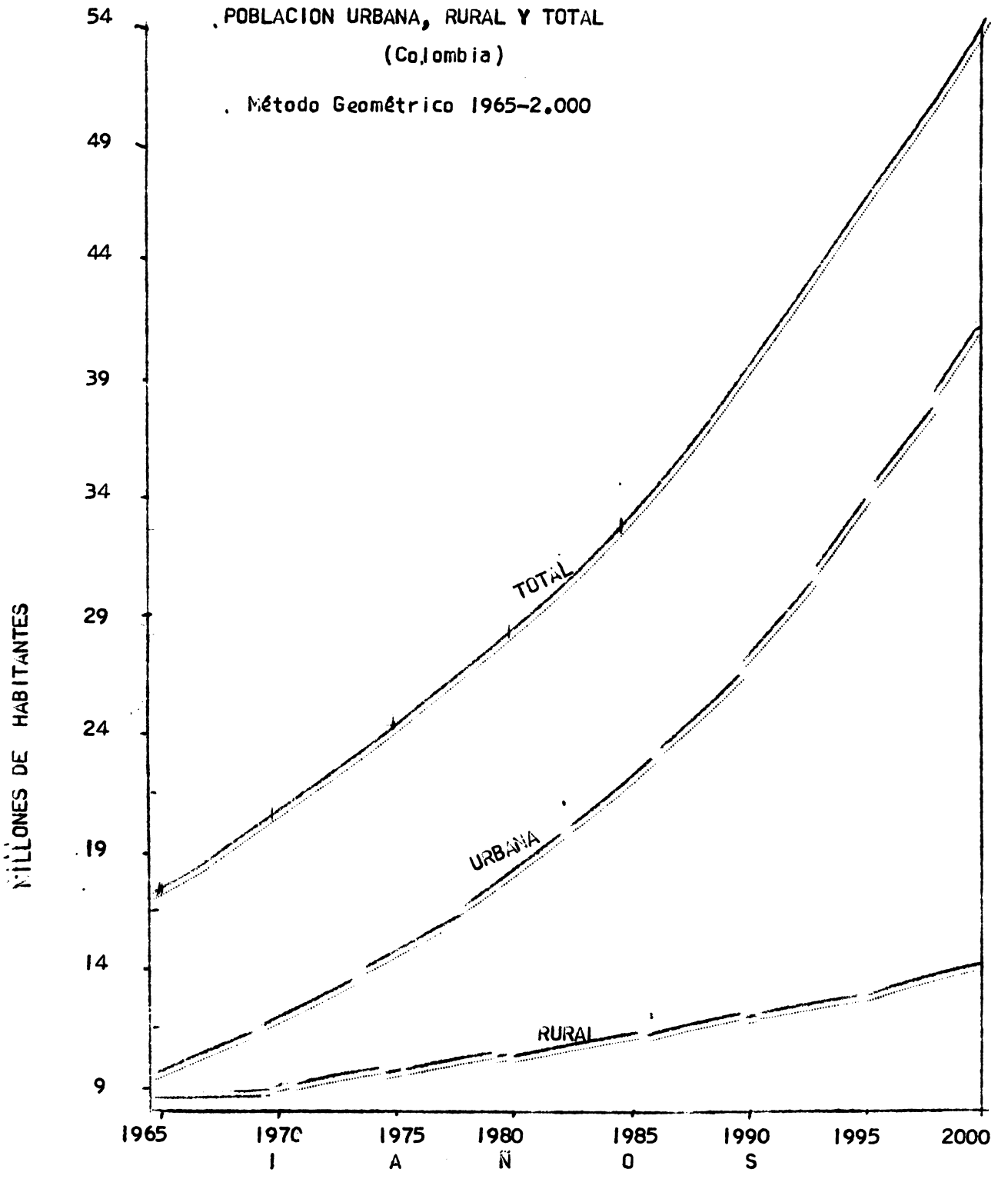


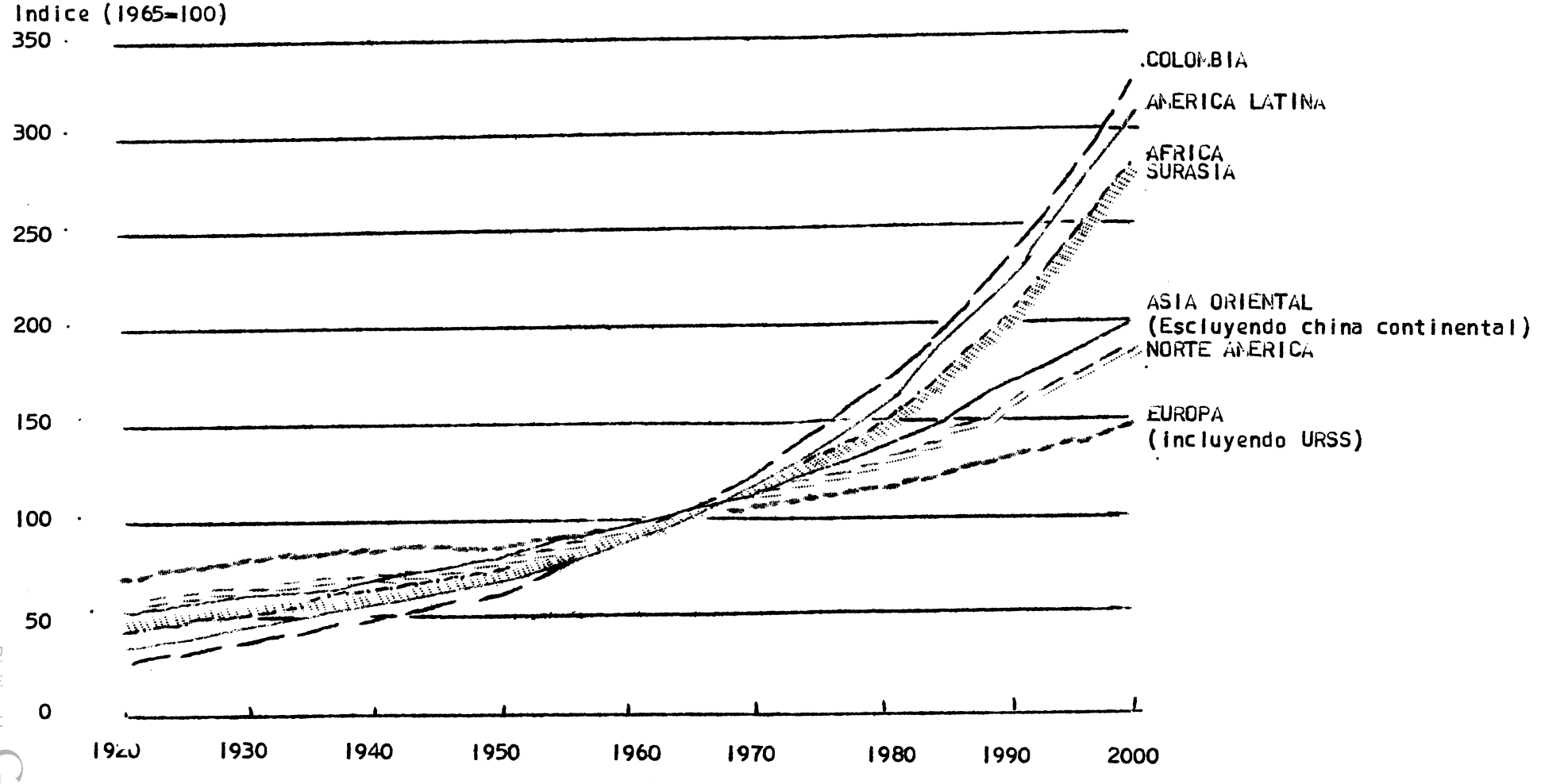
Gráfico #3



1) Población Urbana Base = 9'239.626 Hbs. (1.964)
2) Tasa de Crecimiento = 4.26 %
3) Población Rural Base = 8'244.882 Hbs. (1.964)
4) Tasa de Crecimiento = 1.4 %
5) Población Total Base =17'484.508 Hbs. (1.964)
6) Tasa de Crecimiento = 4.196

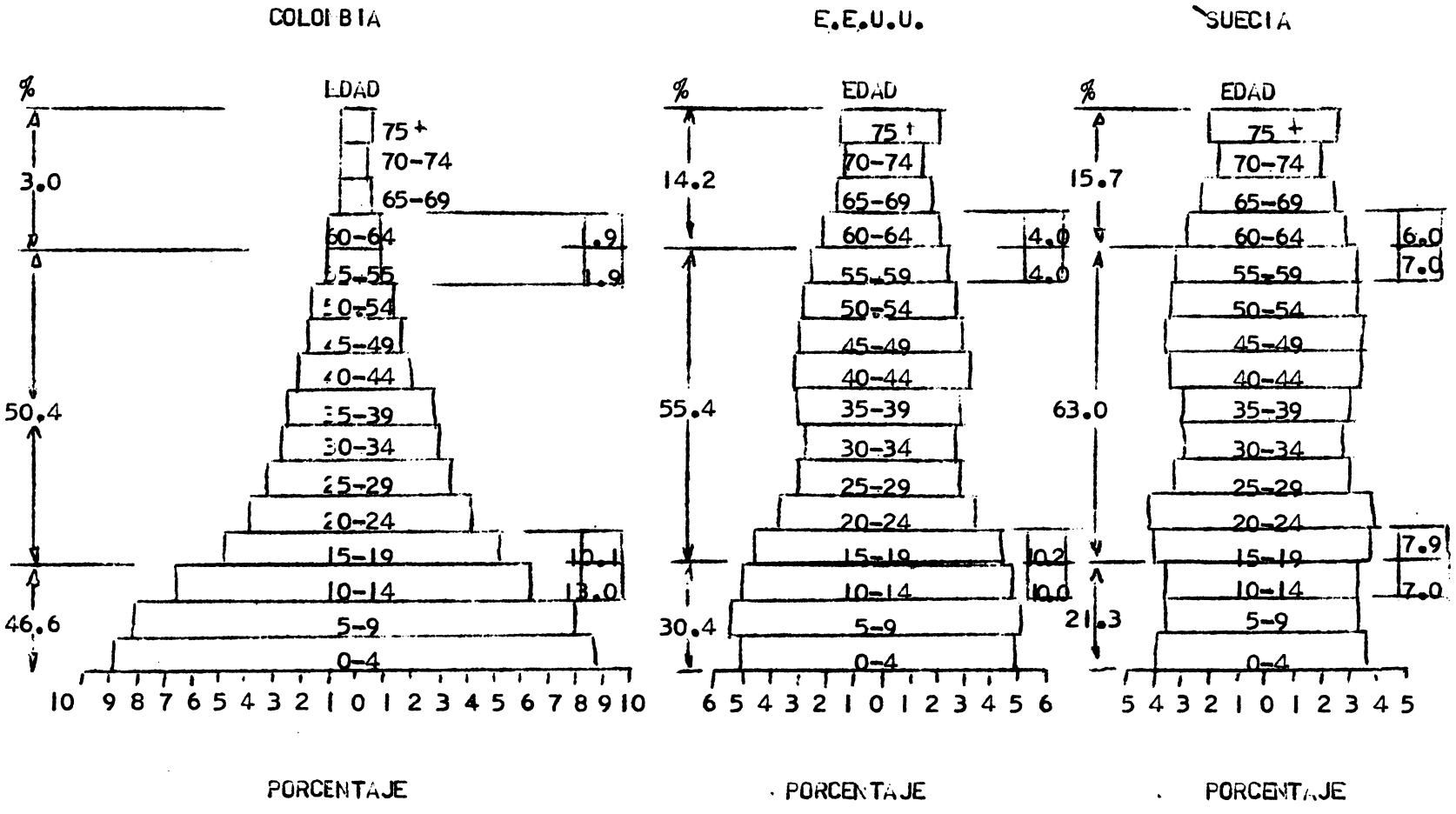
TASAS RELATIVAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION

COMPARATIVAS POR REGIONES 1920-2000
Y PARA COLOMBIA



Nota: Se asume una fecundidad constante (sin migraciones)

1.964



COMPARACION DE ESTRUCTURAS DE POBLACION Y DEPENDENCIA

La anterior apreciación es válida, en términos generales para el resto del mundo, como podrá observarse en la gráfica #1 y 1A. Cabe anotar que COLOMBIA presenta un índice de incremento poblacional por encima del promedio mundial, del Latinoamericano y solo igualado o superado por muy pocos países del mundo. También se observa (ver gráfica #2) que la población mundial desde su primera contabilización hasta comienzos de la revolución industrial mantuvo una tasa constante de crecimiento, para llegar en 1830 a los 1.000 millones de habitantes; dicha cifra se duplicó al cabo de los 100 años siguientes aumentándose en esta misma cantidad en un número de años cada vez menor así: 1.000 millones más a los 30 años después en 15, luego 9, 8, 5 y 3 respectivamente hacia el año 2.000 y duplicándose la población primero en 100 años, luego en 45 y después en 25.

Cálculos del incremento de la población colombiana hasta el año 2.000, indican que esta llegará a 55 millones de habitantes aproximadamente, presentándose una duplicación de la población actual en unos 20-21 años (ver gráfico #3). También se puede observar cómo mientras Europa tendrá un crecimiento moderado hasta el año 2.000 (incluyendo URSS) y Estados Unidos algo más que los anteriores, estos como países desarrollados, se enfrentan a los países pobres, que como es el caso de Asia Oriental (partiendo de 1920 en proyección al año 2.000) habrán cuadruplicado su población; Africa y Surasia, quintuplicado el número de habitantes y América Latina sextuplicado (véase gráfica # 4). Entonces se deduce obviamente que los problemas concernientes al aumento poblacional no afectan a los países ricos y desarrollados que tienen regulada la estructura de su población, como lo confirma el hecho de que el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que ingresa es igual o por lo menos no hay mayores diferencias con el porcentaje de PEA que sale en la edad 59-64 años, al contrario de lo que acontece en los países pobres, donde la desproporción entre el número de personas que ingresan a la PEA es muy grande en relación con el de los que salen (ver gráfico # 5).

Así un programa que asegurará una estructura poblacional por lo menos semejante a la de los países ricos y avanzados, permitiría mejores y más rápidas posibilidades de desarrollo, sin que en ningún momento se considere dicho programa como un paliativo a una salida a sus causas generadoras, enmarcadas en la estructura del subdesarrollo. De lo contrario la brecha entre los países avanzados y los pobres se ahondaría; la capacidad de aquellos para continuar ejerciendo su política de enriquecimiento siempre a costa de los más pobres y débiles, aumentaría mejorando sus niveles de ingreso y equiparando sus tasas de mortalidad y crecimiento como puede apreciarse en la gráfica comparativa # 6. Algunos creen que se deba propender por una carrera demográfica a fin de que un crecido número de habitantes en el mundo se constituyan en problema para los países desarrollados, especialmente para los Estados Unidos y más aún, para en esta forma constituirse en problema social gigantesco dentro de cada país pobre; pues bien, la India por ejemplo, constituye un caso de una gran masa de población, que por su extrema miseria y pobreza han conducido a esa inmensa población a su postración, a la sumisión y a la resignación.

Esto porque a mayor pobreza y cuando los pueblos lo único que redistribuyen en su miseria, cunde la ignorancia, baja el acceso a la educación y la incapacidad de comprender la necesidad de un cambio radical de su situación. En China Comunista por ejemplo, no fué la enorme población lo que produjo el cambio, fué la terquedad, la impermeabilidad de sus clases dirigentes y el reparto que de ella quisieron hacer los países desarrollados, que la separó de la influencia del mundo occidental.

Por otra parte mientras los países ricos pueden afrontar las necesidades nutricionales de su población y aún generan excedentes de dicha producción nuestros países padecen el subconsumo y el gran déficit nutricional que describe tan admirablemente JOSUE DE CASTRO en su GEOPOLITICA DEL HAMBRE. Se llama la atención sobre este problema no por querer o tener la intención de esquivar sus causas generadoras. Lo anacrónico de nuestra estructura económica y social actual es suficiente para que la situación exija una transformación sin dilaciones

Distribución Poblacional.

Al hacer una discriminación de la población total del país en rural y urbana, el DANE nos presenta los siguientes datos aproximados; en 1938 solamente el 29.1% de la población estaba ubicada en zonas urbanas, en 1951 el 38.9% y en 1964 el 52.8%. De la misma forma en las regiones mayores del país, en 1938 el 70.9% correspondía a la población rural, en 1951 el 61.1% y en 1964 el 47.2%; indicativo este de la migración del campo a la ciudad.

POBLACION RURAL Y URBANA
1938-1951-1964

Cuadro # 3

	1938		1951		1964	
AREA	# Habit.	%	# Habit.	%	# Habit.	%
RURAL	6.168.136	70.9	6.862.823	61.1	8.244.882	47.2
URBANA	2.533.680	29.1	4.365.686	38.9	9.239.626	52.8
TOTAL	8.701.816	100.0	11.228.509	100.0	17.484.508	100.0

FUENTE. DANE. Censos de Población de 1938, 1951 y 1964.
Urbanización y Marginalidad, pág. 19

En el Cuadro # 4 se puede observar cómo en la pirámide poblacional colombiana según el censo de 1964, el 49.3% de la población pertenecía al sexo masculino y el 50.7% al sexo femenino. El 46.6% era población menor de 15 años, un mismo porcentaje correspondía a población de 15 a 54 años y un 68% era población de 55 o más años de edad (1).

(1) Ministerio de Salud Pública, Asociación de Facultades de Medicina, Investigación Nacional de Morbilidad, Bogotá, 1968, p.7.

COMPARACIONES Y ESTRUCTURA DE LA POBLACION

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION POR EDAD Y SEXO

CENSOS DE 1938,1951, 1964

Cuadro #4

	1938			1951			1964		
	H.	M.	Total	H.	M.	Total	H.	M.	Total
Menos de 1	1.7	1.6	3.3	1.9	1.8	3.7	1.8	1.8	3.6
1- 4	6.0	6.0	12.0	6.6	6.4	13.0	7.1	6.9	14.0
5- 9	7.2	7.1	14.3	7.1	6.8	13.9	8.1	7.9	16.0
10-14	6.3	6.0	12.3	6.1	5.9	12.0	6.6	6.4	13.0
15-19	4.9	5.4	10.3	4.8	5.4	10.2	4.8	5.3	10.1
20-24	4.7	4.8	9.5	4.7	4.9	9.6	3.8	4.3	8.1
25-29	3.9	4.1	8.0	3.6	4.0	7.6	3.2	3.5	6.7
30-34	3.0	3.1	6.1	3.1	3.0	6.1	2.9	3.0	5.9
35-39	3.1	3.0	6.1	2.8	3.0	5.8	2.5	2.8	5.3
40-44	2.3	2.3	4.6	2.2	2.1	4.3	2.1	2.0	4.1
45-49	1.8	1.7	3.5	1.7	1.8	3.5	1.7	1.7	3.4
50-54	1.6	1.6	3.2	1.6	1.6	3.2	1.5	1.5	3.0
55-59	0.9	0.9	1.8	1.0	0.9	1.9	1.0	0.9	1.9
60-64	1.0	1.1	2.1	1.0	1.0	2.0	0.9	1.0	1.9
65-69	0.4	0.5	0.9	0.6	0.6	1.2	0.5	0.6	1.1
70-74	0.4	0.5	0.9	0.4	0.5	0.9	0.4	0.4	0.8
75-79	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.3	0.5
80-84	0.1	0.3	0.4	0.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.3
85 y más	0.1	0.2	0.3	0.1	0.2	0.3	0.1	0.2	0.3
TOTAL	49.6	50.4	100.0	49.7	50.3	100.0	49.3	50.7	100.0

FUENTE. Hechos Demográficos. Investigación Nacional de Morbilidad (Ministerio de Salud Pública. Asociación de Facultades de Medicina) En 1968 Tabla 2.

El aumento de la población joven en la estructura por grupos de edades, indica que el grupo de 0 a 14 años, que representaba el 42.6% en 1951, en 1964 pasó a ser el 46.6%, mientras que el grupo 15 a 69 años, que representaba en 1951 el 52.3%, bajó al 48.4% en 1964, reflejándose en esta forma un incremento en la TASA DE DEPENDENCIA de la población, así:

ESTRUCTURA DE EDADES DE COLOMBIA
CENSOS - 1918 - 1964 (%)

Cuadro # 5

GRUPO ETARIO	1918	1938	1951	1964
0- 14	39.79	41.79	42.55	46.64
15- 19	54.30	53.05	52.32	48.41
60 y más	5.73	4.98	5.13	4.95
TASAS DEPENDENCIA	84.16	88.50	91.13	106.57

FUENTE. La población en Colombia. Realidad, Perspectivas y Política. DNP. 280. URH - REV I. Pág. 11

Esta estructura presenta las tasas de dependencia con relación a la cantidad de menores y ancianos por cada 100 adultos.

La estructura de edades de la población colombiana tiende a rejuvenecerse, debido principalmente a la continuidad de altas tasas de fecundidad, paralelas con el brusco descenso de la mortalidad (especialmente la infantil).

Finalmente de acuerdo al censo realizado en Julio de 1964, Colombia tenía 17.484.508 habitantes, sobre una extensión de 1.138.914 kilómetros cuadrados. 98.7% de esta población vivía en los departamentos del país, divisiones politicoadministrativas que comprenden el 53.6% del territorio nacional, con una densidad de 28 habitantes por kilómetro cuadrado. El 1.3% restante de la población vivía en el 46.4% del territorio, correspondiente a las Intendencias y Comisarías, con una densidad de población de menos de un habitante por kilómetro cuadrado.

Nivel de Ingresos y Población

Así como el crecimiento de la población se presenta mayor en los países pobres y atrasados y los avanzados mejoran sus niveles de vida y riqueza a costa de aquellos, (situación que internamente es igual) conformándose en los primeros una base de la pirámide poblacional muy amplia

que disminuye según el aumento de los ingresos llegando así a una semejanza con la de los países ricos.

" Se observa que, dice el Ministerio de Salud, a medida que aumenta el ingreso disminuye el porcentaje de menores de 15 años pasando del 49.6% en el grupo de los ingresos más bajos, al 38.5% en el de los ingresos más altos; esta reducción es más notoria en los menores de 5 años cuyo número llega a ser inclusive inferior al del grupo quinquenal siguiente. En sentido inverso, la población de 15 a 54 años que representan el 42.0% es el grupo de más bajos ingresos aumenta en forma consistente al 52.6% en el grupo de ingresos más altos". (2).

Una comparación de las estrueturas de la población colombiana con la de Suecia y Estados Unidos, se observa cómo la población joven proporcionalmente es mayor y en cambio lo es menor por encima de los 54 años. De donde se concluye que, una modificación de la población por edades puede tener como consecuencia la reducción de parte de las inversiones DEMOGRAFICAS consagradas a los no productores, así como la parte del consumo de estos. Así se permitiría acrecentar la parte de las inversiones productivas y por consiguiente, la tasa de crecimiento de la renta nacional. Si el crecimiento de esta tasa es superior a la tasa de crecimiento de la población, la tasa del ingreso percápita habrá crecido y este será el objetivo buscado.

Conclusiones

1. La población colombiana es eminentemente joven: el 46.6% es menor de 15 años y solo un 6.8% es mayor de 54 años.

2. La comparación entre los últimos censos muestra una tendencia al rejuvenecimiento de la población, con un incremento proporcional de los grupos menores de 15 años.

3. El hecho de que algo más del 45% de la población tenga menos de 15 años a raíz del crecimiento demográfico, demuestra la situación de una elevada proporción de población oque no está en edad de trabajar.

4. La población femenina de 1 a 54 años, representa el 24.1% de la población total del país y la masculina el 22.5%.

5. La tasa de natalidad es de 40.0 X 1.000. La tasa de natalidad urbana, ajustada a la población del país por edad y sexo es de 31.3 X 1.000 y la rural de 51.6 X 1.000.

---

(2) Minsalud, ob. cit. p. 10

6. La tasa de fertilidad es de 165, X 1.000 de 15 a 64 años.
la tasa de fertilidad en la zona urbana es de 129.4 X 1.000.
La tasa de fertilidad en la zona rural es de 211.3 X 1.000.

7. La mayor fertilidad por edad se observa en elgrupo de 25 a 34, donde alcanza la cifra de 273.4 X 1.000.

8. De acuerdo con las tasas de fertilidad específicas existentes en el país, una mujer podría tener 6.0 hijos a lo largo de su vida reproductiva.
En la zona urbana sería de 4.7 y de 7.7 en la zona rural.

9. En la zona rural la fertilidad es aproximadamente 38% mayor que en la zona urbana, entonces su bajo crecimiento relativo se explica por su alta tasa de mortalidad.

10. La fertilidad es mayor en las regiones Atlántico y Oriental y menor en la región Pacífica y en Bogotá; e intermedia en la región central.

11. En las mujeres de menores ingresos la fertilidad es aproximadamente 50% mayor que en las de altos ingresos.

12. La tasa general de fertilidad corresponde al " número de nacidos vivos por cada 1.000 mujeres en edad procreativa ".

Para el país = 165.0 x 1.000

Zona Urbana = 129.4 x 1.000
Zona Rural = 211.3 x 1.000

13. La tasa global de fertilidad o índice de fertilidad es " la suma de las tasas de fertilidad específicas para cada año de edad ", por lo cual es equivalente a una tasa general de fertilidad ajustada por edad. Al dividirla por 1.000, este indicador de una aproximación del número de hijos que podría tener una mujer a lo largo de su vida reproductiva, si tuviera la fertilidad que existe en ese momento para cada año de edad.

14. La Población Rural crece a una tasa aproximada del 1.4% .

15. La Población Urbana crece a una tasa aproximada de 4.26%.

Recomendaciones

1. Urge establecer controles sobre fenómenos nuevos creados por el SUBDESARROLLO y pobreza de nuestro país como el de crecimiento excesivo de la población sobre las posibilidades reales de incremento y uso de nuestros recursos.

2. INCORA deberá implementar un programa de Planificación Familiar, no como paliativo a las soluciones de fondo (nueva estructura de la propiedad de la tierra) sino paralelo a ella, a fin de que las posibilidades de desarrollo derivadas de una transformación económica y social del campesino no sean anuladas por los gastos exhorbitantes de una pesada carga familiar. Contribuyendo así a mejorar los niveles de vida y de salud que mantengan una fuerza de trabajo cada vez más capacitada.

3 Los efectos inmediatos de un control social de la población ya no sobre la economía, sino sobre la salud del hogar campesino, serán fácilmente observables. La mujer campesina no verá más deteriorada su salud a causa de un crecido número de hijos, ni por los efectos de los contínuos abortos o la falta de atención médica; el resto de la familia mejorará su dieta. Así la posibilidad, para los niños de hoy, será mayor en cuanto hace referencia a la educación, a una mejor vivienda y recreación.

4. Para sus efectos, INCORA destinará el personal necesario y los recursos suficientes con el objeto de que junto con las entidades que desarrollan dicho programa se preparen e implementen las actividades necesarias a su realización.

MERCADO DE LA MANO DE OBRA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Diferencias sustanciales en los jornales pagados por el sector agropecuario en una misma época en diferentes regiones son un claro indicativo de las deficiencias existentes en el sistema de mercadeo de la mano de obra. Este hecho podría explicarse por la carencia de información sobre las condiciones del mercado en las diferentes regiones del país y por la baja movilidad de nuestros campesinos hacia las zonas de mayor demanda.

Este análisis tiene la intención de dar elementos para mejorar las condiciones del mercado de mano de obra rural, al proporcionar una información sobre las cantidades ofrecidas y demandadas de fuerza de trabajo en las cinco principales regiones del país en diferentes épocas del año.

Indudablemente que tendría que ser el Estado el encargado de recolectar y distribuir esta información dirigida hacia un mejor bienestar social de la comunidad rural. Los efectos de esta iniciativa serían especialmente dos:

1. Aumentar los ingresos del campesino.
2. Regular los mismos a través del año.

Como un ejemplo podemos citar las siguientes estadísticas del Dane: en 1967 el jornal rural promedio para Nariño fué de $7.70 mientras que en el Magdalena en el mismo año se pagaron oen promedio jornales de $19.20.

Metodología

Para estimar las necesidades de mano de obra del sector agrícola tres tipos de información son necesarios :

1. Superficie sembrada semestralmente en cada uno de los diferentes cultivos de cada región del país.
2. Grado de mecanización de los cultivos.
3. Número de jornales requeridos por hectárea de cada cultivo.

   Los cuadros respectivos a esta sección se presentan como anexos al final del Capítulo.

Las regiones en que se dividió el país son las mismas que utilizó el DANE en la Encuesta Agropecuaria de 1969. Son las siguientes :

Región 1. Atlántico, Bolívar, Cesar, Magdalena y Sucre.
Región 2. Antioquia y Córdoba.
Región 3. Norte de Santander y Santander.
Región 4. Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Meta, Quindío, Risaralda y Tolima.
Región 5. Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

El proceso seguido para determinar la mano de obra requerida por la agricultura de cada una de las cinco regiones es el siguiente :

1. Se multiplica la superficie de cada cultivo por el número de jornales que requiere por año.
   En el caso de los cultivos semestrales se multiplican los requerimientos por dos.

2. Se suman los jornales requeridos por todos los cultivos para cada mes del año.

3. Se divide este resultado por 280 días que trabaja un jornalero plenamente empleado durante el año.

4. Asumimos que la superficie sembrada en los 17 principales cultivos corresponde a un 80% de la superficie en agricultura para cada región y que esta superficie a su vez demanda el 80% del total de la mano de obra. El resultado obtenido en (3) se divide por 80 para obtener el dato final: demanda de mano de obra por el sector agrícola de la región X en el mes Y.

Un proceso similar se sigue en la determinación de los jornales requeridos por el sector ganadero de las regiones. Es necesario además asumir lo siguiente :

1. Una vaca y su cría consumen .7 jornales mensualmente.
2. Un vacuno de levante o ceba consume .4 jornales al mes.

Utilizando esta información más la referente a la población vacuna de las regiones obtenemos los trabajadores requeridos por el sector Pecuario.

La demanda total del sector Agropecuario será la suma de los requerimientos parciales de la agricultura y la ganadería.

Para calcular la oferta de trabajo por el sector agropecuario se tomó como oferta de trabajo las cifras de la población económicamente activa en el sector rural. Las cifras recientes corresponden al Censo de Población de 1964. Los datos se presentan agrupados por regiones y actualizados, asumiendo un crecimiento anual de la P.E.A. rural del 1.4%.

	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	TOTAL
1964	307.700	403.300	236.700	916.200	348.900	2.212.800
1969	329.900	432.300	253.700	982.200	374.000	2.372.100

Fuentes de Información.

La información básica sobre superficie cultivada por semestres y por región se tomó de la Encuesta Agropecuaria de 1969 y del estudio "Cambios en la Producción Agrícola y Tecnológica en Colombia", elaborado por el Ministerio de Agricultura y J.L. Atkinson del USDA.

Los datos sobre requerimientos de mano de obra por hectárea de los principales cultivos se tomaron de los patrones de costos existentes en Incora para los diversos Proyectos y de El Manual de Costos publicado por la Caja Agraria en 1967.

En cuanto se refiere a la superficie mecanizada del país por cultivos no fué posible encontrar información de alguna clase. Para subsanar lo anterior se estimó este dato indirectamente utilizando apreciaciones hechas por algunas entidades agropecuarias nacionales.

Limitaciones

Serias limitaciones existen que nos obligan a utilizar la información disponible con alguna reserva. Las principales causas de error son :

1. No existe un Censo Agropecuario reciente. La última información corresponde a 1960. Datos más recientes son sólo estimativos que varían apreciablemente según la entidad que los emite.

2. La información ofrecida en este estudio abarca solamente las cinco regiones especificadas anteriormente y no la totalidad del país.

3. Respecto a los requerimientos de jornales por hectárea de cultivo se tomó un promedio ponderado según los estimativos del área cultivada manual y mecánicamente. Es necesario confrontar estas cifras con los resultados del censo Agropecuario que se está realizando actualmente.

Análisis

Con la información recolectada puede hacerse dos tipos de enfoques al problema: a nivel de región y a nivel nacional. El primer análisis nos permite sacar conclusiones sobre las condiciones del mercado de mano de obra rural para cada región y cómo podría establecerse un equilibrio inter-regional. El segundo enfoque nos da una idea de las características del problema a escala nacional. Cualquiera de estos dos tipos de análisis está siempre relacionado con la estacionalidad en la demanda de trabajo por el sector agrícola especialmente. Es necesario aclarar que se trata de un análisis estático, es decir, considera las características del mercado tal como se presentaron en 1969.

Desempleo en el país.

De acuerdo con nuestros datos el desempleo en el sector agropecuario colombiano fué del 19.2% Esta cifra abarca tanto el subempleo como el desempleo crónico y puede expresarse además de dos formas :

1. Existe un excedente de 466.900 hombres de la oferta de mano de obra sobre la demanda en 1969.

2. Para cumplir con los requerimientos de mano de obra, la P.E.A. del sector rural debe trabajar solo 229 días de los 280 laborables en el año.

Si consideramos el trabajo como un recurso cualquiera, el cual si no se usa representa una pérdida para la sociedad, podemos notar que esta pérdida asciende a la suma de 2'426.100.000. o sea que el Estado debería desembolsar esta suma si pretendiera acabar con el desempleo mediante pagos directos a los desocupados del sector rural.

En el gráfico 1 vemos que los períodos críticos de desempleo corresponden a los meses de Febrero y Agosto. En estos meses el desempleo llega a las cifras de 34.7 y 39.5% respectivamente. Este descenso podría explicarse por corresponder estos meses a las épocas más fuertes de verano antes de la iniciación de las labores de preparación del terreno para los nuevos cultivos semestrales.

Estas variaciones en la demanda son inevitables muchas veces y están supeditadas a los requerimientos de los cultivos y a su vez, las labores que se realicen en estos, están condicionadas por los regímenes de

lluvias de las diversas regiones.

Al observar el gráfico correspondiente al mercado nacional de la mano de obra observamos que el desempleo permanente apenas llega al 4.4% que es la cifra correspondiente al mes de octubre.

Desempleo en las regiones.

El desempleo en la región de la Costa (Región 1) es prácticamente nulo en términos absolutos o sea que la demanda de trabajo de los cultivos existentes podría ser satisfecha por la P.E.A. existente, pero debido al fenómeno de estacionalidad se presentan fluctuaciones que causan exceso y déficits en ciertos meses del año. En los meses de Diciembre y Enero es típica la gran demanda de mano de obra requerida para la cosecha del algodón. Se estima que se requieren 100.000 trabajadores para cosechar todo el algodón de la Costa en los meses de Diciembre y Enero.

En los meses de Agosto y Febrero la demanda de trabajo en los campos es mínima. Este fenómeno se observa en casi todas las regiones del país.

En términos comparativos puede decirse que la Costa es la región del país en que el desempleo ocasional es menos crítico.

La cifra más alta de desempleo corresponde a la región 2 (Antioquia y Córdoba). Esta cifra (28.4%) significa un excedente en la oferta de mano de obra de 126.000 personas. El desempleo permanente sería en este caso del 16%, una cifra bastante apreciable. Al observar el gráfico 3 observamos que la curva de demanda es más bien aplanada, significando un porcentaje relativamente bajo de subempleo.

Existe una gran similitud en cuanto se refiere al comportamiento de la curva de demanda para las diversas regiones del país. Lo anterior quiere decir que hay coincidencia en los puntos máximos y mínimos en términos relativos de las curvas de demanda.

Observaciones como las que se hicieron para la región 1 y 2 pueden hacerse para las demás regiones al examinar los cuadros y gráficos correspondientes.

Conclusiones.

Es necesario establecer condiciones de equilibrio en el mercado de mano de obra rural para lo cual sugerimos :

1. Es posible reducir en un 4.4% la P.E.A. rural sin menoscabo de la producción agrícola de la nación. Las regiones 2 y 4 presentan un desempleo crónico de 70.700 y 85.100 personas.

2. Incrementar el desarrollo de cultivos de demanda grande y constante de mano de obra a través del año. Sería el caso de cultivos como la caña panelera, el banano, el plátano y la ganadería intensiva.

3. Los meses más bajos en el consumo de mano de obra son los de Febrero y Agosto, las cifras de desempleo correspondientes a estos meses son de 34.7 y 39.5%. Estos meses corresponden a las épocas de verano más fuerte en la nación.

4. El desempleo rural representa para el país una pérdida anual de cerca de 2.500 millones de pesos .

5. Finalmente, el Estado a través quizá del Ministerio de Trabajo, debe llevar a cabo investigaciones similares a la presente para disponer de un conocimiento actualizado de las condiciones del mercado de mano de obra rural.

   Dos medidas puede tomar el Gobierno que serían muy beneficiosas para los trabajadores rurales :

   a. Informar sobre las necesidades de trabajadores de una cierta región y una cierta época del año. Informar sobre los salarios promedios de las regiones.

   b. Facilitar y regular la movilización de la mano de obra rural.

6. Las medidas que se tomen para mejorar el nivel de ingresos del trabajador rural están condicionadas por el hecho de que la agricultura de cualquier país demanda por su propia naturaleza un cierto porcentaje de subempleo. Lo realmente importante es eliminar el desempleo crónico y disminuir las variaciones extremas enla demanda lo más posible así haya que disminuir la cantidad demandada en los meses en que ésta es más alta.

FIG. 14

PERDIDAS EN EL PAIS POR EL DESEMPLEO

DETALLE	JORNAL PROM'.	INGRESOS ANUALES	DESEM-PLEADOS (En miles)	PERDIDAS (En millones $)
REGION 1	19.20	5.376	.1	.5
REGION 2	13.90	3.892	126.0	490.4
REGION 3	17.80	4.984	27.0	134.6
REGION 4	23.30	6.524	226.6	1.478.3
REGION 5	13.20	3.696	87.2	322.3
	18.60		466.9	2.426.1

7. La Reforma Agraria es una solución al problema del subempleo en cuanto que al dotar de tierras al trabajador rural se le permite capitalizar su trabajo en la forma de mejoras a su parcela en épocas de escasa demanda de mano de obra. Es decir, permite al trabajador del campo auto-emplearse en temporadas en las cuales el costo de oportunidad del trabajo es muy próximo a cero.

CAPITAL

Los gastos corrientes y las inversiones que demanda el proceso de la producción agrícola en COLOMBIA se financian a través del gobierno, de fondos propios de los agricultores y de préstamos a inversiones externas y además del crédito otorgado a este sector por el sistema bancario e INCORA.

Los datos estadísticos existentes al respecto son deficientes y no permiten cuantificar concienzudamente este factor tan importante en la agricultura. A pesar de esto, es posible deducir la situación,imperante.

Sector Público.

Gastos de inversión del Gobierno Nacional en el Sector Agropecuario.-Como se aprecia las inversiones corrientes del Gobierno, en el año de 1961 ascendieron a un monto de $957 millones para llegar a la suma de $2.870 millones en 1967, es decir que las inversiones del sector público en la agricultura se triplicaron en 1967 con respecto a 1961, a precios corrientes.

Los gastos de inversión del Gobierno en la agricultura han fluctuado en proporción variable como se aprecia encel período de 1961 a 1967 en el cual las inversiones se han modificado en forma creciente pero no definida, exceptuando el año de 1966 donde se produjo un decremento del 13% con respecto al año de 1965. Lo anterior hace referencia a valores corrientes ya que a precios constantes, de 1958, se palpa que el máximo incremento se efectuó en 1965 cuando este rubro llegó a $976 millones, 146% con respecto a 1961, en el cual se tenían $671 millones (100%).

Los crecimientos relativos anuales presentan grandes fluctuaciones que no muestran una tendencia determinada.

GASTOS DE INVERSION DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Cuadro # 1

AÑO	MONTO MILLONES $ CORRIENTES *	CRECIMIENTO %	1/	CRECIMIENTO RELATIVO AL AÑO ANTERIOR %	%	%
1961	957	100	670.6	-	100	-
1962	1.129	118	733.6	18.0	109	9.4
1963	1.685	176	866.3	49.2	129	18.1
1964	1.792	187	844.1	6.3	126	-2.5
1965	2.212	231	976.2	23.4	146	15.6
1966	2.087	218	774.7	-5.6	116	-23.0
1967	2.870	300	962.8	37.5	144	24.3

1/- Monto en millones de pesos constantes de 1958 = 100. Precios implícitos en el ingreso bruto nacional real. Gastos de consumo del gobierno (cuentas nacionales Banco de la República).

* FUENTE. DNP. Planes y Programas de Desarrollo en 1969/72. Pág. I-28

Se anota además que el sector agropecuario ha participado en un 49% en promedio, durante los años citados, de la inversión del Gobierno con relación a los demás sectores.

"El aumento en la inversión del Gobierno no depende únicamente del ahorro del Gobierno sino también de los préstamos externos a través de la generación de los FONDOS DE CONTRAPARTIDA. Estos se definen como los pesos generados por la venta de dólares provenientes de empréstitos externos " 1/.

Sector Externo.

Al desarrollo del sector Agropecuario se han vinculado capitales extranjeros a través de inversiones directas o mediante préstamos.

Las Inversiones Externas.

En este sector se suman 24 operaciones con un valor neto de US$ 4 millones (que corresponden a Col. $ 80 millones) según el saldo a 31 de Diciembre de 1969. 2/

1/ DNP - op. cit. pag. I-32

2/ XLVI Informe del Gerente del Banco de la República en 1969.

De otro lado el Consejo Nacional de Política Económica, aprobó desde Mayo de 1967 hasta Junio de 1969, inversiones para el sector agropecuario por valor de US$1.1 millones (que corresponden a Col.$ 22.0 millones aproximadamente); estas inversiones provienen en un 73% de los Estados Unidos y en un 27% de otros países 1/.

INVERSIONES EXTERNAS APROBADAS POR EL C.N.P.E. 2/ PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

AÑO	#	MILLONES US$
1967	8	0.4
1968	3	0.4
1969	2	0.3
TOTAL	13	1.1

De los préstamos externos otorgados a la agricultura se ha utilizado durante los dos últimos años US$ 24.0 millones, correspondiéndole al año de 1968 una utilización de US$ 13.2 millones y a 1969 US$10.8 millones 3/ (suman un monto de Col. $480.0 millones aproximadamente).

El monto en dólares aprobados por préstamos internacionales, destinados al sector agropecuario se puede apreciar en el cuadro # 2.

PRESTAMOS EXTERNOS APROBADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO
(1961 - 1969)

Cuadro # 2

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
US$000	8.0	-	12.5	11.0	-	46.3	21.2	11.4	49.0

Fuente. DNP op. cit. Cap. IV- Cuadro # 4.

Se observa que la aprobación de estos préstamos ha tenido sus fluctuaciones fuertes en el transcurso del período 1961/1969.

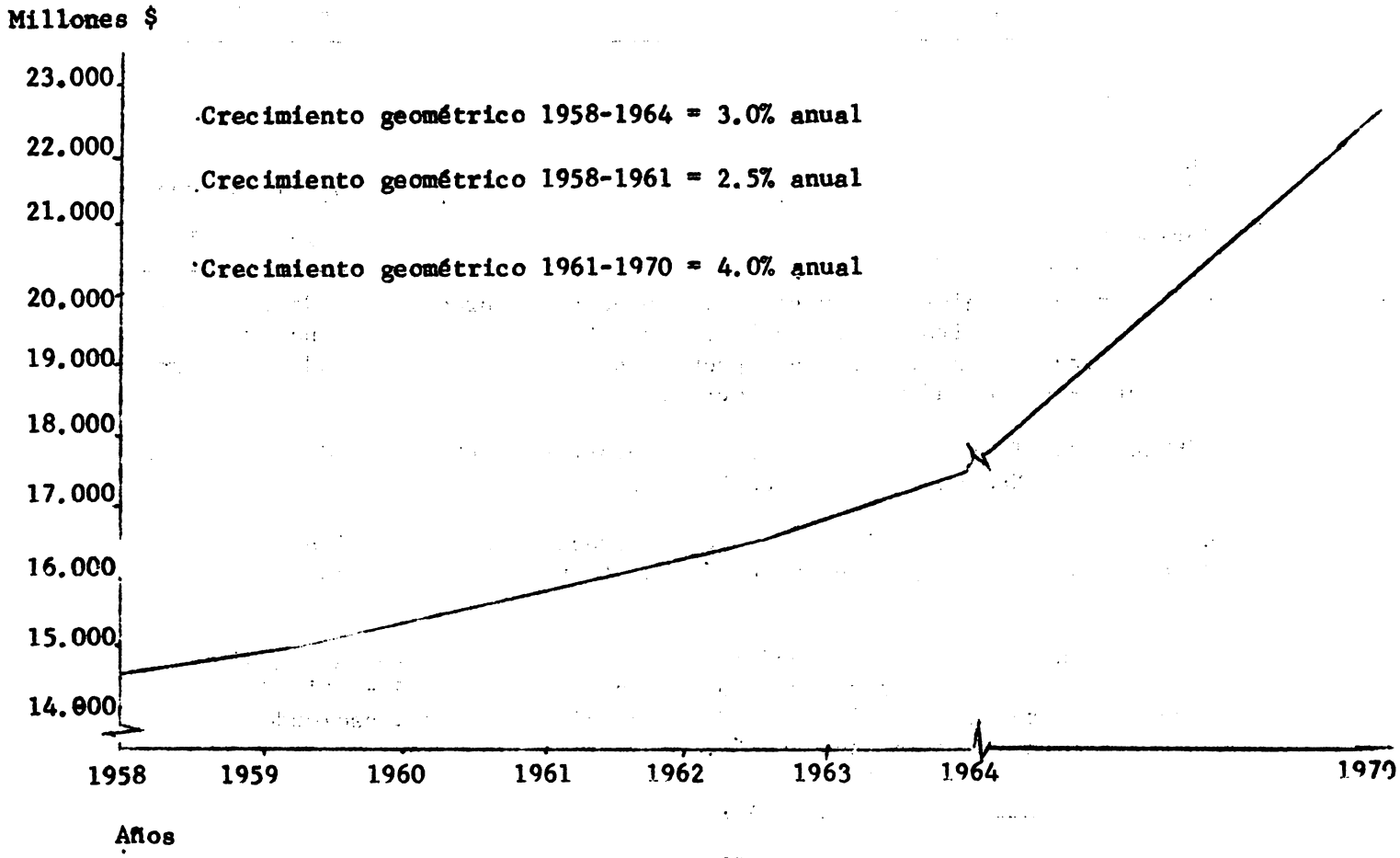
Tanto las inversiones externas como los préstamos internacionales están relacionados directamente con la falta de capital ya que "solo la escasez de ahorro del país permite contemplar la introducción a la economía de inversiones extranjeras en estos casos lo ideal sería un crédito externo" 4/.

1/ DNP op. cit. pág. I-119
2/ Consejo Nacional de Política Económica
3/ Banco de la República, XLV y XLVI, op. cit. - 1968-9
4/ DNP op. cit. pág. I-118?

GRAFICO No. 2

CAPITAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Millones de 1958



Los préstamos se amortizan en un período determinado con intereses menores, en la mayoría de los casos, que las remesas de utilidades de las inversiones extranjeras tienen una vida de explotación indeterminada.

Inversiones privadas en la Agricultura.

En el gráfico # 2 y en el Cuadro #3 puede apreciarse la distribución y los cambios del capital en el período de 1950/64 y su correspondiente estimación para 1970, según el DNP.

CIFRAS ESTIMADAS DEL CAPITAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO
(millones de $ de 1958)

Cuadro # 3

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1970
Capital existente. Sector Agropecuario a/	14.676	14.935	15.301	15.789	16.295	16.880	17.551	22.790
Variación %	100	102	104	108	111	115	120	155

a/ Expresa el valor de reposición, depreciado a precios de 1958, de los bienes de capital reproducibles, tangibles y duraderos, incluyendo construcciones, mejoras agropecuarias y ganado y excluyendo la tierra, por carecerse de información adecuada.

FUENTE. DNP Tomado de El Uso de la Maquinaria Agrícola en Colombia, pág. 19 Naciones Unidas CEPAL 1967.

El cuadro # 3 nos está indicando que el crecimiento del capital tiene una tasa del 3% anual y que su expansión denota una progresión ascendente más o menos uniforme.

Tanto el cuadro # 3 como el gráfico # 2 denotan un crecimiento gemétrico del capital, en el sector agropecuario en el período 1958-1961, del 2.5% anual, mientras que de 1961 a 1970 ese crecimiento anual asciende al 4% mostrando una mayor capitalización.

Distribución del Capital Agrícola.

Partiendo de la información del CIDA que anota que "Según el DANE, en 1959, el valor contable de las mejoras y habilitación de tierras, las plantaciones y las pasturas, las construcciones, instalaciones y equipos, la maquinaria y el ganado reproductor y de trabajo, ascendía a $ 14.935 millones de pesos de 1958, (ver cuadro # 3), considerando el número de las explotaciones y superficies incorporadas a la agricultura en 1960, se tiene que el capital invertido en cada finca era aproximadamente de $ 12.000 y $600 por hectárea (sin incluir el valor de la tierra). Estos sin duda, son promedios muy bajos en cualquier parte del mundo 1/.

1/ CIDA. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola. Colombia 1966. Pág. 165.

En el cuadro V-1 (Anexo) se presenta la distribución del capital suscrito en acciones en 44 sociedades agrícolas 1/ que muestran la distribución del capital en estas sociedades así como su respectiva concentración; antes de cuantificar estos aspectos se debe considerar que "Las cifras pueden ser un indicador sin sesgo del poder de decisión en la dirección de la empresa, por un lado y en la distribución de las utilidades de ella, por otro lado.

"Una objeción quizá más seria puede ser la de que las sociedades anónimas no sean representativas de todas las empresas del país. En la medida de lo posible se tratará de indicar en cada sector analizado el peso de otras formas de sociedad como las de responsabilidad limitada" 2/. PREALC anota que el 22.5% de los accionistas poseen el 0.1% del capital mientras que por otro lado el 5.9% de los accionistas controlan el 71.3% del capital suscrito en las Compañías agrícolas, lo que indica que existe una mala distribución y concentración del capital.

Lo anterior se palpa en el cuadro V-1 en el que se aprecia que la mala distribución es más crítica debido a que el 48.2% de los accionistas controlan únicamente el 1% del capital y el 4.1% controla el 64.8% del capital suscrito en las Sociedades Agrícolas.

Indice de concentración del capital en la agricultura según la distribución del cuadro V-1.

El gráfico # 3 muestra un índice de 0.876 corroborando la concentración del capital agrícola en manos de pocas personas, ya que el 16% de los accionistas controlan el 88% del valor de las acciones y consecuencialmente de las utilidades.

De otro lado se sabe que las importaciones para el sector agrícola sumaron US$ 32.5 millones en el año de 1966, alcanzando un monto de US$ 31.2 millones en 1969, pero teniendo una fuerte baja en el año 1967, baja cuantificada en un 50% con respecto a los años citados; sinembargo, las importaciones en bienes de capital para el sector agrícola han crecido año tras año obteniendo un incremento hasta del 181% en 1969 con respecto a 1966; es de anotar que en el año de 1967 hubo un decremento del 23% con respecto al año anterior.

1/ Antecedentes para políticas de Empleo en Colombia. PREALC.

2/ PREALC op. cit. Pág. III-42/43.

La importación de materias primas y productos intermedios para la agricultura en los últimos tres años ha permanecido con pocas fluctuaciones que han variado de US$5.9 millones en 1967 a US$6.8 millones en 1.969; la mayor importación de estos bienes se efectuó en 1966 cuando ascendieron a US$19 millones; esto se aprecia en forma más clara y detallada en el gráfico #4 y en el cuadro #4

USO Y DESTINO ECONOMICO DE LAS IMPORTACIONES PARA EL SECTOR AGRICOLA EN MILES DE US $

Cuadro #4

AÑO	MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMADIOS	%	BIENES DE CAPITAL	%	TOTAL GENERAL	%
1.966	19.030	100	13.491	100	35.521	100
1.967	5.904	31	10.335	77	16.239	50
1.968	6.222	33	19.565	145	25.787	79
1.969	6.856	36	24.388	181	31.244	96

FUENTE: Informe XLVI anual del Gerente del Banco de la República. 1969

Crédito

El sector agropecuario ha tenido dos fuentes crediticias que se relacionan principalmente con las entidades públicas y el sector privado básicamente la Banca Comercial - El cuadro #5 muestra la distribución por sectores y el destino de los préstamos otorgados al sector primario.

NUEVOS PRESTAMOS Y DESCUENTOS DE BANCOS COMERCIALES, CAJA AGRARIA E INCORA SEGUN DESTINO ECONOMICO SECTOR AGROPECUARIO (miles de pesos) Corrientes

Cuadro #5

AÑO	CREDITO DE ENTIDADES PUBLICAS 1/	CREDITO DE ENTIDADES PRIVADAS 2/	TOTAL DE CREDITOS	AGRICULTURA	GANADERIA
1964	1.230.080	1.456.273	2.686.353	1.467.562	1.218.791
1965	1.385.495	1.091.675	2.477.170	1.571.031	906.139
1966	1.863.433	1.434.044	3.297.477	2.165.523	1.131.954
1967	2.386.254	2.025.419	4.411.673	3.174.434	1.237.239
1968	3.339.204	1.492.858	4.832.062	3.282.164	1.549.898

FUENTE: Boletín mensual de Estadística #228 - DANE Julio 1970 más crédito supervisado INCORA.

1/ Fuentes del Crédito Agropecuario en Colombia - Análisis y Proyecciones GABRIEL ABELLA SUAREZ - ALBERTO OSORIO MARTINEZ, Bogotá, Junio 1970. Tesis Pág. 43.

2/ Diferencia entre el total de crédito y crédito de entidades públicas.

Gráfico #3

CONCENTRACION DEL CAPITAL AGRICOLA (1964)

EN 44 SOCIEDADES

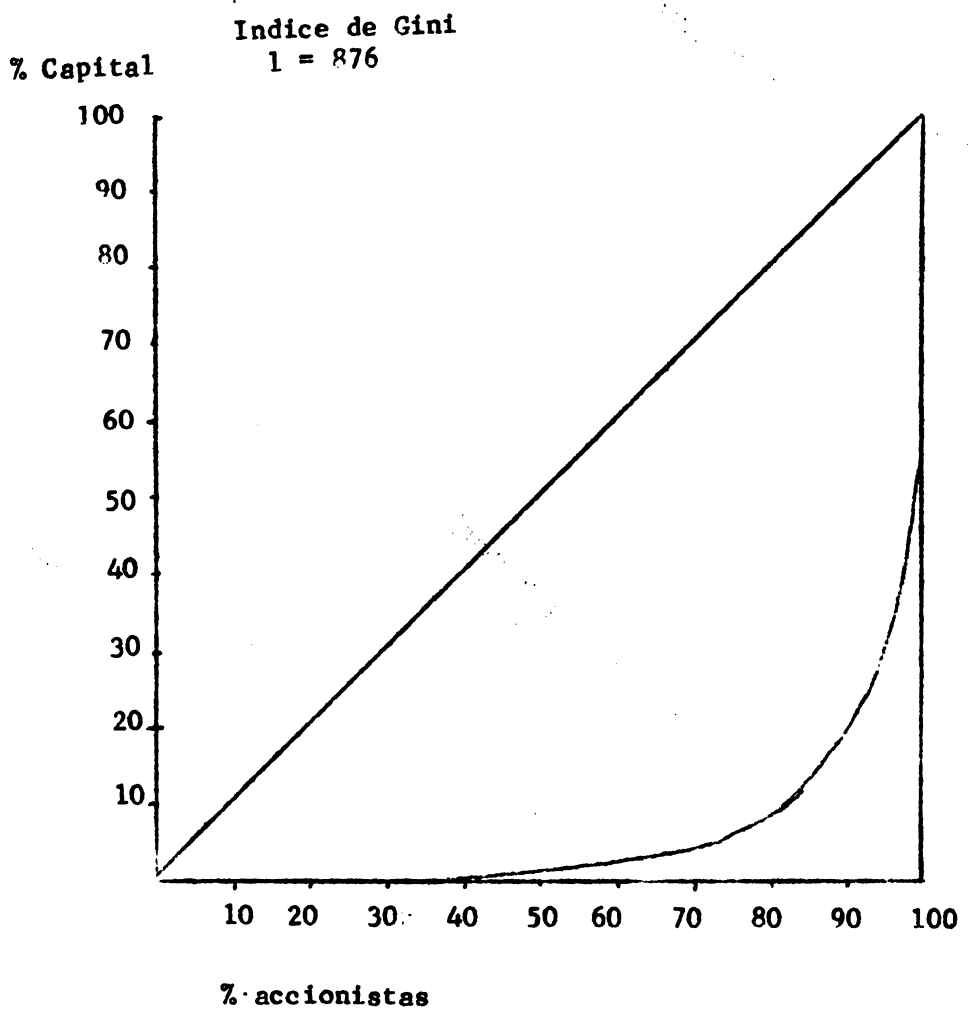
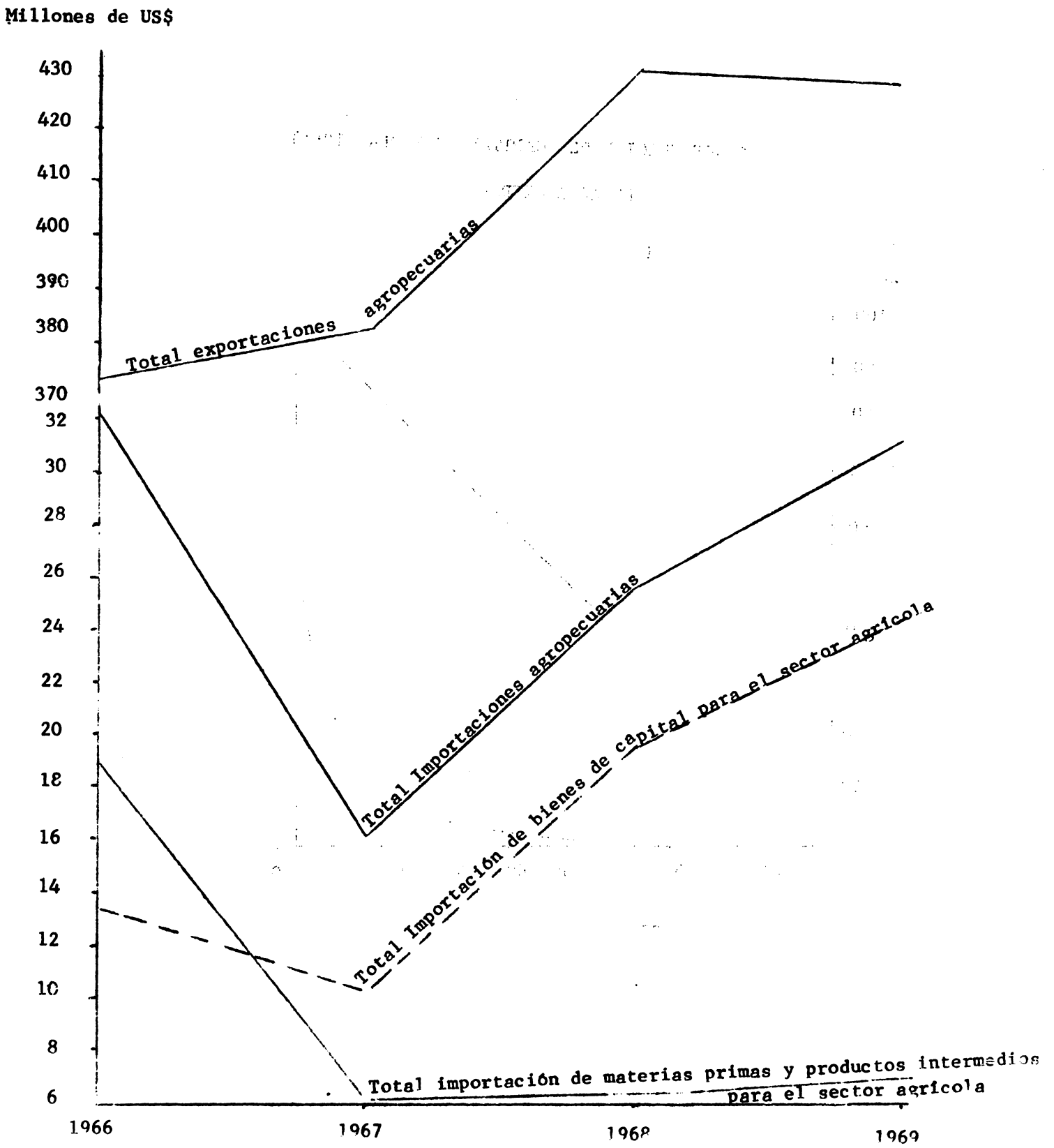


Gráfico #4

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SECTOR AGROPECUARIO



Observando el cuadro # 5 se aprecia que los fondos corrientes irrigados por el crédito han aumentado del $ 2.686 millones en 1964 a $ 4.832 millones en el año de 1968.

Un análisis más detenido se puede realizar en el cuadro # 6 en el que se palpa que las Entidades Públicas han contribuído con el 57.64% del crédito y las Entidades Privadas con el 42.36%; notándose que las entidades públicas han aumentado su participación desde un 45.79% del total en 1964 hasta un 69.11% en 1968; en cambio en las entidades privadas se nota un decremento relativo desde el 54.21% hasta el 30.89% en el período de 1964 a 1968, lo anterior nos induce a pensar que existe una preferencia de la banca comercial por los demás sectores económicos.

El crédito ha beneficiado especialmente a la agricultura ya que ha recibido el 65.86% en promedio, mientras que la ganadería ha recibido el 34.14%; de otro lado los incrementos del crédito en la agricultura han pasado del 54.63% en 1964 al 67.92% en 1968.

VALORES PORCENTUALES DE LOS NUEVOS PRESTAMOS Y DESCUENTOS

DE BANCOS COMERCIALES, CAJA AGRARIA E INCORA SEGUN DESTINO ECONOMICO

Cuadro # 6

AÑO	CREDITO DE ENTIDADES PUBLICAS	CREDITO DE ENTIDADES PRIVADAS	TOTAL DE CREDITOS	AGRICULTURA	GANADERIA
1964	45.79	54.21	100	54.63	45.37
1965	55.93	44.07	100	63.62	36.58
1966	56.51	43.49	100	65.67	34.33
1967	54.09	45.91	100	71.96	28.04
1968	69.11	30.89	100	67.92	32.08
PROMEDIO	57.64	42.36	100	65.86	34.14

Los préstamos del sistema bancario, durante el período de 1959-1969, se han modificado lentamente de $715 millones a $ 4.035 millones para la agricultura y de $ 635 millones a $ 2.167 millones para la ganadería, como se observa en las cifras del cuadro V-2 del anexo, a precios corrientes. Se desprende que la industria y los servicios han participado entre el 68.4% y el 73.1% del total prestado; la agricultura de 13.1% al 20.6% del total y la ganadería del 11.0% al 15.3%, del total del crédito. Estas fluctuaciones muestran por otra parte que los préstamos agrícolas tienen una tendencia ascendente mientras que las obligaciones ganaderas tienen una relativa tendencia descendente en los últimos 6 años, indicando que se ha dado un mayor empuje a la agricultura.

Las deudas ganaderas se han incrementado especialmente en el renglón de cría y levante al pasar del 45.4% al 64.4% de la deuda ganadera, mientras que el renglón de ceba y originarios ha perdido importancia relativa al pasar del 54.6% en 1959 al 35.6% en 1969 del total de empréstitos ganaderos como se aprecia más detalladamente en el cuadro # V-2.

Según parece la explotación ganadera presenta diferentes rentabilidades en los renglones de cría, levante y ceba, siendo las dos primeras actividades las de menores incentivos económicos; actividades que se pueden impulsar con el otorgamiento de mayores créditos para la cría y el levante.

Según saldo deudor de la ganadería, en Diciembre 31 de 1969, la Caja Agraria poseía el 50.7%; la Banca Privada el 23.08% y el Banco Ganadero el 21.24%. (Cuadro # 7).

CREDITO A LA GANADERIA
Saldo en Diciembre 31 de 1969
(Miles de pesos)

Cuadro # 7

FONDOS GANADEROS	MONTO	%	MONTO	%
Redescuentos Banco República			176.930	4.99
CAJA DE CREDITO AGRARIO			1.800.000	50.70
BANCO GANADERO			754.153	21.24
Préstamos por Ley 26/59	339.581	9.57		
Programa AID	130.317	3.67		
Progrma BID	83.507	2.35		
Banco Ganadero INCORA	200.748	5.65		
BANCA PRIVADA			819.264	23.07
TOTALES			3.550.347	100.00

FUENTE : Banco de la República, informe Gerente XLVI, 1969.

Para canalizar la financiación agrícola existen varios organismos encargados de dirigir los redescuentos hacia determinados aspectos del sector agropecuario. Entre dichos organismos se destacan :

- a) El fondo de Inversiones Privadas cuyo movimiento total acumulado desde Febfero 28/63 hasta Diciembre 31/69 suma $ 176 millones en la adquisición de activos fijos para la agricultura y ganadería, atendiendo 164 solicitudes.

- b) El Fondo Financiero agrario que aprobó los préstamos que se relacionan en el cuadro #8.

PRESTAMOS DEL FONDO FINANCIERO AGRARIO

Cuadro # 8

CULTIVOS	Miles Has.	Total $ Mill.	Miles Has.	Total $ Mill.
Ajonjolí	2.2	2.6	6.7	8.0
Algodón	170.8	341.6	210.7	453.7
Arroz	113.9	347.0	98.1	331.1
Cebada	9.3	13.9	10.2	16.4
Fríjol	9.4	14.1	2.5	3.8
Maíz	68.4	87.8	60.2	88.0
Maní	0.3	0.4	0.3	0.5
Papa	7.3	25.9	2.3	8.1
Sorgo	23.0	24.3	26.9	33.7
Soya	33.6	39.1	53.5	76.1
Trigo	12.5	24.5	4.8	7.6
TOTALES	450.7	921.2	476.2	1.027.0

FUENTE : Banco de la República XLVI, Informe del Gerente 1969.

Estratificación por cuantías prestadas y número de préstamos

Banco Ganadero.

El cuadro # V-3 (Anexo) denota que existe una mala distribución del crédito otorgado por el Banco Ganadero, en los años de 1968/69, ya que el 48.83% del número de obligaciones recibieron el 14.13% de los valores prestados y el 80% de las obligaciones recibieron el 39.09% de monto de crédito; por otro lado el 1.05% del número de préstamos, recibió el 15.73% del monto de los nuevos préstamos como lo denota el cuadro # 10.

Indices de concentración de los préstamos de fomento del Banco Ganadero.

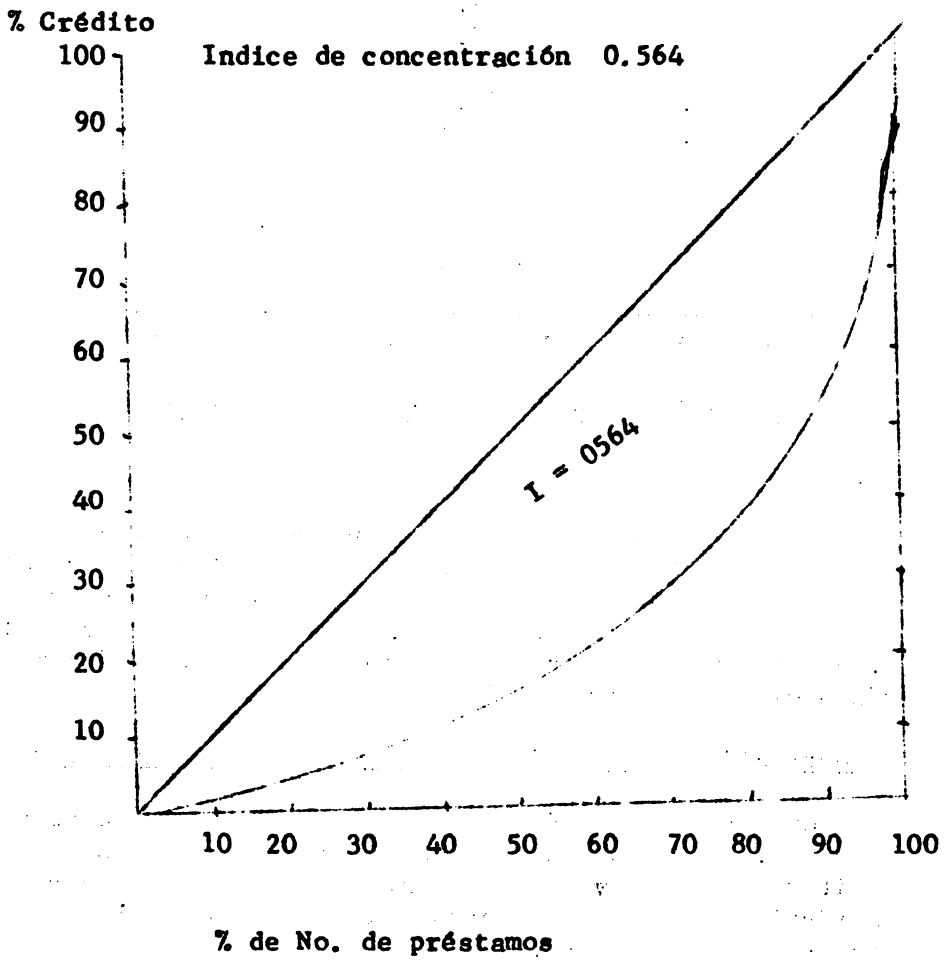
De acuerdo al % acumulado y al gráfico # 5 el coeficiente de concentración del crédito es del 0.564 lo que indica que en manos de pocos ha ido a parar más de la mitad de los nuevos préstamos; esto unido a la mala distribución de los empréstitos trae la concentración de los ingresos en manos de una parte reducida de la comunidad.

Caja de Crédito Agrario.

La Caja de Crédito Agrario es la principal fuente de financiación para el sector agropecuario ya que del total de los nuevos préstamos del sistema bancario e INCORA, que ascendieron a $ 4.832 millones, en 1968, el 55.80% correspondió a la Caja Agraria con un monto de $ 2.696 millones, suma que

Gráfico No. 5

CONCENTRACION DEL CREDITO DEL BANCO GANADERO
1968 - 1969



se distribuyó en un 66.70% para la agricultura y un 33.30% para la ganadería; la característica modal por préstamo fluctuó entre los $ 1.000 y los $5.000 por obligación de acuerdo al cuadro V-4 de frecuencias relativas.

En el mismo cuadro se palpa que existe una inadecuada distribución del crédito, para los años 1968, 1969, puesto que el 74% de las obligaciones recibieron el 22% de los nuevos préstamos y el 2.29% de las obligaciones (cuya estratificación sobrepasa los $ 50.000 por obligación) recibió el 39.95% de los valores prestados, sobresaliendo los préstamos mayores a $ 150.000.

El índice de concentración del crédito, gráfico # 6, da 0.686 para los años de 1968 y 1969, el cual comparado con el del Banco Ganadero se aprecia que existe una mayor concentración de los préstamos en la Caja Agraria de 0.122 con respecto al Banco Ganadero; no obsta lo anterior para afirmar que la concentración del crédito agrícola sigue en manos de pocas personas.

El promedio de los préstamos mayores de $ 150.000, durante 1968/69 en la Caja Agraria, tienen un valor de $ 376.931 c/u., aunque el impacto social en las obligaciones otorgadas por la Caja Agraria son mayores que las del Banco Ganadero no deja de ser inquietante la concentración existente en estas entidades.

Distribución de los préstamos de la Caja Agraria.

DISTRIBUCION DE LOS PRESTAMOS TOTALES DE LA CAJA AGRARIA POR ESTRATOS SOCIALES EN 1968

Cuadro # 9

ACTIVIDAD	#	VALORES	FRECUENCIAS	
Aparceros	18.400	53.178.443	5.06	1.91
Anticresis (empeño)	606	1.743.018	0.17	0.06
Arrendatarios	54.856	490.419.851	15.09	17.62
Colonos	28.102	139.465.160	7.73	5.01
Comuneros-Coherederos	6.057	19.229.732	1.66	0.69
Propietarios	255.427	2.078.670.873	70.26	74.69
Usufructuarios	97	562.923	0.03	0.02
TOTALES	363.545	2.783.270.000	100.00	100.00

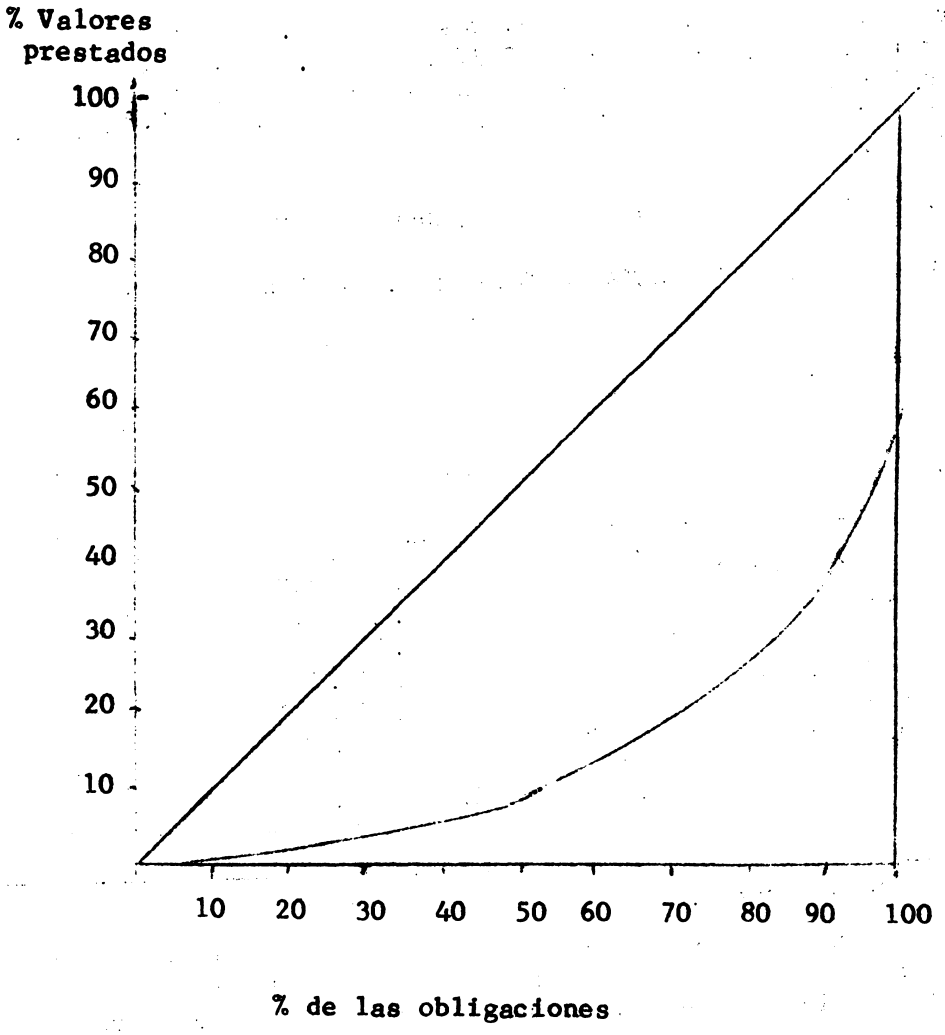
FUENTE : Caja Agraria. Investigaciones económicas.

El cuadro anterior nos está mostrando la preferencia de los préstamos a los propietarios ya que estos alcanzaron el 74.69% de los valores prestados con el 70.26% de las obligaciones, quienes respondieron con prenda agraria segu

C A J A A G R A R I A

1968 - 1969

Indice de concentración del crédito 0.686



ramente; se palpa la desventaja en que se encuentran las clases marginadas en el mismo cuadro.

Aunque no se obtuvo el dato de solicitudes de Crédito para calcular la demanda no atendida de este factor, se aprecia que entre el Banco Ganadero y la Caja Agraria atendieron 347.623 obligaciones y asumiendo que los Bancos Privados hubieran atendido 100.000 solicitudes se obtiene un total de 447.623 créditos otorgados a la agricultura y ganadería que comparados con el número de explotaciones de 1.497.995, según el informe de la OIT, basado en la muestra agropecuaria de 1967, se ve que únicamente se atendió al 30% de las explotaciones (sin tener presente aquellas que recibieron más un préstamo) el 70% restante también necesita de este factor básico en una producción agropecuaria.

Contribución del sector agropecuario a la formación del capital a través del análisis del destino del excedente.

Producción de Divisas y su destino.

El cuadro # V-5 y el gráfico # 4 muestran que la agricultura es la base de la producción de divisas del país; un análisis más preciso se encuentra en capítulo sobre el sector agropecuario y sus relaciones con los demás sectores. (Capítulo 2).

TENENCIA DE LA TIERRA

Quizá uno de los factores que ha intervenido en mayor proporción en el retraso del desarrollo agropecuario del país ha sido la inequitativa destribución de la tierra.

No es del caso hacer aquí un nuevo análisis de la historia de la tenencia de la tierra en nuestro país, únicamente la comparación de cifras sobre el problema pueden darnos una visualización y cuantificación clara de él.

Al iniciarse la Reforma Agraria, COLOMBIA reunía todos los índices indicativos de la necesidad de una Reforma Agraria profunda :

" 1) Un índice alto de la concentración de la propiedad.
2) Latifundismo.
3) Una proporción alta de trabajadores o peones en la población agrícola.
4) Preponderancia de minifundio y microfundio.
5) Baja productividad por trabajador.
6) Bajos niveles y standars de vida.
7) Un grado excesivo de estratificación social ". 1/

1/ T. Lyn Smith - Sociología Rural - Universidad del Zulia. 1963.

En 1960 se encontraba una situación de tenencia en la cual el 62.5% de las explotaciones eran menores de 5 hectáreas y apenas ocupaban el 4.4% de la superficie total explotada, en cambio el 6.8% eran mayores de 100 hectáreas y ocupaban el 66.1% de la superficie explotada. Para completar el cuadro, el 23.3% de las explotaciones estaba bajo el título de arrendamientos u otros sistemas como aparcería, tercería, etc. y de estas el 64.3% eran menores de 3 hectáreas y ocupaban un área del 9.6% de las tierras arrendadas. Según el mismo censo existían 47.000 propiedades sin título 1/.

En virtud de un mandato legal que obligaba a los propietarios de predios mayores de 2.000 hectáreas, a su inscripción ante INCORA, hasta finales de 1962, se habían inscrito un total de 874 propiedades que cubrían un área global de 7.449.246 hectáreas.

De este total, según las mismas declaraciones realizadas por sus dueños, únicamente estaba explotado un 40.1%; el 40.7% del área total declarada permanecía sin explotación, faltando datos sobre el 19.2% del área. Del área declarada bajo explotación (40.1%), estaba ocupada en pastos naturales el 67.9%,en pastos artificiales el 26.1% y únicamente el 6.% en cultivos permanentes y transitorios.

El 81.7% del área declarada, se encontraba dentro del piso térmico cálido y el 72.2% correspondía a una topografía plana a ondulada 2/ .

Estos datos, posiblemente, están viciados de algunos errores, en primer lugar por las condiciones de obligatoriedad en que fueron suministrados, en segundo término el posible temor de ver afectados sus fundos por INCORA y por último las deficiencias naturales de quienes los suministraban. Aún así, este hecho, es comprobatorio suficiente de la existencia del latifundio.

Tal parece que los datos que pudo adquirir el Instituto en ese entonces, lo llevaron a cambiar de apreciación respecto a la tenencia de las tierras. Pero, si bien es cierto que posiblemente en esa época no existía una concentración enorme de la propiedad como la pudo haber en México o en Bolivia en donde el 8.1% de los predios ocupaban 31.149.398 hectáreas equivalentes al 95 % del área agropecuaria del país 3/ no era menos real en Colombia el contraste de que 62.5% de las explotaciones únicamente ocuparan el 4.4% de área con un promedio por propiedad escasamente de 1.1 hectáreas y el contraste se hacía todavía mayor cuando confrontano las áreas de minifundio estas ocupaban las zonas de los peores suelos. Por ejemplo en Nariño los munici-

---

1/ DANE. Censo Nacional Agropecuario. Bogotá, 1960.

2/ INCORA. Segundo Año de Reforma Agraria.

3/ Centro de Estudios y Documentación Social. La cuestión de la tierra Las Reformas Agrarias en el Mundo, México 1964.

pios de más alto índice de minifundio como: Potosí (90.71%), Puerres (95.11%); Sandoná (97.10 %), están ubicados sobre suelos de clase VI; o en Boyacá: Paz del Río (93.1%), Betéitiva (96.8%), Gámeza (96.7%) 1/ están sobre suelos de clase VII. contrastando esto con los municipios que ostentan un mayor índice de concentración de la propiedad en los departamentos de mejores tierras por ejemplo en el Valle: Bugalagrande en donde el 1.9% de los predios ocupan el 49.2% del área del municipio, están situados sobre suelos de Clase I; en Palmira el 1.7% de los predios ocupan el 45.6% del área explotable. En Cundinamarca tomemos tres municipios de la Sabana :

1) CAJICA: el 94.1% de los predios ocupan el 25.6% del área,mientras que el 0.4% de los predios mayores de 100 hectáreas ocupan el 27.8% del área total.

2) CHIA: El 93.9% de los predios ocupa el 20.7% del área, en tanto que el 0.4% de los mismos ocupa el 31.4% del total.

3) FACATATIVA: El 53.5% de los predios ocupa el 4.4% del área, mientras que el 3.3% ocupa el 32.7% del área.

Estos hechos continúan aún como indicadores de una urgente y profunda reforma de la tenencia.

CAMBIOS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

CAMBIO EN LA TENENCIA HASTA 1964

Cuadro # 1

ESCALA DE AREAS (Has.)	PREDIOS 1960 #	1960 %	1964 2/ #	1964 2/ %
Menores de 3	1.021.286	59.9	987.667	59.3
De 3 a menos de 5	186.909	11.0	176.025	10.5
De 5 " 10	180.130	10.6	187.248	11.2
De 10 " 20	123.309	7.2	117.269	7.1
De 20 " 50	102.989	6.0	115.724	6.9
De 50 " 100	45.224	2.7	41.879	2.5
De 100 " 500	39.377	2.3	36.067	2.2
De 500 " 1.000	3.598	0.2	3.345	0.2
De 1.000 " 2.500	1.460	0.1	1.451	0.1
Mayores de 2.500	415	-	432	-
TOTALES.	1.704.697	100.0	1.667 107 3/	100.0

1/ Las cifras entre paréntisis se refiere al porcentaje de predios menores de 5 has.

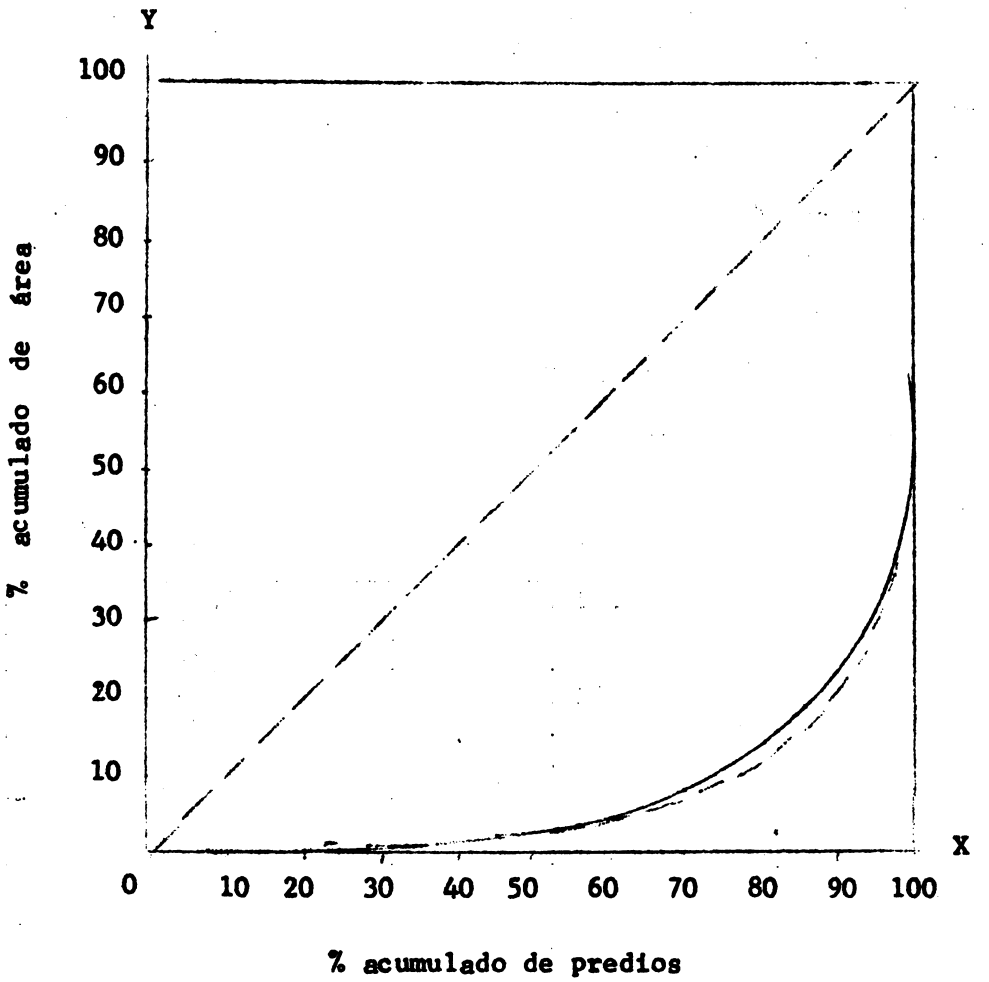
2/ No están incluídos en esta estratificación los Departamentos del Chocó, la Guajira ni los territorios nacionales de Arauca, Vichada, Guainía, Amazonas y Putumayo.

3/ Este número corresponde únicamente al 93.53% de los predios declarados. Se encontró 115.170 predios que no habían declarado el área. Todo parece indicar que estos predios en su mayoría son minifundios al compararlos con el avalúo catastral de $n485.6 millones de pesos.

EN LA CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD

RURAL ENTRE 1.964 y 1.970 (Curva de Lorents)

SEGUN DATOS CATASTRALES



Año de 1.964 ———————— 0.856

Año de 1.970 — — — — — 0.880

ESCALA 1 : 10

Aunque hasta 1964 los efectos de la Reforma Agraria más que todo consistían en efectos indirectos, todo parece indicar que la tendencia mutante de la tierra se vió agilizada por el temor de ver INCORADOS los predios mayores. Pero esta tendencia general hasta esa fecha parece que no había sido controlada y dirigida para alcanzar un fin determinado. Según los datos existentes hasta ese entonces los predios mayores de 100 hectáreas han venido disminuyendo, sea porque realmente se dividieron o esta división fué empleada únicamente como un subterfugio para evitar la acción de la Ley.

Esta subdivisión artificiosa o no, es beneficiosa hasta cierto punto cuando llega a incrementar el número de predios de tamaño familiar. Pero esta subdivisión deja de ser benéfica cuando ella se lleva sobre predios que de por sí ya son precaristas y este parece que es el caso que más generalmente ha sucedido (Ver nota # 3 del cuadro de cambios de la tenencia entre 1960 y 1964).

Cambios en la tenencia entre 1964 a 1970

No existen estudios que traten de realizar una evaluación de los efectos de la Reforma Agraria hasta el presente. Por eso se tratará de realizar una confrontación de los cambios sufridos en la tenencia, en base a una muestra tomada del Catastro Nacional, en los departamentos que tuvieran más actualizados sus registros de la propiedad. Así se han tomado los departamentos de Atlántico, Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Quindío, Risaralda, Santander y Valle.

No es necesario entrar en amplias explicaciones para enfocar las tendencias de la tenencia de la tierra, si bien es cierto que ha disminuído en un porcentaje mínimo la existencia de predios de gran superficie, este porcentaje no alcanza a compensar ni siquiera en parte lo que está sucediendo con la pequeña propiedad, en donde la tendencia a la minimización es mucho más fuerte agudizándose cada día con mayor intensidad, como se puede observar al comparar el porcentaje de área ocupada por los predios menores de 5 hectáreas entre 1964 y 1970 y los índices dados en la curva de Lorents.

Se creía de tiempo atrás que el problema de la tenencia estaba encubierto por la comparación de número de predios con número de hectáreas ocupadas. Siendo esto menos agudo cuando se comparaba con el número de propietarios; pero la realidad bajo el análisis de las cifras trata de mostrar aún más crudo el problema. El porcentaje de propietarios relacionado con el número de predios es mucho mayor en la pequeña propiedad.

Veamos, pues, el caso de Cundinamarca: existe una diferencia de 29.888 propietarios con relación al número de predios; de este diferencia, 23.238 correspondían a predios menores de 5 hectáreas. Relación similar se ve en los 10 departamentos de la muestra, que induce a pensar que este fenómeno es común en todo el territorio nacional. Ver cuadro VII=I-2 (Anexo).

Si se compara la concentración de la propiedad sobre la tierra en COLOMBIA, con la de otros países latinoamericanos, esta aparece entre las más altas antes y después de iniciadas las transformaciones agrarias. Aunque las diferencias no son abismales.

LATINOAMERICA
CONCENTRACION DE LA TIERRA
(Indice de Gini)

Cuadro #2

ARGENTINA	86.3	
BOLIVIA	93.8	a/
BRASIL	83.7	
CHILE	93.8	
COLOMBIA	84.9	
COSTA RICA	89.1	
CUBA	79.2	a/
REPUBLICA DOMINICANA	79.5	
ECUADOR	86.4	
EL SALVADOR	82.8	
GUATEMALA	86.0	
HONDURAS	75.7	
MEXICO	-	1/
NICARAGUA	75.7	
PANAMA	73.7	
PERU	87.5	
URUGUAY	81.7	
VENEZUELA	90.9	a/

a/ Antes de la Revolución o Reforma de Tierras

1/ ADOLFO ORIVE. La irrigación en MEXICO, GRIJALBO. MEXICO. 1970. pág. 236 En esta obra el autor anota la aparición del neolatifundio en MEXICO en los Distritos de Riego: " Según RODOLFO STARENHAGEN hay en la actualidad 3.200.000 campesinos sin tierra. Según otros investigadores son 2.500.000. A cualquiera de estas dos cifras, hay que agregar, de acuerdo con SALOMON ECKTEIN 1.800.000 campesinos que sí tienen tierra pero son minifundistas... en los Distritos de Riego el 70.4% de los usuarios tiene el 24% de la tierra en tanto que 4.6% de los usuarios tienen el 36.7% de la superficie, así la superficie censada de los Distritos de Riego en 1966... está en manos de los neolatifundistas y expertos en simulaciones pseudolegales".

FUENTE. TERRY. Cuadro # 3 en: The Politics of Structural Change in Latin America: The case of Agrarian Reform in Chile, Land Tenure Center 1969, Pág. 20.

El caso colombiano no es pues particular sino que obedece a las condiciones generales del SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO. Es necesario encarar el problema, dada su gravedad y no tratar de ocultarlo, pues como anotaba el Gerente de INCORA en recientes declaraciones, la Reforma Agraria "O la hacemos a las buenas o nos la hacen a las malas".

Las apreciaciones hechas en COLOMBIA hasta hoy, sobre el problema de tenencia de la tierra, se han basado principalmente en los datos catastrales, que como es conocido, son levantados en su mayor parte en una forma empírica, sobre declaraciones hechas directamente por los poseedores de la tierra. Esto conlleva que tales datos, no sean del todo confiables.

De la misma manera las apreciaciones sobre calidades de suelos se han hecho basados sobre el mapa de suelos levantado por INCORA, que como se dijo anteriormente, contenía serias deficiencias, que pueden conducir en un momento dado a apreciaciones erróneas de los problemas agrarios del país.

Bajo estas circunstancias es necesario que el INCORA directamente o en colaboración con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realicen a la mayor brevedad tanto el inventario de suelos como la actualización del catastro, utilizando para esto los métodos modernos que para ello existen, tales como la aerofotografía, restitución, etc. a fin de esclarecer la incógnita del verdadero problema agrario, el cual constituye el cimiento de la Reforma Agraria.

INCIDENCIA DE LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA VIDA ECONOMICA Y SOCIAL DEL CAMPESINO.

Consideraciones Generales.

La característica fundamental del sector agropecuario está determinada por la forma imperante en la distribución de la propiedad rural y del crédito, la disponibilidad de maquinaria agrícola, la asistencia técnica y el acceso a los mercados, factores que a la vez determinan el aprovechamiento de la tierra y el nivel de tecnología de las explotaciones y como consecuencia de ellos, la distribución de los ingresos. Cuando estos factores básicos de la producción y el capital se hallan altamente concentrados, como sucede en el sector agropecuario colombiano, la consecuencia obvia es el beneficio de la minoría desatendiéndose y afectándose así intereses económicos y sociales de la gran mayoría de la población campesina.

Dos clases de fenómenos afectan al campesinado colombiano en lo económico y social: unos producidos internamente dentro del mismo sector agrícola otros que se generan fuera de él y escapan a su control (devaluación, inflación, nivel de salarios, precios, etc.).

Los primeros, determinados por la divergencia en la estructura agraria de propietarios y productores en sus relaciones con la tierra y otros factores de la producción en tanto que, los segundos provienen de los efectos negativos de la vida económica en general. Ambos factores han conducido a una estratificación de la población cuyos polos de distanciamiento se ha-

cen cada vez más evidentes y cuyos intereses pugnan cada día con mayor dureza y magnitud.

HIRSCHMAN señala que "en el último decenio, avanzó rápidamente la modernización de la agricultura colombiana en régimen capitalista " 1/ (refiriéndose aquí a la década 1950-60), tendencia esta que ha venido acentuándose, según se deja ver en el Informe Atkinson destacándose este hecho como el más significativo en cuanto a nuestras expectativas de desarrollo se refiere.

El campesino como productor.

Para este análisis partimos del supuesto de considerar la tierra como un medio de producción de cuyo uso racional, en el sentido más amplio de la palabra, dependen las posibilidades de expansión global de la economía.

Al analizar el papel del campesino como productor se encuentra que no hay equilibrio entre el desarrollo de la agricultura y los demás sectores de la economía, hecho este que conduce a su descapitalización en términos absolutos y restringe sus posibilidades de modernización. Igualmente, dentro del propio sector existe un desequilibrio estructural, manifestado en la des gualdad - en la mayoría de los casos convertida en divergencia abierta - con la cual concurren al mercado los diversos productores. La manifestación más inmediata de este desequilibrio la constituye la lucha de intereses de tipo económico y social entre los productores campesinos descrita por numerosos autores. 2/.

INGRESO RURAL

Uno de los aspectos sobre los cuales se manifiestan con mayor intensidad los fenómenos enunciados es precisamente en el nivel de ingresos del campesinado.

El ingreso personal o de la familia constituye la remuneración a los factores que se poseen y que participan en el proceso productivo. Si existe una acentuada concentración en la propiedad de los factores, consecuencialmente existirá una fuerte concentración en la distribución de los ingresos. Observando la distribución de los ingresos en el sector rural (Ver Cuadro # 1), el 5% de la población que constituye el estrato de las familias más ricas vinculadas a la actividad agropecuaria recibieron, en 1960, el 43% de los ingresos del sector, mientras el 50% más pobre solo recibió el 14%.

1/ HIRSCHMAN, ALBERTO, Estudios sobre Política Económica en América Latina, Editorial Aguilar, MADRID, 1964, pág. 148.

2/ CFR. A. HIRSCHMAN, quien trata admirablemente el tema; LAUCHLIN CURRIE, en varias de sus obras; Monseñor GERMAN GUZMAN en la Violencia en Colombia; FALS BORDA: Violence and break in social conflict in Colombia.

En cuanto a las fuentes del ingreso, los Cuadros #2-3 indican que el ingreso corre parejo con la propiedad de los factores productivos y su combinación con fines de producción. Las grandes explotaciones, donde las posibilidades de crédito y concentración de capital y tierra son marcados, obtienen por propiedad, capital y manejo el 95% del ingreso y sólo un 5.0% por remuneración del trabajo. Para el minifundista, con poca tierra, capital y crédito pero con mano de obra abundante, los ingresos fluyen como remuneración a su trabajo en un 45.0% y como retribución a la propiedad y manejo, el 55.0%. Para el jornalero rural, propietario únicamente de su capacidad de trabajo, obviamente el 100% de sus ingresos se originan en la venta de dicha capacidad.

ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS PERSONALES EN LA AGRICULTURA (1960) Y EN LOS CENTROS URBANOS (1964)

(Porcentajes acumulativos en escala ascendente)

Cuadro # 1

		INGRESOS				
		Berry Agricultura		Urrutia y Villalba (Centros Urbanos)		
PERSONAS	%	1960	%	1964	%	%
50		14		12		
60		21		17		
70		26		26		
80		34		37		
90		46		53		
95		57		67		
100	5	100	43	100	33	47

FUENTES: ALBERT BERRY. The distribution of agricultural base income in COLOMBIA 1960 (mimeografiado), cuadros I y II.

M. URRUTIA MONTOYA y C. E. VILLALBA. La distribución del ingreso urbano para COLOMBIA en 1964. Revista del Banco de la República, Set. 1969.

OIT. Hacia el pleno empleo. Un programa para COLOMBIA, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo.

DISTRIBUCION ESTIMADA DEL INGRESO BRUTO AGROPECUARIO
SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL
(1960)

Cuadro # 2

CATEGORIA OCUPACIONAL	OCUPADOS $(000)	POR PERSONA OCUPADA Total Millones (1958)	Por persona ocupada $(1958)	$(1967)	ORIGEN INGRESO Por trabajo %	Por Prop y manejo %
OBRERO	873	1.010.1	1.157	3.024	100.0	-
MINIFUNDISTA (0-5 Has.)	564	1.440.4	2.570	6.718	45.0	55.0
AGRICULTOR FAMILIAR	703	2.441.9	3.474	9.081	33.3	66.7
AGRICULTOR MEDIANO (50-200)	120	1.154.4	9.620	25.147	12.0	88.0
AGRICULTOR GRANDE (200 y más)	40	875.8	21.895	57.234	5.3	94.7
TOTAL	2.300	6.931.6	3.014	7.879	38.4	61.6

FUENTE. PREALC. Antecedentes para políticas de empleo en COLOMBIA, cap. IV. Cuadro IV-23 pág. IV-41. Cuadro tomado del Boletín Manual de Estadística del DANE # 227 pág. 139.

En esta condiciones el nivel de ingresos percápita de los minifundistas constituye el 11.7% de los ingresos de un agricultor grande.

INGRESOS MEDIOS DE LOS PRODUCTORES

POR TAMAÑO DE EXPLOTACION AGRICOLA
(1960)

Cuadro # 3

HECTAREAS	INGRESOS MEDIO ($000)	NUMERO PRODUCTORES ($000)
1 - 2	1.2	191
2 - 3	1.8	117
3 - 4	2.3	92
4 - 5	2.7	58
5 - 10	3.7	169
10 - 20	5.9	114
20 - 30	7.1	44
30 - 40	8.8	27
40 - 50	10.8	16
50 - 100	13.5	40
100 - 200	24.8	22
200 - 500	42.5	14
500 - 1.000	106.0	4
1.000 - 2.000	193.0	2
2.000 - y más	553.0	1

FUENTE. ALBERT BERRY. Tomado de la OIT.

Además de que los ingresos obtenidos por la inmensa mayoría de la población rural son extremadamente bajos como se ve en los cuadros anteriores, hay factores que contribuyen a empeorar aún más su situación económica; entre estos pueden citarse: los diferentes tipos de explotación, las oportunidades de ocupación y nivel de salarios, el deterioro del poder adquisitivo del peso y la relación de intercambio entre los productos del sector y los de los demás sectores de la economía.

El Ingreso según tipos de explotación.

Los minifundistas cafeteros y otros dedicados como estos a la producción de productos altamente comerciales, seguramente tengan ingresos menos bajos que aquellos campesinos dedicados a la explotación de cultivos tradicionales y orientados básicamente al autoconsumo, cuyos precios han aumentado en una proporción muy poco considerable.

El Ingreso según la ocupaoción y los salarios.

En cuanto a las oportunidades de ocupación, estas no son las mismas para los jornaleros agrícolas en las distintas regiones del país. Aunque en cier

tas épocas del año y en regiones especializadas en el cultivo del café, algodón y otros productos comerciales, hay demanda apreciable de trabajadores y los salarios pagados alcanzan niveles relativamente altos, el ingreso anual resulta insignificante, debido a la estacionalidad del trabajo.

La desocupación ha sido característica de toda la economía colombiana, pero por ser la tierra el recurso económico más obvio y hasta cierto punto más abundante, las actividades agrícolas han sido tradicionalmente la principal fuente de ocupación. Se estima que de la agricultura dependían en 1964, un total de 8 millones de personas, de las cuales 2.4 millones eran económicamente activas en ese sector de la economía. De ésta última cifra se estima que solo el equivalente a 1.2 millones hallaban ocupación durante los 12 meses del año.

Las demás, 1.2 millones o sea la mitad de la población económicamente activa ha tenido que soportar el peso del desempleo, muchísimas veces en su forma de empleo disfrazado como acontece al minifundista o desempleo abierto como en el caso de muchos trabajadores asalariados.

La concentración de la propiedad rural parece ser la causa principal de esta situación, ya que la absorción de mano de obra es inversamente proporcional al tamaño de las explotaciones; pues mientras las propiedades menores de cinco (5) hectáreas absorbían el 24.5% de la mano de obra (agrícola y ganadera) y ocupaban el 0.1% de la superficie, las explotaciones mayores de 200 hectáreas o sea el 55.1% de la superficie total, apenas ocupaban el 17.2% de la mano de obra agrícola.

De otra parte, los salarios rurales han aumentado, a precios corrientes en un 110% en el período 1962-1968, mientras que el nivel de precios se elevó en un 113%, lo cual indica que el poder adquisitivo real de los salarios ha crecido más lentamente que elnivel de precios. Adicionalmente, los salarios rurales están en desventaja con respecto a los salarios urbanos.

Si tomamos el salario/hora en el sector rural y en el sector urbano para los años 1955 y 1965 observamos que mientras en el primer año el salario rural era el 68.2% del salario urbano, esta situación 10 años más tarde se agudiza en detrimento de los jornaleros agrícolas al equivaler solamente en un 41.6% del salario urbano. Asimismo observamos que el poder de compra, tomando como base un hora de salario, para alimentos básicos, también es desfavorable para los trabajadores rurales. Ver Gráfico anexo "Poder de compra de salarios urbanos y rurales", tomado de Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972 del Departamento Nacional de Planeación.

DISPONIBILIDAD DE TIERRAS

Al hablar de soluciones en general, se corre el riesgo de incurrir en imprecisiones; el análisis individual, municipio por municipio, de la tenencia de tierras, muestra que cada unidad politicoadministrativa tiene su caracterización específica y la cuantificación del problema es diferente en cada

región. No obstante ésto, de acuerdo a los datos existentes se pueden hacer algunas recomendaciones.

Parcelación.

Desde un principio el legislador, concibió como objetivo principal de la ley " reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico". Pero el contenido jurídico posterior de la Ley tan amplio a veces y tan restringido en otras, ha permitido una desfiguración sustancial del principio fundamental.

En efecto, en 9 años de labores el Instituto ha adquirido 202.994 hectáreas por compra y expropiación, de las cuales el 68.30% estaba representado en predios de menos de 60 hectáreas, habiéndose entregado hasta Junio de 1970, 98.731 hectáreas a título definitivo o asignación provisional, quedando un remanente de 104.262 hectáreas en poder de INCORA 1/.

De estas 104.262 hectáreas, aproximadamente 60.000 hectáreas se encuentran cubiertas por los embalses y en general ocupadas por las obras de infraestructura, se había decretado Reservas Forestales sobre 9.654 hectáreas, las otras 54.608 hectáreas no habían sido entregadas por constituir adquisiciones recientes y se esperaba llenar los trámites legales para su adjudicación.

Tomando la muestra que analizamos anteriormente, de los 10 Departamentos, encontramos que existen 15.782 predios mayores de 100 hectáreas, que ocupaban un área de 4.599.160 hectáreas. Suponiendo que cada predio excluyera 100 hectáreas, tendríamos un área neta para parcelación de 3.020.060 hectáreas. A nivel nacional, tomando los datos del catastro de 1964, existen 41.295 predios mayores de 100 hectáreas que ocupan un área de 13.239.712 hectáreas. SUPONIENDO QUE CADA UNO DE LOS PREDIOS HAGA USO DEL DERECHO DE EXCLUSION SE OBTENDRIA UN AREA NETA DE 9.110.212 HECTAREAS, INCLUYENDO DENTRO DE ESTA AREA LAS ZONAS QUE DEBEN SER ADECUADAS PARA PONERSE EN PLENA EXPLOTACION.

Concentración parcelaria y Explotaciones Comunales.

Quizá este sea uno de los medios más eficientes para contrarrestar el aumento desmedido de la división de la pequeña propiedad. Sin embargo, este proceso, choca en algunas ocasiones con el excesivo ancestralismo de nuestros campesinos que llega en algunos casos al individualismo sobre todo en ciertos estratos sociales. Veamos lo que dice un estudio socioeconómico de una parcialidad indígena: " Los campesinos mestizos muestran menos cohesión o espíritu de cooperación... al carecer de la unidad derivada de la propiedad comunal de las tierras, los campesinos mestizos forman un nuevo vecindario

1/ Unidad de Planeación. Subgerencia Jurídica. INCORA.

o un estrato social de la comunidad mayor " 1/. No obstante esto se ha podido observar a través de Colombia que cuando nuestros campesinos tienen un estímulo suficiente pueden perfectamente entrar en colaboración unos con otros; al efecto Fals Borda dice: " Para la élite, el pueblo no ha sido un grupo heterogéneo de personas ignorantes y miserables, merecedores de su suerte como siervos de la gleba, a quienes hay que señalar la vía y conducirlos como acémilas en recua... Por fortuna ya se han acumulado suficientes evidencias que señalan que tales ideas sobre la ignorancia y la estulticia de los campesinos son infundadas y que en realidad constituyen prejuicios" 2/. En este sentido se ve más que nunca la necesidad de una profunda campaña educativa, para brindar a través de ella a nuestros campesinos los estímulos necesarios que los conduzcan a la comprensión de la necesidad de agremiación y del trabajo en conunto.

Riego y Drenaje.

Existe buena cantidad de estudios sobre las posibles áreas de drenaje e irrigación en Colombia, pero todos ellos dirigidos hacia determinados sectores. Tal parece que el más completo fuera el contenido en el informe presentado por la delegación colombiana al Seminario Latinoamericano Sobre Irrigación, efectuado en Lima en Octubre de 1959.

Este informe divide al país en 8 zonas de interés primario y siete de interés secundario. Sumando las primeras da un total de 2.820.000 hectáreas, confrontada esta área con la que ocupan los suelos de clase I, II y III, (susceptibles de irrigación) es notoriamente inferior.

Las áreas de interés primario descritas en el informe están contenidas en el cuadro #1.

1/ Montañez E. Myriam. Estudio socioeconómico de la parcialidad indígena de CAÑAMOMO y LOMAPRIETA, Departamento de CALDAS. INCORA 1970.

2/ Fals Borda Orlando. Acción Comunal en una vereda colombiana. Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Sociología, Bogotá, 1960.

POSIBLES AREAS DE IRRIGACION

Cuadro #1

NOMBRE DE LA ZONA	AREA HAS
AREAS DE INTERES PRIMARIO	
1) ZONA DEL CANAL DEL DIQUE, VALLE DE TOLU Y ZONA PONEDERA CANDELARIA	200.000
2) ZONA BANANERA Y VALLES DE LOS RIOS ARIGUANI, CESAR y RANCHERIA	1.040.000
3) VALLE DEL RIO SINU	310.000
4) VALLE DEL RIO ZULIA	50.000
5) VALLE DEL BAJO CAUCA Y SAN JORGE	600.000
6) SABANA DE BOGOTA Y VALLES DE UBATE Y SOGAMOSO	120.000
7) VALLE DEL ALTO MAGDALENA	210.000
8) VALLE DEL CAUCA	290.000
TOTAL	2.820.000
AREAS DE INTERES SECUNDARIO	
1) LLANOS ORIENTALES	
2) ZONA AMAZONICA	
3) VALLE DEL BAJO MAGDALENA. NORTE DE PUERTO BOYACA	
4) VALLE DE LOS RIOS PATIA Y MIRA	
5) SABANAS DE BOLIVAR	
6) COSTA DEL PACIFICO	
7) MESETA ORIENTAL DE LA GUAJIRA	

FUENTE. Seminario Latinoamericano de Irrigación, Lima, 1959.

Hasta 1966 según un informe de la División de Desarrollo Agrícda del INCORA en operación los siguientes sistemas de riego:

SISTEMAS EN OPERACION A 1966

Cuadro # 2

DEPARTAMENTO	SECTOR Público	SECTOR Privado	SUPERFICIES Riego	BENEFIC. Drenaje	SUPERFICIE TOTAL
HUILA		10.000	10.000	27.000	10.000
TOLIMA	36.000	9.000	45.000		45.000
VALLE	6.000	44.000	45.000	5.000	50.000
BOYACA	14.000	2.000	2.000	14.000	16.000
MAGDALENA		15.000	15.000		15.000
CAUCA		10.000	10.000		10.000
ATLANTICO		1.000	1.000		1.000
CUNDINAMARCA		14.000	10.000	4.000	14.000
OTROS		19.000	15.000	4.000	19.000
TOTALES	56.000	124.000	153.000	27.000	180.000

Adecuación de tierras por INCORA.

El INCORA, hasta el 30 de setiembre de 1970 mantenía en construcción y/o en funcionamiento 16 distritos de riego que cubrían un área neta total de 241.850 hectáreas de las cuales estaban ya en utilización 48.1000. Ver el cuadro # 3.

ADECUACION DE TIERRAS Y AREAS
BAJO RIEGO

PROYECTOS	AREA TOTAL BRUTA Has.	AREA TOTAL NETA Has.	AREA BENEF. NIVEL PRIMAR. Has.	AREA BENEF. NIVEL SECUND. Has.	AREA BENEF. NIVEL TERCIAR. Has.	AREAS BAJO RIEGO Has. 1/
ATLANTICO #3	36.000	26.000	7.000	6.000	1.000	1.000
BOLIVAR # 1	25.000	18.000	18.000	13.000	1.500	1.200
BOYACA (Sogamoso)	14.000	13.000	1.000	600	300	300
BOYACA (Samacá)*	3.000	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200
CORDOBA #1	4.000	3.000	3.000	3.000	2.000	2.000
CORDOBA #2	69.000	60.000	15.000	7.000	1.000	1.000
HUILA #1	2.600	2.400	2.400	800	800	300
HUILA #2	2.700	2.200	2.200	2.200	2.200	1.300
MAGDALENA #1*	28.000	25.000	15.000	4.000	1.500	14.000
NORTE SANTANDER 1	34.000	30.000	12.000	12.000	1.000	1.200
NORTE SANTANDER 2	2.000	1.050	1.050	-	-	-
PUTUMAYO	8.500	7.600	5.000	-	-	-
SANTANDER 2	10.000	9.000	8.000	-	-	-
VALLE #1	13.300	10.000	10.000	8.000	3.000	4.000
TOLIMA #5*	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000	16.000
TOLIMA #6*	6.500	6.500	6.500	6.500	6.500	4.000
TOTALES	283.600	241.850	134.250	90.300	47.700	48.500

/1 El hecho de que en algunos casos aparezcan áreas bajo riego mayores que el área adecuada a nivel terciario, se debe a que se utilizan canales secundarios y aún primarios, para regar.

* Distritos cedidos a INCORA por otras entidades

FUENTE. INCORA, División de Adecuación de Tierras y División de Producción Agropecuaria.

Hasta Diciembre de 1969, el INCORA había invertido 770 millos de pesos en el estudio y construcción de obras de riego y drenaje, que represetan aproximadamente el 26.77% del total de las inversiones realizadas por el Instituto desde su iniciación de labores 1/; excluyendo las 36.200 hectáreas irrigadas que le fueron entregadas por otras entidades, el Instituto ha puesto en funcionamiento 12.300 hectáreas, que comparado con la inversión representa un costo inmensamente alto. Es cierto que una buena parte de esa inversión está representada en obras de canales primarios, los cuales no se pondrán en funcionamiento sino una vez terminadas las obras; mientras tanto estas inversiones constituyen inversiones muertas que van a agravar la posible descapitalización del Instituto con perjuicio del resto de programs. Posiblemente una buena política sería la de agilizar la terminación de las obras iniciadas no por medio de contratos con empresas particulares, sino directamente con la dirección del personal de planta de INCORA. Las experiencias que se han acumalo a través de nueve años de trabajo capacita ya al personal del Instituto para emprender obras de alta envergadura y con costos posiblemente más bajos.

Colonización

En los países en desarrollo como el nuestro, la colonización correctamente interpretada debe servir como auxiliar a las reformas agrarias y como punto de escape sobre todo en regiones en donde la densidad de la población ha llegado hasta su límite máximo y en donde la propiedad de la tierra se ha subdividido hasta el extremo antieconómico. No obstante en Colombia a pesar de ser un país minifundista, existen concentraciones de tierras sobre las cuales debe recaer la acción igualadora de la reforma agraria. MIENTRAS ESTO NO SE REALICE, LA COLONIZACION NO DEBE EN NINGUN MOMENTO SUSTITUIR AL EQUITATIVO REPARTO DE LAS TIERRAS.

Hasta el presente, las colonizaciones voluntarias de la tierra, se han desarrollado sobre zonas selváticas, principiando por la extracción de las riquezas forestales, para continuar la tala sin control de todos los bosques. Estas colonizaciones, permanecen por años estancadas, por falta de recursos económicos y por deficiencias naturales que no se pueden suplir sino con una organización técnica.

El INCORA por su parte, aún cuando no es el objetivo principal de la Ley de realizar las colonizaciones, ha creído necesario dar apoyo a este tipo de programas traducido este en Crédito Supervisado, titulaciones, construcción de vías de penetración, asistencia técnica y organización cooperativa, concentrando sus esfuerzos con mayor incidencia en los Proyectos ANTIOQUIA 2, ARAUCA 1, CAQUETA 1, CAUCA 1, CHOCO 1, MEDIO MAGDALENA, NARIÑO 1, YOPAL Y VILLAVICENCIO.

/1 INCORA. Oficina de Planeación. Plan Quinquenal 1970-1974

Hasta diciembre de 1969, el Instituto había otorgado 82.500 títulos de propiedad sobre un total de 2.421.000 hectáreas mediante el programa de Titulación de Baldíos.

Otros intentos más organizados que los primeros, los está realizando con cooperación y financiamiento de la República Federal Alemana en el Carare-Opón; y con financiamiento del BID, en las colonizaciones del Carare (Arauca) y Ariari-Güejar (en el Meta) y está en trámite la financiación para la colonización del Piedemonte Amazónico en el Caquetá.

En otras áreas, no se disponen de datos confiables sobre la actividad colonizadora, número de colonos, extensión de las áreas ocupadas ni de la calidad de los suelos sobre las cuales se están desarrollando. Ernesto Guhi, ha calificado tentativamente los focos de colonización por Departamentos así:

ANTIOQUIA.	1) Valles del río MAGDALENA 2) Bajo Cauca 3) Nechí 4) Costa Antioqueña 5) Macizo Andino del Nudo de Jaramillo en la Cordillera Occidental 6) Darien Antioqueño y carretera al mar 7) Cordillera Occidental en la región de Urrao
BOLIVAR	1) Serranía de San Lucas 2) Valle del río Magdalena
BOYACA	Territorio Vásquez - Tunebia-Sarare (auspiciado y dirigido por INCORA) Vertiente Oriental de la Cordillera Oriental Casanare.
CALDAS	Cordillera Occidental, vertiente chocoense, Valle del río MAGDALENA en muy pequeñas extensiones.
CAUCA	Alto Caquetá - Maciso colombiano cordillera occidental y Costa del Pacífico.
CORDOBA	Montaña del Alto Sinú, Montañas del alto río San Jorge.
CUNDINAMARCA	Sumapaz y baja vertiente sobre el río MAGDALENA
CHOCO	El Darién.
HUILA	Macizo colombiano-Moscoyen, Villalobos, Cordillera Oriental sobre el Departamento del Meta y Caquetá

MAGDALENA	Sierra Nevada de Santa Marta (Decretada recientemente como parque nacional). Serranía de los Motilones, Montes de OCA, Valle del río MAGDALENA.
META	Sumapaz y río Duda
NARIÑO	Cordillera centro oriental, vertiente exterior y oriental alta andina, vertiente exterior de la cordillera Occidental, llanura del Pacífico.
NORTE DE SANTANDER	Serranía de los Motilones, Catatumbo y Carare-Opón (se está desarrollando actualmente con ayuda de INCORA y bajo la asesoría de la Misión Técnica Alemana).
SANTADER	Valle del Magdalena - Tunebia.
TOLIMA	Vertiente del Nevado del Huila y Sumapaz
VALLE DEL CAUCA	Cordillera Occidental y Valle del Río Garrapatas.
GUAJIRA	Dibulla y Montes de Oca.
ARAUCA	Piedemonte Amazónico.
PUTUMAYO	Piedemonte Amazónico, Orito, Caldero, Guamúez, Río San Juan.
VAUPES	San José del Guaviare - El Retorno.

El INCORA iniciará los estudios de los territorios colonizables principiando en el año de 1971, con las áreas de Micay en el Cauca, El Retorno en en el Vaupés, La Uribe en el Meta, Galilea en el Tolima, Guamúez en Nariño y Putumayo y Río Nay en el Valle, con miras a establecer las posibilidades de desarrollo y potencialidad de las citadas áreas, para lo cual ha tomado los siguientes puntos como base de referencia para determinar las prioridades de sus estudios.

1) Areas en donde actualmente se ejecutan programas de Colonización por el INCORA.

2) Areas en donde se adelantan programas de colonización por otras entidades.

3) Areas en las cuales se reclama la presencia de colombianos para defensa de la soberanía nacional.

4) Areas de colonización que presentan conflictos sociales.

5) Areas de colonización carentes de bienes y servicios de infraestructura.

6) Areas de pontencial económico que ofrezcan óptimas perspectivas de desarrollo.

Sería conveniente que con todos estos estudios y los ya existentes, se vaya formando un Atlas de Colonizaciones con especificaciones claras del potencial, de suelos, flora y fauna. Por otra parte, será conveniante una coordinación estrecha con INDERENA a fin de prevenir la tala irracional de bosques, en secciones del país en donde la calidad de suelos poco o nada tienen que ofrecer para el futuro económico de la nación

FAMILIAS SUJETO DE REFORMA AGRARIA

Uno de los aspectos que dramatiza el problema agrario es el creciente aumento de las familias campesinas sin tierra, frente a una superficie potencial aprovechable en labores agropecuarias relativamente escasa. En efecto, más de 800.000 familias en 1970 con poca o ninguna propiedad, creciendo a una tasa del 1.4% anual, indican ya las dimensiones que cada año va tomando el problema, en tanto que la tierra disponible, para parcelación por ejemplo, incluyendo la que requiere adecuación, como se analizó en capítulo anterior, apenas sobre pasa los 9 millones de hectáreas. Es por tanto imposible llegar a pensar en una parcela para cada familia campesina. La solución al problema indispensablemente debe tomar en cuenta algunos criterios que permitan clasificar y cuntificar por prioridades las familias sujeto de Reforma Agraria. Es este aspecto el cual analizaremos en este capítulo proyectando su magnitud hacia el futuro.

Los criterios principales para determinar la cuantificación de familias sujeto de reforma agraria son los siguientes:

Ingreso mínimo por familia.

Se considera un ingreso mínimo necesario para cubrir las necesidades de la familia teniendo en cuenta los siguientes aspectos: alimentación, vestido, habitación, educación, salud, recreación, ahorro, pago de parcela y gastos varios. El cálculo realizado por el Instituto para determinar el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar da como resultado un ingreso mínimo por familia, de $14.700 ($12.377 para las mismas necesidades en 1968) 1/ discriminando así:

Alimentación	$ 7.900
Vestido	3.350
Ahorro	1.400
Complementarios	2.050
	$14.700 (pesos de 1970)

/1 INCORA publicación # 2594 de 1968. pag. 5-11. En la publicación citada se considera una disminución sobre gastos de alimentación del 40% por sustitución de productos consumidos; para estos cálculos solo se considera esta disminución en 20% del valor máximo ($8.290). Además se considera que el agricultor no gasta en vivienda, pues vive en la parcela (esto se compensa al considerarse posteriormente que solo el 80% del área de la parcela es cultivada y el 20% adicional se ocupa en vivienda y cultivos de autoconsumo).

Propiedad sobre la tierra

En este aspecto, se tienen en cuenta 3 niveles de posibles sujetos de reforma agraria.

a) Aquellas familias cuyo ingreso dependen exclusivamente del trabajo.

b) Aquellas familias que debido al pequeño tamaño de la parcela no pueden obtener el ingreso mínimo en la actualidad, ni con medidas a corto plazo.

c) Aquellas familias que obtienen sus ingresos de la explotación de tierra tomada en arrendamiento, aparcería, etc.

Determinación de los niveles reales de ingresos

El ingreso por familia está formado por:

a) El Ingreso por comercialización de los productos de la parcela.

b) El Ingreso por el trabajo fuera de la parcela, y

c) El Ingreso por el trabajo dentro de la parcela.

Cada uno de estos ingresos, se calculará separadamente, por Departamento, para predios clasificados según tamaño, hasta de 50 hectáreas ya que se considera que no es apreciable el número de posibles sujetos de reforma agraria en explotaciones mayores de 50 hectáreas.

Conclusión

Se agrupan los posibles beneficiarios de Reforma Agraria, según el tipo de solución que debe darse, en cuanto a tierra y servicios, considerando que al mejorar estos últimos, mejora el ingreso de los agricultores que tienen tierra. Se hacen las siguientes consideraciones:

1) Se suponen como beneficiarias solamente de servicios las familias que tienen algunas de estas condiciones:

   a) Ingresos comprendidos entre el 80 y el 100% del mínimo deseado.

   b) Propiedad sobre más de 10 hectáreas.

   c) Propiedad sobre 5 a 10 hectáreas e ingreso entre 60 y 80% del desedo.

2) Se consideran como beneficiarios potenciales para dotación de tierras, las familias que tienen estas condiciones·

a) Explotación en arrendamiento de menos de 15 hectáreas.

b) Propiedad sobre menos de 10 hectáreas e ingresos inferiores al 60% del mínimo.

c) Aquellas que no posean tierra alguna.

d) Propiedad sobre menos de 5 hectáreas e ingresos inferiores al 80% del mínimo.

Según lo anterior, se tendrá como cifras totales (las parciales están en el Cuadro #10) las siguientes:

1) Beneficiarios potenciales para dotación de tierra..... 802.032 familias

2) Beneficiarios exclusivamente de servicios..... 236.411 "

3) Total de beneficiarios de Reforma Agraria.....1.038.443 "

Los beneficiarios potenciales de dotación de tierras, a 1962, se discriminan así:

84.971 Familias sin tierra.

633.071 Familias con 0 a 5 Has. e ingresos menores del 80% del mínimo deseado.

49.775 Familias con predios en arriendo, menores de 15 hectáreas. Esta cifra, puede parecer baja, pues en los niveles anteriores ya se incluyen familias con predios en arrendamiento.

Proyección del número de familias objeto de Reforma Agraria

Para realizar esta proyección, se ha considerado que el número de familias crece a la misma tasa de la población rural, que es actualmente del 1.4%; además se han hecho las siguientes suposiciones:

1) Las familias sin tierra, generan familias sin tierra.

2) Los predios de 0 a 5 hectáreas no se fraccionan; por tanto las familias provenientes de estos predios serán sin tierra, sin disminuir el número inicial de familias con 0 a 5 hectáreas.

3) Los predios en arrendamiento generan familias sin tierra.

4) No hay variación en el número de predios en arrendamiento.

5) Los predios de 5 a 10 hectáreas se dividen generando familias con 0 a 5 hectáreas y provocando una disminución del número inicial de familias con 5 a 10 hectáreas.

6) Un 56% de los predios con 10 a 50 hectáreas (correspondientes a predios de 10 a 20 hectáreas) generan predios con 5 a 10 hectáreas disminuyendo el número inicial de predios de 10 a 50 hectáreas.

7) Según la cuantificación inicial (para 1962) son sujetos potenciales para dotación de tierras: el 100% de familias sin tierra o con explotaciones en arrendamiento, el 93% de familias con 0 a 5 hectáreas y el 27% de familias con 5 a 10 hectáreas.

8) Las familias con 0 a 50 hectáreas no consideradas como beneficiarios para dotación de tierras, serán de primera prioridad para ser beneficiarias de servicios.

Los resultados de la proyección, están en el Cuadro siguiente (Cuadro #12 y gráfica #1).

PROYECCION DEL NUMERO DE FAMILIAS

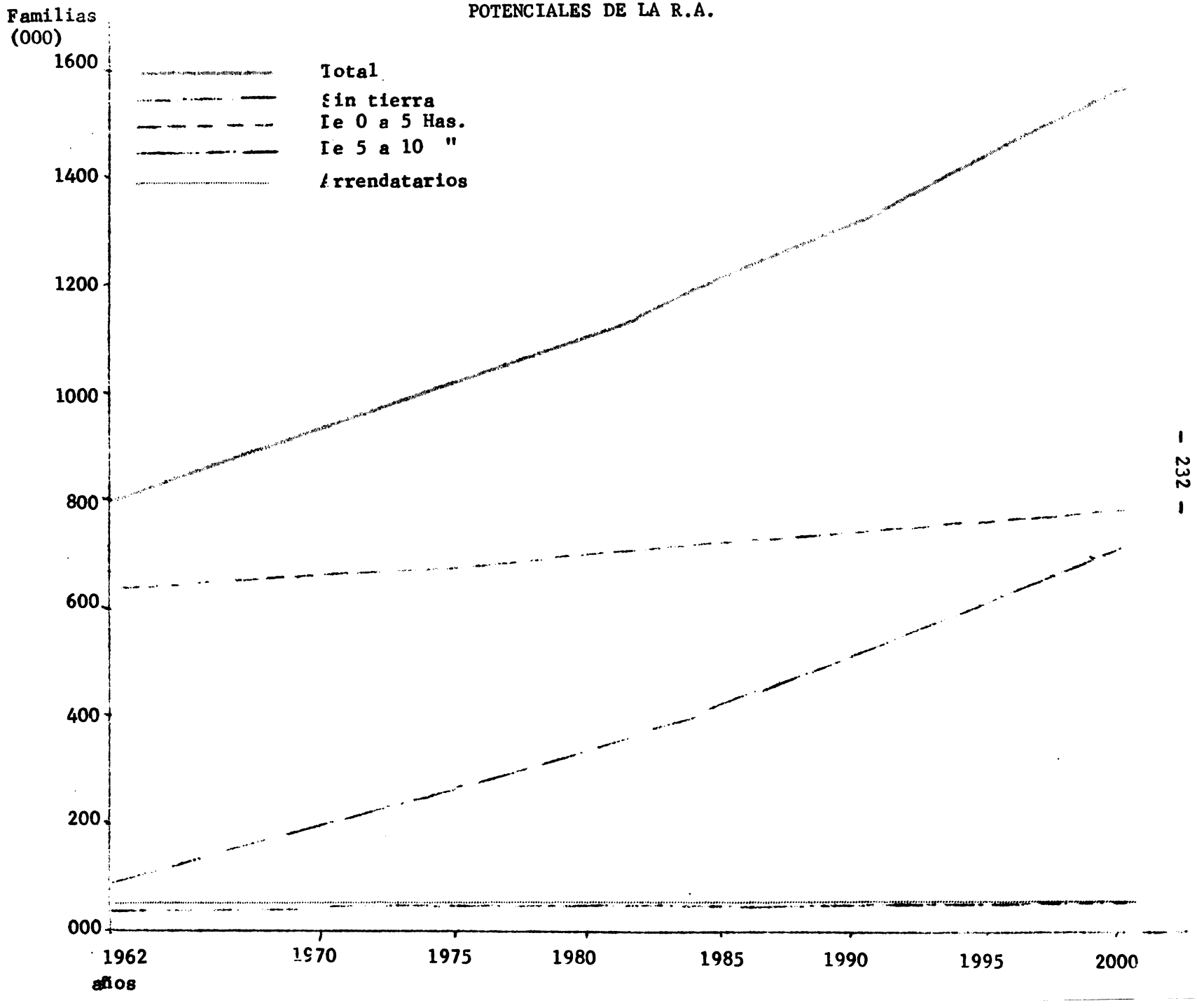
Cuadro # 12

AÑOS	SIN TIERRA	HECTAREAS 0.5	5-10	10-50	ARR.	GRAN TOTAL
1962						
Total 1/	85.000	678.000	127.000	183.000	50.000	1.123.000
B.P. 2/	85.000	633.000	34.000	-	50.000	802.000
1970						
Total	190.000	108.000	136.000	171.000	50.000	1.255.000
B.P.	190.000	658.000	37.000	-	50.000	935.000
1975						
Total	258.000	728.000	140.000	164.000	50.000	1.340.000
B.P.	258.000	677.000	38.000	-	50.000	1.023.000
1980						
Total	332.000	748.000	144.000	157.000	50.000	1.431.000
B.P.	332.000	696.000	39.000	-	50.000	1.117.000
1985						
Total	413.000	768.000	142.000	151.000	50.000	1.524.000
B.P.	413.000	714.000	38.000	-	50.000	1.215.000
1990						
Total	503.000	788.000	144.000	145.000	50.000	1.630.000
B.P.	503.000	733.000	39.000	-	50.000	1.325.000
1955						
Total	600.000	808.000	142.000	139.000	50.000	1.739.000
B.P.	600.000	751.000	38.000	-	50.000	1.439.000
2000						
Total	705.000	828.000	144.000	133.000	50.000	1.860.000
B.P.	705.000	770.000	39.000	-	50.000	1.564.000

/1 Total de familias en el nivel (Beneficiarios de Servicios).

/2 Beneficiarios potenciales para dotación de tierras.

TENDENCIA DEL CRECIMIENTO DEL NUMERO DE BENEFICIARIOS POTENCIALES DE LA R.A.



Generación de empleo en el sector agropecuario

La oferta de fuerza de trabajo agrícola está dada por la población económicamente activa o sea, el número de personas que estando en edad de trabajar (12-65 años) desempeñen o no una actividad agrícola productiva 1/. Esto significa que la población económicamente activa (oferta) es igual a la suma de las personas ocupadas más las desocupadas.

La proyección de la posible oferta de fuerza de trabajo hasta el año de 1985 se realizó basándose en las siguientes hipótesis 2/.

a) Un grado de urbanización constante con relación al grado observado en los censos de 1951 y 1964. Por otra parte un grado de urbanización descendente 3/.

b) Tasas de participación específica calculadas de acuerdo con las observaciones en los censos de 1951 y 1964, comparándolas, además con las de países más desarrollados y menos desarrollados, especialmente en el sector agrícola 4/. En el apéndice 1, se pueden advertir estos intervalos.

El estudio calcula las tasas de participación masculinas y femeninas debido a que el comportamiento de las mismas es bastante diferente 5/.

Se han calculado dos alternativas. La primera (A) considera una participación mayor en los grupos de 14 a 24 años y de 55 a más de 65 años. La segunda (B) establece para estos grupos un porcentaje ligeramente menor. Para los grupos de 25 a 54 el porcentaje de participación es igual en las dos alternativas.

Bajo las anteriores hipótesis los cálculos de la posible oferta de fuerza de trabajo en el sector rural (ver Cuadro #1) en el se puede ver gráficamente en la figura 1 y 2.

PROYECCIONES DE LA OFERTA DE TRABAJO AGRICOLA
($000)

Cuadro # 1

AÑOS	GRADO DE URBANIZACION CONSTANTE		GRADO DE URBANIZACION DESACELERADO	
	Tasa A	Tasa B	Tasa A	Tasa B
1970	2.805	2.871	2.831	2.808
1975	2.967	2.925	3.131	3.094
1980	3.015	2.956	3.223	3.156
1985	2.971	2.887	3.402	3.312

/1 No se incluyen las personas que siendo mayores de 12 años tienen las siguientes condiciones: 1) Estudiantes; 2) Quehaceres domésticos; 3) Pensionados y rentistas; 4) Ancianos e inválidos.

/2 Análisis de la estructura y evolución de la fuerza de trabajo colombiana 1938, 1951 y 1964 y proyecciones de la población económicamente activa 1965-1968. Marzo de 1970. CEDE.

/3 El grado de urbanización es el porcentaje que representa la población urbana con relación a la población total. Para mayor comprensión ver apéndice 1.

/4 Las tasas específicas de participación están dadas por los porcentajes de personas económicamente activas en cada grupo de edad.

/5 Ver Anexo IV-15

Analizando las anteriores cifras y las gráficas se puede ver que, para la alternativamente máxima (crecimiento urbanístico descendente), el incremento de la oferta fuerza de trabajo será algo más de quinientas mil personas para los 15 años considerados. Para la alternativa mínima (crecimiento urbanístico igual al actual) será de 116.000 personas.

El descenso de la orferta para el año de 1985 en la primera alternativa, es explicable por el mismo factor de urbanización, el cual está en función de la emigracióndel campo a la ciudad que para esta alternativa se ha considerado que continuará al mismo ritmo de crecimiento actual.

Proyecciones de la demanda de la fuerza de trabajo agrícola

Las proyecdones de la demanda de fuerza de trabajo se dividió en dos partes. La primera se ocupa de proyectar la demanda teniendo en cuenta el crecimiento tradicional de PIB agrícola que es aproximadamente del 3.3%. Para ello se apeló al método basado en la combinación del PIB, remuneración al factor trabajo y salarios promedios anuales 1/.

En estas condiciones el número de personas que actualmente están ocupadas en la agricultura suman aproximadamente 2.087.000. A finales de los próximos tres quinquenios los requerimientos de fuerza de trabajo serán los siguientes:

DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA DE ACUERDO AL CRECIMIENTO TRADICIONAL DEL PIB (3.3%)

AÑOS	DEMANDA (Ocupables) ($000)
1975	2.106
1980	2.125
1985	2.134

Las anteriores cifras están indicando que la demanda en estas condiciones solo aumentará en 47.000 personas durante los próximos 15 años y si consideramos volúmenes de oferta antes descritos , el desempleo llegaría a niveles insoportables como se verá más adelante

La segunda parte de la proyección de la demanda de fuerza de trabajo, se hizo con base a lo establecido por el Departamento Nacional de Planeación en su documento #641 - UELA, de setiembre de 1970.

/1 La explicación del método se encuentra en el anexo IV-16

En este informe se dice que "para generar empleo suficiente en el sector sin afectar el nivel de precios, el PIB agrícola deberá crecer de forma sostenida a una tasa mínima del 5.4% lo cual significa que la absorción de mano de obra en el campo deberá aumentar en 2.3% anual".

Considerando únicamente el factor tierra y suponiendo constante los demás factores productivos e igualmente el nivel de productividad, el incremento sostenido a largo plazo del 2.1% en el crecimiento del PIB agrícola, significa que el número de hectáreas explotadas, deberá aumentar con relación al número actual en un 60% (equivalente a 13 millones de hectáreas aproximadamente), que si se tiene en cuenta la distribución existente para agricultura y ganadería, podría dividirse en 2.600.000 hectáreas para la primera y 10.400.000 hectáreas para la segunda 1/.

Debe aclararse que este aumento en el número de hectáreas podrá ser, en primer lugar, mediante la adición de nuevas áreas (colonización); en segundo lugar, por incorporación de áreas que actualmente están adecuadas parcialmente y que por una u otra razón no están contribuyendo a la producción. En tercer lugar mediante el cambio de explotaciones de aquellas áreas que están deficientemente explotadas.

En términos de producción significará que el volumen de ésta deberá incrementarse como mínimo en un 60% en relación al actual volumen. Este nivel se alcanzará durante los próximos 10 años, si a partir de 1971 se comienza a poner en práctica el programa para incrementar el PIB de tal forma que en 1975 esté creciendo ya de forma sostenida al 5.4% por efecto exclusivo de incremento en la producción. Cabe anotar que en los últimos 3 años el crecimiento fue bastante alto, 6%. Sin embargo parece que este crecimiento se debió no tanto al aumento de la producción real sino a otros factores diferentes como el aumento de precio de algunos productos.

Teniendo en cuenta esta hipótesis los requerimientos proyectados de fuerza de trabajo serán los siguientes:

DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA A UN CRECIMIENTO DEL PIB IGUAL AL 5,4% ANUAL

AÑO	DEMANDA (Ocupables) ($000)
1970	2.087
1975	2.338
1980	2.620
1985	2.930

/1 $\frac{21.168.000}{x} = \frac{3.3}{5.4} = 34.360.000$

34.360.000 = 21.163.000 = 13.197.000

Esta tasa de aumento del empleo determinaría una absorción total de aproximadamente 850.000 personas en los próximos 15 años.

Niveles de Desempleo

Comparando la oferta y demanda proyectada, se pueden estimar los diferentes niveles de desempleo. Si se equipara la oferta máxima proyectada con la demanda proyectada en las condiciones de crecimiento tradicional (3.3%), los niveles de desempleo se pueden observar a continuación.

NIVELES DE DESEMPLEO DE ACUERDO AL CRECIMIENTO TRADICIONAL DEL PIB AGRICOLA (3.3%)

Cuadro # 2

AÑO	OFERTA ($000)	DEMANDA ($000)	DESOCUPADOS ($000)	%
1970	2.831	2.087	744	26
1975	3.135	2.106	1.029	33
1980	3.223	2.125	1.098	34
1985	3.402	2.134	1.268	37

Quiere decir lo anterior que en estas condiciones, más de la tercera parte de la población económicamente activa agrícola estará desocupada en 1985. Esto demuestra la urgente necesidad de realizar un vasto plan que intensifique la explotación de las áreas que están produciendo por debajo de su capacidad y que contemple la adición de nuevas tierras al proceso productivo.

En el caso de que la oferta estuviera determinada en los próximos 15 años para un crecimiento urbanístico igual al actual, el desempleo rural sería menor, pero quizás a expensas de un mayor grado de desocupación en las zonas urbanas si al mismo tiempo no se aumentan los fuertes de trabajo en las ciudades.

Si la oferta fuera la mínima proyectada, es decir una oferta que estuviera determinada por el actual grado de urbanización y unas tasas específicas de participación menores (B), los niveles de desempleo serían inferiores como se puede ver en seguida.

NIVELES DE DESEMPLEO DE ACUERDO
AL CRECIMIENTO TRADICIONAL DEL PIB AGRICOLA (3.3%)
Y UNA HIPOTESIS DE OFERTA DE TRABAJO MINIMA

Cuadro # 3

AÑO	OFERTA (000)	DEMANDA (000)	DESOCUPADOS (000)	%
1970	2.781	2.087	694	25
1975	2.925	2.106	819	29
1980	2.956	2.125	831	28
1985	2.897	2.134	763	26

El hecho de que, de 1970 a 1975 aumente el nivel de desempleo en 4 puntos y luego empiece a decrecer se debe a que las tasas de participación para el grupo de 10-14 años es bastante decreciente especialmente en el sexo masculino (del 21.2% en 1970 al 12.8% en 1985). Este decremento de la tasa es motivado por el incremento de las personas entre 10 y 14 años que se dedican a estudiar a medida que el país va consiguiendo un mayor desarrollo .

Ahora bien, si se compara nuevamente la oferta máxima proyectada o sea, aquella determinada por una tasa de participación mayor y un crecimiento urbanístico decreciente, con la demanda proyectada a un crecimiento del producto interno bruto del 5.4%, los niveles de desempleo son aún más bajos como puede observarse en la gráfica 4 y en el siguiente cuadro.

NIVELES DE DESEMPLEO DE ACUERDO A UN CRECIMIENTO
SOSTENIDO DEL PIB AGRICOLA IGUAL AL 5.4% ANUAL Y
UNA HIPOTESIS DE OFERTA DE TRABAJO MAXIMA

Cuadro # 4

AÑO	OFERTA (000)	DEMANDA (000)	DESOCUPADOS (000)	%
1970	2.831	2.087	744	26
1975	2.135	2.338	797	25
1980	3.223	2.620	603	19
1985	3.402	2.930	472	14

El anterior análisis , basado en las hipótesis antes mencionadas, demuestra de forma muy clara que la solución para generar empleo agrícola está en el aumento de la producción, la cual se puede conseguir por diferentes medios. En primer lugar, por aumento en la productividad de las áreas que actualmente están en explotación, a través del uso de mejores técnicas de cultivo. En segundo lugar, mediante la sustitución de cultivos de bajo rendimiento por otros que generen una mayor producción. En tercer lugar, por efectos de una mejor distribución de la tierra, o sea, a través de combatir tanto el minifundio como el latifundio, es decir, aumentando por una parte el tamaño de las parcelas subfamiliares y por otra dando tierra a quien no la tiene y está en capacidad de trabajarla. Una nueva parcela significa un nuevo productor, el cual requerirá fuerza de trabajo extrafamiliar para poder explotarla eficientemente. La incorporación de nuevas áreas al proceso productivo (colonización), es también otra forma de aumentar la producción.

Desde el punto de vista del empleo, rece ser que los programas que generan más empleo agrícola son los de parcelaciones y colonización. Entonces es posible que la acción combinada de estos dos programas, reforzada por la sustitución de algunos cultivos, producirán el empleo necesario en corto tiempo, para poder terminar con los altos niveles de desempleo registrados actualmente.

Cabe anotar, si se tiene en cuenta los costos y al rapidéz en los resultados, el impulso a las parcelaciones es mucho más conveniente que a las colonizaciones, pues, la inversión para instalar una familia en colonización es tres veces mayor que en el caso de parcelacbnes. Por otra parte se necesita mucho más tiempo para adecuar la tierra en colonización. Por lo anterior, es preciso y justificable que se haga un mayor énfasis en las parcelaciones como medio de aumentar la producción y el empleo.

ALTERNATIVAS DE EJECUCION DE PROGRAMAS Y NECESIDADES FINANCIERAS DE LA REFORMA AGRARIA

El objetivo básico de un programa de Reforma Agraria es el de procurar el mejoramiento del nivel de vida de las familias campesinas y el medio, para lograrlo es, dotándolas de los medios de producción, dentro de los cuales el más importante es el factor tierra.

El análisis que al respecto se hace en el Capítulo 1.7, muestra que existe una limitación en las áreas disponibles para programas de Reforma Agraria, lo cual fijará igualmente un límite al número de familias que puedan beneficiarse directamente; por lo tanto, es necesario ampliar la base de beneficiarios, a través del beneficio indirecto, mediante la utilización más racional e intensiva de los demás factores de la producción. Sin embargo, aun utilizando este medio, el número de familias que se pueden beneficiar tendrá un tope, dentro de las actuales condiciones.

Como el número máximo de beneficiarios puede alcanzarse en un lapso cualquiera, dependiendo de la magnitud de las inversiones realizadas anualmente, y dado que, por sus consecuencias sociales, políticas y económicas el

problema del sector agropecuario debe ser solucionado en un plazo relativamente corto. Se plantean a continuación, algunas alternativas para la ejecución de los programas de Reforma Agraria y las necesidades financieras para llevarlas a cabo, como base para fijar la política que debe seguirse dentro y fuera del sector agropecuario tendiente a su realización.

Estas alternativas se plantean inicialmente en relación al número de familias que pueden beneficiarse, el cual a su vez dependerá de la política de adquisición de tierras y de la ejecución en sí de los programas de Reforma Agraria.

Disponibilidad de tierra para programas de Reforma Agraria

Parcelaciones

De un total de 9.269.000 hectáreas pertenecientes a predios mayores de 100 hectáreas deducidas las áreas de exclusión, 1.105.000 has. corresponden a zonas que deben ser adecuadas (Distritos de Riego) y 8.164.000 has. de zonas de parcelación; a esta última área, deben agregarse 615.000 has. de predios ocupados por pequeños arrendatarios y 1.476.000 has. en predios de 1 a 10 has. que son susceptibles de programas de reestructuración de la propiedad.

De esta forma, se obtendría un gran total de 10.255.000 has. brutas disponibles para parcelación y programas de reestructuración del minifundio; se supone que un 30% aproximadamente de esta área, dadas sus condiciones físicas, no es apta para alguna clase de explotaciones agropecuarias, con lo cual se obtendría un área neta de 7.178.000 hectáreas para parcelación.

Distritos de Riego

Como se anotó anteriormente, existe un área neta disponible para Distritos de Riego de 1.105.000 hectáreas correspondientes a predios mayores de 100 hectáreas; a estas deben agregarse 500.000 hectáreas de predios ocupados por pequeños arrendatarios o menores de 10 hectáreas, obteniéndose así un total de 1.605.000 hectáreas. El 15% de esta área será utilizado en obras de infraestructura, quedando un área neta de 1.364.000 hectáreas.

Colonización

Según la recopilación de los estudios de suelos realizados por INCORA (Capítulo 1.7), existen en el país un total de 44.043.000 hectáreas aptas para explotaciones agropecuarias, sin incluír los llanos orientales y la Amazonia; de estas 24.006.000 hectáreas están en explotaciones agropecuarias y 6.527.000 en explotaciones forestales, reservas y parques; de esto se deduce que el área prontamente colonizable es de 13.546.000 has.

Número de familias que puede beneficiarse

El número de familias que puede beneficiarse con tierra, dependerá de la disponibilidad de las mismas y de un equilibrio entre oferta y demanda de mano de obra. Este último factor solo es limitante en el programa de parcelaciones,

por cuanto en Distritos de Riego, deberá existir un alto grado de mecanización. En colonización, donde la explotación principal será la ganadería, la demanda de mano de obra será baja y no afectará el número de familias que pueda beneficiarse.

Según lo anterior, en cada uno de los programas, podrá dotarse de tierras el siguiente número de familias:

a) Distritos de Riego

Tomando un área de 7 hectáreas por parcela y un área total parcelable de 1.364.000 hectáreas, se puede beneficiar a 195.000 familias.

b) Colonización

Según el área colonizable de 13.546.000 hectárea y un promedio de 50 hectáreas por parcela, se puede beneficiar a 271.000 familias.

c) Parcelación

Como ya se dijo, en este programa se debe lograr un equilibrio entre oferta y demanda de mano de obra.

Para plantear este equilibrio, se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones:

1) La demanda de mano de obra se calcula al volumen actual de 87.5 jornales por hectárea-año en agricultura y 6.5 jornales/hectárea-año en ganadería.

2) El tamaño óptimo promedio de una parcela es de 14 hectáreas, con una oferta de mano de obra familiar de 560 jornales/año, lo cual demanda 420 jornales /año de mano de obra asalariada.

3) Esta demanda y la correspondiente a los predios no afectados (entre 10 y 100 hectáreas) y a las zonas excluídas en predios mayores de 100 hectáreas, debe ser abastecida por familias de asalariados que posean o no tierra.

4) Es conveniente que el trabajo de asalariados sea aportado por familias que deriven parcialmente sus ingresos de la parcela, para evitar su dependencia total de los predios mayores por lo tanto, se plantea como solución, la adjudicación de parcelas de 5 hectáreas, que pueden ofrecerse 230 jornales/año cada una.

5) Para buscar el equilibrio de demanda y oferta de mano de obra, hacemos las siguientes consideraciones (ver capítulo 1.4).

a) Demanda de mano de obra en predios de 100 has. (zonas excluídas).

Cuadro # 1

EXPLOTACION	DEMANDA (Jornales)	OFERTA (Jornales)	DEMANDA NETA (Jornales)
AGRICULTURA	20.453.000	1.363.000	19.090.000
GANADERIA	22.020.000	19.268.000	2.752.000
TOTAL			21.842.000

b) Demanda de mano de obra en predios de 10 a 100 has.

Cuadro # 2

TAMAÑO (Has.)	AREA (Has.)	DEMANDA (Jornales)	OFERTA (Jornales)	DEMANDA NETA (Jornales
10 - 20	1.486.000	44.800.000	58.982.000	-14.182.000
20 - 30	918.400	29.300.000	22.270.000	7.030.000
30 - 50	1.394.000	44.413.000	21.394.000	23.019.000
50 -1000	2.345.000	23.403.000	19.991.000	9.361.000*
TOTAL				25.228.000

* Se calcula de acuerdo con la demanda de mano de obra en estos predios, que es mayor que la necesaria. CIDA op. cit.

c) La demanda total de mano de obra para predios de 10 a 100 hectáreas sería de 47.070.000 jornales por año.

El número de predios que puede entregarse para que exista un equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra, está dado por la siguientes ecuaciones:

$$14X + 5Y = 7.178.000$$

$$230Y = 47.070.000 + 420X$$

Donde: X = Número de predios adjudicados con 14 hectáreas.
Y = Número de predios adjudicados con 5 hectáreas.
7.178.000 = Area total parcelable.
230 = Jornales ofrecidos por cada parcela de 5 hectáreas.
47.070.000 = Demanda de jornales en predios de 10 a 100 Has.
420 = Jornales demandados por cada parcela de 14 hectáreas.

Al deducir estas fórmulas encontramos que se debe buscar el equilibrio de mano de obra promedio a nivel nacional, adjudicando 691.000 parcelas de 5 hectáreas y 266.000 de 14 hectáreas. Esto presupone la necesidad de afectar los predios mayores de 100 hectáreas.

La segunda alternativa, se estudió sobre la base de adquirir el 70% del área correspondiente a los predios mayores de 100 hectáreas o sea 5.025.000 hectáreas, obteniendo un resultado de adjudicación de 484.000 predios de 5 hectáreas y 186.000 de 14 hectáreas.

Sobre las bases anteriores encontramos un número elevado de predios de 5 hectáreas, debido a la gran demanda de mano de obra en predios de 10 a 100 hectáreas. Con el fin de analizar la influencia de un descenso en esta demanda, sobre el número de familias que pueden beneficiarse, se analizan dos alternativas adicionales en las cuales se supone que las labores agrícolas se mecanizan hasta disminuir la demanda de mano de obra en un 10%, en combinación con la posibilidad de adquirir el 100% o el 70% del área en predios de más de 100 hectáreas. Así se obtienen los siguientes resultados:

a) Adquiriendo el 100% del área superior a 100 hectáreas, se necesitaría adjudicar 300.000 parcelas de 14 hectáreas y 569.000 de 5 hectáreas.

b) Adquiriendo el 70% del área superior a 100 hectáreas, se necesitaría adjudicar 197.000 parcelas 4 hectáreas y 450.000 de 5 hectáreas.

En elcuadro # 3, se resume el total de familias adjudicatarias posibles y necesarias para las cuatro alternativas nombradas.

FAMILIAS POR BENEFICIAR SEGUN ALTERNATIVAS

Cuadro # 3

	NIVEL ACTUAL DE MECANIZACION		REMPLAZO DE MANO DE OBRA EN 10%	
PROGRAMA	Adquisic. 100%	Adquisic. 70%	Adquisic. 100%	Adquisic. 70%
PARCELACION	957.000	670.000	869.000	647.000
COLONIZACION	271.000	271.000	271.000	271.000
DISTRITOS DE RIEGO	195.000	195.000	195.000	195.000
TOTAL	1.423.000	1.136.000	1.335.000	1.113.000

Para efectos del presente estudio y con miras a cuantificar los recursos necesarios para llevar a cabo una Reforma Agraria integral, hemos escogido la segunda alternativa que mantiene el actual grado de mecanización y la posibilidad de afectación del 70% de los predios. Esta alternativa, aunque aun lejos de ritmo actual de Reforma Agraria parece ser la más viable, y dentro de una política agresiva de compra de tierra y con una baja utilización de maquinaria que implica el ahorro en la importación de bienes de capital.

MODIFICACION A LA LEY DE REFORMA AGRARIA

En el momento el Gobierno Nacional piensa presentar, para su aprobación ante el Congreso Nacional una serie de modificaciones a la Ley de Reforma Agraria, tendientes a agilizar algunos procedimientos engorrosos que entraban el buen funcionamiento de aplicación de la misma que, además de demorar las actuaciones del INCORA en la Adquisición de Tierras, causan perjuicios al campesino que espera, al propietario que muchas veces quiere una rápida definición a su problema y a la economía y desarrollo general del país.

Dentro de las modificaciones a la Ley, que se propondrá, está la de la creación de una jurisdicción Agraria que establece medios procesales y jurisdiccionales que reúnen en un solo universo todos los problemas relativos al derecho agrario que comprenden procedimientos sencillos que deben cumplirse en términos perentorios, así como tribunales especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo; modificación que consideramos esencial.

Aún así, para que la reforma agraria se lleve a cabo en forma rápida vemos mecesario la introducción de otra medida legal adicional, aprovechando que se tramitan las modificaciones mencionadas, y es la de establecer un tope a la extensión que pueda poseer una persona y sus familiares directos, en el territorio nacional. Es necesaria esta medida para el éxito definitivo de la reforma y de su ejecución a tiempo y creemos que el momento es oportuno. Decimos oportuno puesto que el actual Gobierno Nacional y sus principales integrantes, han manifestado continuamente su apoyo, afirmación de hoy y durante la campaña electoral pasada.

En estas condiciones se propone:

<u>Establecimiento de un tope a la extensión que puede poseer una persona y sus familiares en el territorio nacional</u>.

La imposición de un tope a la extensión total que una sola persona puede poseer dentro de todo el territorio del país es una primera y básica aproximación a la solución radical del problema agrario colombiano.

La imposición de este límite estaría sujeto, desde luego, a las condiciones de concentración de la propiedad y potencial de cada región, permitiendo poseer el tamaño suficiente para proporcionar un ingreso adecuado aún a aquellas personas acostumbradas a un nivel de vida elevado, que viven de la tierra, pero en ningún caso mayor a la extensión que tales personas podrían administrar sobre la base de un uso intensivo del suelo y de su atención personal. Esta extensión podría variar de 50 a 100 hectáreas en lugares como la Sabana de Bogotá, en el Tolima, el Valle del Cauca, el Valle del Sinú, Distritos de Riego y excepcinnalmente mayor, de 500 a 1.000 hectáreas en lugares como los Llanos Orientales, Además de este tope individual, se debe establecer otro para el conjunto de los miembros de una familia, dentro del primer grado de consanguinidad descendentes y primero de afinidad, destinado a impedir que la Ley sea burlada a través de subdivisiones artificiales de la propiedad.

A un mismo tiempo se fijaría un impuesto alto al exceso del tope establecido que permanezca en manos de un mismo propietario dentro de cierto plazo, gravando inmediatamente ese exceso con un aumento gradual de la tasa impositiva mientras subsista tal estado.

Una medida semejante ha sido sugerida ya hace algún tiempo en términos generales por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola en su estudio "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola, Colombia", en el cual (pág. 135) se afirma "En general, parece necesario proveer más adecuadas y explícitas normas para agilizar y radicalizar la redistribución de la propiedad rústica privada, las que deberían disponer en cada caso de una superficie máxima razonable que se dejaría al propietario para su explotación, Tal límite podría fijarse, por ejemplo, en el equivalente, de acuerdo con la clase y localización de la tierra, del tamaño de la finca multifamiliar mediana...Al mismo tiempo, se debería considerar para efectos expropiatorios que el tamaño de la propiedad de un individuo o sociedad es la suma de tierras por ellos poseída en todo el territorio nacional (y en una determinada fecha anterior a la legislación, para evitar transferencias ficticias), en cambio del actual criterio de considerar solamente predios individuales dentro de los límites de un solo municipio.

La ejecución de esta política, además del número de personas que permitiría realmente beneficiar, tendría las siguientes repercusiones positivas:

a) Eliminaría la sensación de repulsión, justificada o no, que causa la posesión de extensiones exageradamente grandes en manos de una sola persona, así como los conflictos rurales.

b) Colocaría a los propietarios ante la alternativa de vincularse personalmente a la tierra con toda su capacidad organizativa o a desvincularse de la agricultura, eliminando la tendencia a considerar la tierra como medio de inversión especultativa o como fuente de posición social.

c) La presencia o atención directa del propietario en su propiedad con la consecuente intensificación de la explotación para obtener los ingresos que antes obtenía a base de explotaciones extensivas latifundistas y por ende un uso más adecuado del suelo.

Ya en capítulos anteriores, se ha visto cómo el valor de la producción por unidad de superficie es mayor en promedio para todo el país en las fincas menores que en las grandes. Aunque lo anterior no excluye la posibilidad deque en muchas fincas grandes el rendimiento por hectárea sea mayor que en las pequeñas o medianas ni la posibilidad potencial de conseguir un mayor rendimiento económico en las fincas mayores, pero puede afirmarse sin embargo que una redistribución como la que ocasionarían las medidas aquí propuestas incidiría favorablemente, después de cierto tiempo en la productividad de la tierra.

d) La disminución de la oferta de mano de obra ociosa para labores agrícolas con la consecuente elevación del salario agrícola, con lo cual se beneficiaría el sector más desvalido de la sociedad colombiana.

e) Disminuiría el ataque tan rotundo al INCORA por parte de los propietarios de tierras, que verían como una obligación el desprenderse del exceso del tope fijado por la Ley, permitiendo al INCORA efectuar una labor más armónica.

MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CREDITO AGROPECUARIO

Del análisis que se ha realizado del Crédito Agropecuario en base a las estadísticas existentes, se deducen las siguientes características generales de la estructura del sistema crediticio agropecuario del país:

a) Una marcada insuficiencia de los recursos para satisfacer la creciente demanda de crédito como lo comprueba el bajo porcentaje de explotaciones que se benefician con este servicio ya que del total, que según la muestra agropecuaria de 1967, era de 1.497.995; aproximadamente el 30% de estos recibieron crédito en 1969.

   Otro aspecto que corrobora esta situación es el hecho de que la Caja Agraria solo puede conceder crédito a un 65% del total de solicitudes recibidas.

b) Una inadecuada distribución del crédito, manifestada por una acentuada concentración. Así por ejemplo, en el Banco Ganadero el 49% de los beneficiarios, recibió el 14% del valor prestado mientras que el 28% recibió el 25.4% del valor. En la Caja Agraria, el 74% de los beneficiarios recibieron el 22% de los préstamos y el 26% restante recibió el 78%.

c) Falta de asistencia técnica y supervisión, pues a diferencia de unas pocas entidades de fomento, en las entidades crediticias más importantes, con excepción de INCORA, el suministro de asistencia técnica es muy reducido; así por ejemplo, la Caja Agraria suministra dicha asistencia solo a un 9.4% de los beneficiarios y la Banca privada al 29%.

d) Las garantías exigidas y la imposibilidad de llenarlas por parte de los minifundistas y pequeños propietarios ha determinado que estos sectores en su gran mayoría se hallen marginados de este importante recurso.

Posibles soluciones

Para corregir las trabas que las características anteriores representan en el desarrollo armónico del sector agropecuario se hace necesario la implantación de modificaciones sustanciales al actual sistema crediticio

del país, con miras a lograr una ampliación de los servicios a un mayor número de beneficiarios, procurar la especialización de las entidades prestamistas, desconcentrar el crédito, prestar una mayor y más eficiente asistencia técnica y agilizar los trámites para la obtención del crédito.

En estas condiciones, una de las primeras medidas que debe adoptarse es la relativa a la desconcentración del crédito de las entidades públicas con el propósito de liberar recursos que permitan a dichas entidades ampliar el número de beneficiarios dentro de los productores de menor solvencia económica. Pero esto, solo será posible mediante una reglamentación estricta de la banca oficial y privada en la que se establezcan:

1) Un tope máximo para los préstamos que otorgue la banca oficial de acuerdo al tamaño de las explotaciones y capital de sus propietarios. Con esta medida se pretende, de una parte beneficiar a un mayor número de personas y de otra inducir a los grandes productores a recurrir a la banca privada o a reinvertir parte de sus utilidades. Por ejemplo, podría pensarse en establecer para la Caja Agraria y el Banco Ganadero topes máximos de $100.000 y $200.000 respectivamente; con esta medida, en el primer caso se liberarían $1'153.427.000, con lo cual podría beneficiarse por lo menos 8.980 familias nuevas, y en el segundo caso, se liberarían $137'235.000, lo cual significa que se beneficiarían 377 familias más.

   Las cifras anteriores representan tan solo un incremento en el número de beneficiarios, del 2.6% para la Caja y del 6.8 para el Banco Ganadero .

   Como se puede apreciar, la desconcentración del crédito solo contribuiría en una mínima parte a la solución del problema de la falta de crédito.

   Con el fin de que se pueda apreciar el problema que representa la falta de recursos financieros para crédito, se presentan las siguientes consideraciones:

   Asumiendo, de una parte préstamo promedios para la Caja como del Banco Ganadero, de $20.000 y $70.000 respectivamente y de otra, que solo requieren del crédito el 70% del número de las explotaciones dadas por la muestra de 1967 o sea 1.049.000 distribuidas en 891.000 explotaciones agrícolas y otros y 158.000 ganaderas, se tiene que el monto total de crédito requerido sería de $17.820 millones para agricultura y $11.000 millones para ganadería, cifras que comparadas con los préstamos otorgados en 1969 por todas las entidades crediticias al sector agropecuario ($6.200 millones) significa un déficit de $22.620 millones de pesos anuales para poder cumplir con la meta de cubrir el 70% de las explotaciones.

2) Incremento de los Recursos Financieros

Las cifras anteriores están demostrando la necesidad de incrementar los recursos de crédito para el sector agropecuario, los cuales podrían obtenerse a través de las siguientes medidas:

- Incremento del ahorro interno, lo cual se podrá conseguir mediante el establecimiento de incentivos tales como aumento de las tasas de interés y exención de impuestos, en las cajas de ahorro de los bancos en tal forma que compitan con los fondos mutuos de capitalización, entidades que hoy están acaparando un alto porcentaje de la capacidad de ahorro del país, para dedicarlo a inversiones especulativas y en beneficio de un reducido grupo y sobre los cuales el Gobierno no tiene ningún control.

- Incentivando el sistema bancario a través del establecimiento del seguro de cosecha y ampliando la asistencia técnica.

- Incrementando el porcentaje de los recursos que debe destinar la banca privada al sector agropecuario, estipulado por la Ley 26.

- Establecimiento de sistemas tendientes a incrementar el ahorro forzoso.

- Financiación con empréstitos externos, pero aplicados a la producción de bienes de exportación o de sustitución de importaciones.

3) Especialización de las entidades crediticias

Conjuntamente con la desconcentración del crédito en las entidades oficiales , se debe reglamentar su especialización en cuanto a la clase de beneficiarios.

De esta manera se pueden orientar los recursos de estas entidades al servicio de los minifundistas pequeños y medianos propietarios, miembras que a la banca privada correspondería el otorgamiento de crédito a los grandes productores.

4) Modificación de las garantías

Como se dijo anteriormente las garantías exigidas en la actualidad marginan del servicio del crédito a los productores de escasos recursos, por tal motivo, deben modificarse o reducirse los requisitos para facilitar al campesino la obtención de crédito y a la vez para agilizar las operaciones crediticias.

El Minifundio

No existe realmente una definición clara sobre lo que debe considerarse como minifundio. Sin embargo la palabra minifundio se ha asociado a la idea de una pequeña parcela, cuyos rendimientos son tan exigüos que no alcanzan a proporcionar a sus poseedores los ingresos necesarios para la solvencia de las necesidades esenciales en la vida familiar. Esta idea a pesar de estar ligada con

la pequeña propiedad, debe asimilarse a un concepto mucho más amplio ya que si bien es cierto que la mayoría de las explotaciones pequeñas menores de 5 hectáreas caen bajo estas condiciones, no es menos cierto que muchas de las explotaciones con áreas mayores, pero con deficiencias físicas, pueden perfectamente clasificarse como minifundistas al no producir el suficiente ingreso familiar.

Por esta razón no se puede hacer una generalización total para fijar un área determinada como característica del minifundio; el área que posiblemente se considere como minifundio en Nariño o en Boyacá, no puede ser considerada en igual forma en el valle aluvial del Cauca o en la Sabana de Bogotá.

Algunos autores han tomado como minifundista una explotación que produce menos de US$ 500 netos al año que reducidos a términos per cápita equivaldrían a US$ 100 sensiblemente igual al tercio del ingreso promedio per cápita nacional 1/.

Lo que sucede realmente es que dada la deficiencia de datos, ha preferido referirse siempre a una unidad de área, cuyos datos son más fácilmente conseguibles.

Al analizar las zonas tradicionalmente minifundistas bajo las anteriores circunstancias, se puede ver que cada una de ellas posee su propia tipificación y por ende las soluciones que deban proponerse, tienen que variar de acuerdo al caso particular que se trate.

En líneas generales estas zonas se pueden clasificar en tres categorías:

1. Zonas de Minifundio aparente

   Son aquellas en donde la calidad de suelos permite en un momento dado, con mejores prácticas de explotación, superar la barrera de los mínimos ingresos familiares dentro del área del predio sin necesidad de incrementarla.

2. Zonas de complejo Minifundio-Latifundio

   Se define como la coexistencia entre el minifundio y el latifundio; existen fincas grandes circunvecinas a las pequeñas parcelas minifundistas que se pueden utilizar para parcelación.

3. Zonas de minifundio aislado

   Quizás esta modalidad de minifundio sea la de mayor problema dentro del conjunto nacional. Son zonas aisladas, en donde el crecimiento demográfico ha desatado una presión inmensa sobre la tierra, dividiéndola y mi-

/1 ALBERTO FRANCO. Posibles soluciones al Minifundio en Colombia. IICA-CIRA. Mimeografiado - 1969.

nimizándola en tal grado que cualquier tipo de explotación tradicional es totalmente antieconómica y difícilmente, dentro del área del predio, se puede lograr el nivel de ingresos deseado. Tal parece ser la suerte de la zona andina quebrada de los Departamentos de Nariño y Boyacá, en donde las tierras para parcelación son escasas y los recursos naturales no propician en mayor forma un tipo de agricultura intensiva.

Por ejemplo, en Nariño 39 de los 49 municipios que conforman el Departamento tenían, según datos catastrales de 1964, más del 80% de sus predios menores de 5 hectáreas. En la zona andina de Boyacá, el problema parece ser similar al de Nariño pues de 126 municipios, 72 tenían más del 80% de sus predios menores de 5 hectáreas, con casos extremos para Nariño en los Municipios de Contadero, Güaitarilla, Gualmatán, Sandoná y San Pablo en donde más del 96% de los predios eran menores de 5 hectáreas y en Boyacá, en los municipios de Guateque, Monguí y Sutatenza con más del 99% de los predios menores del área señalada.

Dentro de las dos primeras modalidades de minifundio, las soluciones saltan a primera vista: mayor tecnificación, mejor ayuda crediticia, parcelaciones y posiblemente algunos proyectos de concentración parcelaria. No obstante en el tercer caso, las soluciones simplistas para las primeras categorías, se complican ya que ellos conllevarán traumatismos graves dentro del status quo de las gentes y un viraje diametralmente opuesto de la mentalidad misma de los campesinos.

Se ha hablado de innumerables posibilidades de solución a este problema entre otros: reducción de las tasas de natalidad, desplazamiento a zonas de colonización, explotaciones cooperativas, migraciones a las ciudades etc., pero ninguna de ellas parece que sea la solución difinitiva, todas ellas chocan en mayor o menor grado con los valores sicológicos y morales, creados a través de la sucesión de generaciones y cualesquiera de ellas al aplicarla crearía problemas de desubicación.

Ante la magnitud del problema y en vista de la deficiencia del recurso tierra, es imposible creer que se puedan beneficiar la totalidad de las familias que se encuentran bajo este sistema de tenencia, aún, bajo le supuesto de una intensificación en el desarrollo de programas de parcelación, concentración parcelaria, migraciones a las ciudades etc., siempre seguirá existiendo un alto porcentaje de familias con parcelas, que en las condiciones actuales de explotación continuarán produciendo ingresos precarios.

Todo parece indicar que la medida previa a la solución de este problema sería una profunda campaña educativa, tendiente a cambiar la estructura sicológica ancestral que cierra el paso a las posibles soluciones del problema, capacitar a los campesinos en el desempeño de labores diferentes a las que comúnmente ha desempeñado, para que de esta forma pueda ingresar fácilmente a la población urbana como elemento activo y no, como un miembro más de los cinturones de miseria que circundan las ciudades.

Mientras este cambio se realiza, todas las entidades del sector público deben volcar sus efectivos hacia estas regiones del país para acelerar el proceso, que por ser educacional, es de tipo lento.

La asistencia técnica bien planeada, el crédito oportuno, la creación de centros educacionales y artesanales, creación de obras de infraestructura que desembotellen estas regiones y les abran las posibilidades de vinculación a centros de consumo tanto de mano de obra como de productos, creación de industrias de transformación a nivel regional, creación de cooperativas , que favorezcan el mercadeo y garanticen precios equitativos, tanto de insumos como de productos, a estos pequeños productores que por su naturaleza no pueden ingresar favorablemente a un mercado altamente competitivo.

El incremento del ingreso familiar, como es obvio, no se podrá obtener por incremento del área , este preferentemente deberá conseguirse a través de una mejor y más eficiente utilización de la tierra. No obstante esto, y a que el Gobierno ha creado diversas fuentes de información asequibles al agricultor, la adopción de las innovaciones de técnicas y de diversificación de cultivos, se ven irrmediablemente perturbadaspor los bajos niveles de educación de los empresarios que se sienten remisos a correr nuevos riesgos.

Sería importante realizar estudios sociológicos en cada una de estas regiones para determinar las fuentes de información que deban emplearse y así obtener una mayor eficiencia para motivar con más fuerza a la población campesina hacia la adopción de nuevas técnicas. Presentamos los resultados de un estudio realizado por A. Eugene Havens, en una comunidad minifundista de Antioquia 1/

FUENTES DE INFORMACION SOBRE DIEZ INNOVACIONES 2/

INNOVACION	FUENTES DE INFORMACION			
	AMIGOS	RAD. PRENSA	FOMENTO	VISTO/O. FINCAS
Alimentos concentrados	25	6	5	21
Abonos químicos	3	2	3	7
Abonos animales	10	4	5	16
Matamalezas	1	0	0	3
Mejoramiento de pastos	6	0	5	3
Cerdos poland-china	2	0	2	4
Ganado Cebú	2	0	0	5
Ganado cruzado	12	2	3	17
Pollos leghorn	4	0	1	4
Variedad Borbón del café	2	0	22	3

/1 Havens A. Eugene. Támesis - Estructura y Cambio. Estudio de una comunidad antioqueña..Tercer Mundo y Fac. Soc. U. N. Bogotá. 1966, pág. 145.

/2 Los entrevistados pueden citar más de una fuente de información.

De este cuadro se desprende fácilmente, por lo menos para la comunidad estudiada, que los métodos más eficientes para promover al cambio pueden ser el trabajo con líderes naturales y las demostraciones de métodos y resultados dentro de las fincas de los campesinos progresistas, pues estos sistemas constituyen métodos objetivos de transmisión de una enseñanza, a los cuales se puede amoldar más fácilmente la mentalidad del campesino hacia las nuevas técnicas.

Estas observaciones pueden ser válidas para buena parte de los empresarios rurales, pero el éxito total no se alcanzará sino bajo una asistencia técnica verdaderamente planeada, sobre los resultados de estudios profundos de los intereses, relaciones sociales, valores morales y demás factores que conforman el ego de cada comunidad y sobre todo, iniciando por el nivel que se encuentra la agrupación para integrarlo hacia los niveles superiores.

Esta asistencia técnica debe organizarse en forma masiva de tal forma que en poco tiempo se pueda incluir dentro de este movimiento la mayor cantidad de población rural minifundista. Debe ponerse especial énfasis en tres puntos esenciales de la producción agropecuaria:

1. Cambios en las técnicas de cultivos.
2. Diversificación de la producción.
3. Comercialización.

Dentro del primer aspecto de cambio de las técnicas de cultivos deben mirarse como puntos claves:

a) Preparación del terreno, tendiente a cambiar, por ejemplo, el sistema tradicional de la tala, quema y siembra a chuzo, con lo cual no solamente se están disminuyendo las posibilidades de una buena cosecha, sino también se está atentando, especialmente con la quema, contra la normal formación y conservación de los suelos. Unicamente cambiando estos sistemas tradicionales, se podrá asegurar un incremento notorio del ingreso familiar. Indefectiblemente este cambio inicial debe ir acompañado con la introducción de otras prácticas, como mejoramiento de los sistemas de siembra, introducción de semillas mejoradas, control de plagas, control de enfermedades, introducción al uso adecuado de abonos y fertilizantes y mejores sistemas de recolección y beneficio, con lo cual se lograría un aumento sustancial del ingreso por parcela a la vez que el mejoramiento total de la calidad de productos.

En el segundo punto sobre diversificación deben ponerse especial énfasis en el uso de variedades adaptables a la localidad, introducción de nuevas especies y variedades con preferencia de aquellas llamadas a sustituir importaciones y aún aquellas que ofrezcan mejor porvenir dentro del comercio internacional; sustitución del pancoger tradicional por huertos verdaderamente industriales, fomento de las industrias menores: bajo una reglamentación gubernamental que vigile y controle las calidades y los precios de los alimentos concentrados y abriendo para estos productos posibilidades de transformación y exportación.

Por último, un factor tan importante que los anteriores: la comercialización. La creación de centros de acopio y cooperativas agropecuarias, podrían corregir la irregularidad de los mercados en que se debaten los agricultores minifundistas, eliminando los intermediarios procurando una mejor distribución de los productos hacia mercados menos saturados a fin de conseguir mejores precios y por ende mejores ingresos y, a la vez, proveyendo a los agricultores de productos y equipo para la agricultura a precios más razonables.

Pero bien, sería utópico pensar que solo el Incora, pueda desarrollar esta campaña inmensa; es necesaria la coordinación de todos los organismos gubernamentales adscritos al sector agropecuario o no, como son los Ministerios de Educación, de Obras Públicas, de Desarrollo Económico, de Salubridad, el Sena, etc. y con mucha más razón las entidades relacionadas directamente con el agro como el Ministerio de Agricultura con todos sus institutos descentralizados; únicamente así se podría llegar al desarrollo acelerado de estas regiones precarias del país.

Crédito

Simultáneamente con el desarrollo progresivo del programa asistencial y para que esta pueda cumplir con su cometido, debe suministrarse el crédito adecuado en cuanto a cuantía, plazos, intereses y modalidades para que en vez de ser elemento desintegrador y en muchos casos ruinoso para el minifundista, sea un factor positivo e impulsador del incremento de la productividad y por ende del mejoramiento económico del campesino, Desde luego que una medida en tal sentido implica sustanciales modificaciones en el actual sistema crediticio del país, por cuanto conlleva la ampliación de la masa de beneficiarios a quienes hoy carecen de las garantías exigidas o exigibles; la especialización de las entidades prestamistas; desconcentración del crédito; y agilización de las operaciones crediticias.

En estas condiciones correspondería a la Caja Agraria, por ser la entidad más difundida y conocida en el país, asumir directamente la atención crediticia de los minifundistas que no puedan beneficiarse con los programas de distribución y restructuración de tierra y demás programas de la Reforma Agraria.

En cuanto al monto de los préstamos, estos estarán determinados por las recomendaciones que formulen los encargados del programa de asistencia técnica y según el tipo de explotación propuesto.

Lo anterior supone, de una parte, una estrecha colaboración y coordinación entre la asistencia y el crédito, en especial si estos servicios son prestados por entidades diferentes y de otra, un programa asistencial lo suficientemente amplio para que su labor sea significativa dentro del crecido número de minifundistas.

Educación

Dentro de una política de conjunto tendiente a mejorar el nivel de vida del campesinado, quizá el factor que en su momento determinado puede jugar una gran importancia, sea el relativo a la educación, como elemento indispensable para que el campesino pueda asimilar y aceptar las nuevas técnicas.

Sin una educación adecuada y debidamente orientada desde un principio será muy difícil pretender que el campesino acepte un cambio en sus tradicionales sistemas de explotación.

Por esta razón el programa de educación y extensión debe iniciarse sino antes, al menos simultáneamente con el de la asistencia técnica, dando prelación a la población joven, mediante el establecimiento de granjas escuelas y concentraciones agrícolas a las que se vincule estrictamente el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-. Centros que deben localizarse estratégica y prioritariamente en las regiones más altamente minifundistas.

Con la vinculación del SENA a estos centros se pretende que la instrucción no se limite exclusivamente a prácticas agropecuarias, sino que por el contrario se amplíen los conocimientos hacia las artesanías e industrias menores como alternativas valiosas de complementar los ingresos de los minifundistas.

EVALUACION DEL SEMINARIO

EVALUACION DEL SEMINARIO

(Favor no firmar)

1. En su concepto los temas presentados en relación con su trabajo han sido:

Muy útiles: 75% Utiles: 15% Poco útiles:0% Blanco: 10%

2. De los temas presentados, por favor señale cuáles han sido de más interés para usted y cuáles de menos interés:

	Muy interesante %	Algo interesante %	Poco Interesante %
a) Importancia de la agricultura para la transformación de América Latina	59	6.0	35.0
b) La estructura agraria	100	-	-
c) Relación de dependencia entre el sector rural y el urbano. Subdesarrollo y dependencia.	89.0	5.5	5.5
d) Comunicación y participación. La incomunicación rural.	89.0	11.0	-
e) Desarrollo económico en Colombia.	89.0	5.5	5.5
f) Importancia, elementos y procesos de la planificación	88.0	6.0	6.0
g) La política agraria en los planes de desarrollo	94.5	5.5	-
h) Investigación, educación, extensión y fomento como instrumento de política agraria.	78.0	5.5	16.5

	Muy interesante %	Algo interesante %	Poco interesante %
i) La reforma agraria como instrumento de política agraria.	100.0	-	-
j) El mercadeo como instrumento de política agraria.	95.0	-	5.0
k) El crédito como instrumento de política agraria.	100.0	-	-

3. Por favor, señale cualquier sugerencia (s) que nos permita mejorar en el futuro este tipo de seminario;

VER ANEXO No. 1

-ANEXO I-

Al finalizar la primera parte del seminario (Marzo 22 a 25), se pasó a los participantes un formulario corto de evaluación del mismo. Los siguientes son los resultados:

1. El 75.0% de las respuestas indicaron que los participantes consideraron los temas presentados por los conferencistas como - Muy Utiles en relación con su trabajo. Un 15.0% los señaló como Algo Utiles y el 10.0% restante no respondió la pregunta.

2. Por otra parte, el grado de interés de las varias conferencias dictadas se discriminó de la siguiente manera: el 89.5% consideró todos los temas como Muy Interesantes; el 6.5% como Poco Interesantes y el 4.0% los ubicó en una posición intermedia.

3. Tres temas (La estructura agraria; la reforma agraria como instrumento de política agraria; y, el crédito como instrumento de política agraria), fueron considerados en un 100% como Muy Interesantes.

4. Las siguientes fueron las sugerencias y los comentarios que sobre el seminario consignaron los participantes:

   a) Dedicar más tiempo a las conferencias, para que los temas puedan ser tratados con más profundidad.

   b) Realizar mesas redondas con participación de los conferencistas, para aclarar algunos puntos encontrados.

   c) Invitar a los altos directivos de la Caja a aquéllas sesiones, en las cuales traten temas que les conciernen.

   d) Reducir los conferencistas a 2 diarios.

   e) Muy importante la participación de funcionarios de los demás Institutos del sector Agropecuario.

   f) Tratar completamente todos los aspectos de los organismos del sector agropecuario para lograr una mayor integración a favor del campesino colombiano.

   g) Repartir pronto el resumen de los temas tratados.

   h) Incluír con más tiempo el temario básico de las conferencias.

   i) Hacer con más frecuencia este tipo de seminarios.

   j) La programación estuvo un poco forzada.

   k) Hacer llegar a las Gerencias Regionales, publicaciones que motiven permanentemente el estudio de los puntos tratados en el seminario.

NOTA FINAL

Desafortunadamente, por razones ajenas al IICA-CIRA, no pudo incluírse en esta publicación el texto de tres de las conferencias dictadas durante el Seminario:

1. "Relación de Dependencia entre el Sector Rural y el Sector Urbano. Subdesarrollo y Dependencia", por el doctor Francisco Leal Buitrago.

2. El Crédito como Instrumento de Política Agraria", por el doctor Miguel Urrutia.

3. "El Mercadeo como Instrumento de Política Agraria", por el doctor Jaime Uribe.