PARTE II

AGRICULTURA, INDUSTRIA Y EQUILIBRIO ENTRE LA CIUDAD Y EL CAMPO

INTRODUCCION

207. En esta parte del informe nos proponemos dar forma a los principios de estrategia brevemente enunciados en el capítulo 4. Desde luego, no incurriremos en el desatino de tratar de elaborar en algunas semanas un plan de desarrollo para Colombia, con programas para cada sector y cada región del país. Nuestra tarea se limita a demostrar que las líneas generales de la estrategia no son ilógicas, y a deducir algunas de sus principales consecuencias desde el punto de vista sectorial y geográfico, de las cuales nos ocuparemos con mayor detenimiento al tratar de política de impuestos, crédito, divisas, salarios, educación, higiene, administración, comercio, etc.

208. Existen muchos vacíos. Hemos concentrado el estudio en los dos sectores principales de cualquier estrategia: la agricultura y la industria secundaria. Bastaría considerar un cuadro del ingreso nacional para advertir inmediatamente que existen omisiones de bulto, por ejemplo en lo que se refiere a transportes, energía eléctrica, petróleo y todos los servicios [1]. Incluso los sectores que hemos escogido no están tratados de manera exhaustiva. Al referirnos al equilibrio geográfico, nuestra exposición abarca fundamentalmente el plano rural y urbano, y no nos ocupamos detenidamente — aunque hay mucho que decir al respecto — del equilibrio entre la costa y el interior, entre el Norte y el Sur, entre la cordillera y los llanos.

209. Es preciso hacer también otra aclaración. Lo esencial del informe no son las proposiciones concretas que se formulan en esta parte y menos aún las proyecciones cuantitativas, pues para la elaboración de programas sectoriales y geográficos con un contenido ligeramente distinto serán necesarias, en términos generales, las políticas del empleo realmente centralizadas, expuestas sobre todo en la parte 3.

---

1) En realidad, tratamos de escribir un capítulo acerca de los servicios, sector que, sin lugar a dudas, se descuida mucho al tratar del empleo y también en la teoría y la práctica del desarrollo (lo que es causa y consecuencia de su consideración inadecuada en economía), pero carecíamos de la experiencia y conocimientos necesarios en nuestra misión. Aunque no hubiera sido así, poco hubiéramos podido hacer sin datos y sin tiempo para reunirlos.

LA TENENCIA DE LA TIERRA, BASE DEL PROBLEMA RURAL

5

210. En el capítulo 4 se ha demostrado que la solución del problema del desempleo será imposible a menos que la economía rural, y más concretamente el sector agrícola, sea mucho más dinámica que en los últimos años. Las oportunidades de empleo deben multiplicarse a ritmo mucho más rápido y el aumento de la productividad debe acelerarse —en parte para elevar los ingresos excesivamente bajos en este sector—, con lo que comenzaría a reducirse el desequilibrio entre las zonas rural y urbana, que ha ido en aumento. Ello contribuirá a detener la migración hacia las ciudades.

211. Con miras a mejorar la situación del empleo y la productividad, la tasa de aumento de la producción agrícola debe elevarse de entre 3 o 4 por ciento a entre 5 o 6 por ciento anual. Este aumento es necesario también para hacer frente a las exigencias alimentarias de una población creciente, que tendrá cada vez mayor posibilidad de satisfacerlas a medida que el empleo y los ingresos aumenten en otros sectores; ello contribuirá, al mismo tiempo, a incrementar la exportación necesaria para compensar las crecientes importaciones de todos los sectores. La elevación del ingreso rural es indispensable, además, para ampliar la participación del sector manufacturero en el mercado, tanto en lo que se refiere a artículos de consumo como a los insumos agrícolas.

212. Estos objetivos entrañan una transformación completa de la situación actual y una inversión de las tendencias precedentes. Una aceleración de este tipo no puede llevarse a cabo sin que se produzcan diversos cambios institucionales y sin que medie un gran esfuerzo de política por parte del Gobierno. La economía agrícola se encuentra actualmente aherrojada por una organización arcaica. Existen tierras que no se cultivan, mientras por otra parte centenares de miles de personas se aglomeran en parcelas minúsculas (de una hectárea o menos) que no pueden suministrar ni siquiera una subsistencia decente, menos aún una oportunidad o un incentivo para el progreso técnico.

Son muchas las explotaciones medianas y grandes eficientemente administradas y con un ritmo acelerado de progreso, pero la mayoría de la población rural vive, desde el punto de vista social y técnico, en condiciones que corresponden a otro siglo y emplea toscas herramientas manuales y arados de chuzo con tracción animal.

213. No nos es posible analizar en detalle los cambios que es preciso introducir en esta organización. En consecuencia, hemos optado por destacar la reforma agraria (en este capítulo) y algunos de los otros requisitos principales para aumentar la producción, especialmente el apoyo al pequeño productor (en el capítulo siguiente).

ALCANCE Y ORIGEN DEL PROBLEMA DE LA TIERRA

214. A pesar de las diferencias que existen entre los diversos departamentos del país que hacen peligrosa toda generalización, se puede comprender rápidamente la esencia del problema agrario mediante la fotografía aérea. En la zona central, donde vive 97 por ciento de la población, las regiones montañosas de los Andes, de suelos más pobres, están en su mayor parte punteadas de pequeñas explotaciones individuales que llegan hasta el fondo de profundas gargantas y se elevan hasta las altas cumbres de la sierra. Inmediatamente se advierten las distancias verticales que los agricultores deben recorrer para comprar y vender productos cuando sobrepasan el nivel de la simple subsistencia, la escarpada topografía de als tierras que cultivan y los tortuosos senderos por los que debe hacerse todo el transporte. Entre estas pequeñas explotaciones se encuentran diseminadas otras de mayor extensión, dedicadas en su mayor parte a pastizales y ganadería; y en lugares convenientes se hallan situadas algunas poblaciones que sirven de mercado. El paisaje cambia cuando se dejan atrás las montañas, a medida que los valles de los ríos, cuyos suelos son más ricos, se ensanchan y descienden al norte hacia la costa. En esta región, la mayoría de las explotaciones son mucho más grandes; inicialmente estaban destinadas (y aun ahora, en gran medida) a la cría extensiva de ganado, pero desde la segunda guerra mundial se han dedicado cada vez más a la agricultura comercial moderna y producen azúcar, maíz, soya, arroz, algodón, bananas y carne para el mercado interno y para la exportación. El paisaje de la zona central se completa con la visión de una gran parte del valle inferior del Magdalena que aparece como un pantano, donde las tierras inundadas aumentan debido a la erosión procedente de las regiones montañosas superpobladas de Santander y Boyacá, y se ven, desde luego, las grandes ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y otras, y las ciudades menores de la costa, todas las cuales constituyen el punto de llegada de la corriente migratoria. Enteramente apartadas de esta zona central se encuentran

Cuadro 9. Distribución de la tierra en las principales regiones, según el tamaño de las explotaciones, 1960

Regiones	Tamaño de la explotación	Explotaciones (porcentaje regional)	Superficie (porcentaje regional)	Propiedad media (hectáreas)
Andina	Subfamiliar	63,5	6,3	1,5
	Familiar	31,2	25,8	14
	Multifamiliar	4,1	21,7	90
	Grande, multifamiliar	1,2	46,2	651
		100	100	
Del Caribe	Subfamiliar	67,5	3,4	2
	Familiar	24,4	21,3	34
	Multifamiliar	6,8	33,5	192
	Grande, multifamiliar	1,3	41,8	1 242
		100	100	
Otras	Subfamiliar	64,1	5,5	1,7
	Familiar	30,2	24,5	17
	Multifamiliar	4,5	25,1	114
	Grande, multifamiliar	1,2	44,9	747
		100	100	

Fuente: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), sobre la base de datos del censo agrícola de 1960. Las explotaciones subfamiliares son las de superficie insuficiente para dar empleo a dos personas, dado el nivel de la técnica aplicada. Las líneas de división entre las otras tres categorías son la capacidad para dar empleo a cuatro y a doce personas.

las escarpadas laderas boscosas de la costa del Pacífico y las inmensas llanuras orientales que se extienden hasta los ríos Orinoco y Amazonas.

215. Se dice que el origen histórico de las grandes diferencias que existen en el aprovechamiento de la tierra y la consiguiente presión demográfica radica en el hecho de que, antiguamente, la gente prefería establecerse en las regiones montañosas, ya que las tierras bajas eran pantanosas y palúdicas, tendencia que se acentuó cuando el café se convirtió en el cultivo principal de Colombia. Entre tanto, los elementos más ricos de la población adquirieron grandes superficies en las tierras bajas y las utilizaron para la ganadería extensiva. Pero, a la larga, el curioso resultado de este proceso ha sido que las tierras más pobres se cultivan más intensamente y se utilizan como tierra arable, en tanto que las tierras más ricas están mucho menos cultivadas. En contraposición a este fenómeno, una planificación que tienda al aprovechamiento óptimo de la tierra deberá reservar las laderas más altas y escarpadas a la silvicultura a fin de detener la erosión y proteger las vertientes, destinar las tierras más pobres especialmente a la ganadería y utilizar las más ricas como tierras arables. Este es uno de los aspectos, absolutamente esencial, con relación a los cuales la adopción de nuevos objetivos entrañaría una inversión de las tendencias del pasado.

216. Esto no podrá llevarse a cabo si no se cambia la distribución de la tierra que refleja las estructuras antiguas. En el cuadro 9 se indica la estructura de la distribución en 1960.

217. Estas estadísticas deben entenderse con dos reservas. La primera es que la calidad de la tierra varía mucho; algunas grandes propiedades son de buena tierra cultivable, pero la mayoría no. En segundo lugar, el café proporciona al pequeño propietario un alto rendimiento por hectárea. De esta manera, el panorama general, con decenas de millares de pequeños cultivadores de café, es muy diferente al de Ecuador o Perú, por ejemplo. Pese a todo la distribución es muy desigual, y la mayoría de la población rural vive de explotaciones demasiado pequeñas para que una familia las cultive de manera eficaz [1]. En 1960 puede resumirse la situación en el país diciendo que aproximadamente 45 por ciento de la tierra cultivada y de praderas pertenecía a 1,2 por ciento de la población y que 65 por ciento de la población (aproximadamente 58 por ciento de agricultores y aparceros y 7 por ciento de trabajadores sin tierras) tenían 5,5 por ciento de la tierra. La dimensión media de las propiedades de esta gran mayoría era inferior a 2 hectáreas y se estimó que 25 por ciento poseían únicamente 0,5 hectáreas [2]. La clasificación por familias dio la siguiente estructura de distribución:

	Miles de familias
En grandes explotaciones multifamiliares	15
En explotaciones multifamiliares	54
En explotaciones familiares	361
En explotaciones subfamiliares	765
Sin tierra	175
Total	1 370

Un indicio de la extensión de la tierra que pertenece a grandes latifundistas son las declaraciones hechas al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), según las cuales 636 propietarios poseían en conjunto más de 7 millones de hectáreas, aunque no todas de tierras arables de buena calidad.

218. A pesar de que la parte de la población que vive en distritos rurales es menor que en 1960, el número absoluto de personas que

1) La propiedad está en realidad más concentrada de lo que muestra el cuadro 9, porque algunos ricos propietarios poseen varias explotaciones.

2) En lo que al empleo se refiere, hay que recordar que muchas de las familias de las pequeñas explotaciones tienen la oportunidad, y están obligadas a aprovecharla, de completar sus ingresos mediante la migración estacional, dedicándose a la recolección de café, arroz y algodón en otras regiones del país; esta práctica permite el empleo rotativo, durante varios meses al año, aunque se realiza en condiciones penosas y con salarios bajos. A pesar de que esta situación está muy lejos de representar el pleno empleo, la demanda de trabajo estacional hace muy difícil evaluar con cierta exactitud el volumen real del desempleo en el sector rural (véase el capítulo 1).

habitan esas zonas ha seguido aumentando a razón de poco más de 1 por ciento anual, a medida que crece la población, y pese a la fuerte migración a las ciudades. Las condiciones de los pequeños propietarios de parcelas minúsculas, que deben alimentar a un número creciente de personas pero tienen pocas posibilidades de aumentar la producción, empeoran cada vez más. La subdivisión llega al límite y muy a menudo lo sobrepasa [1]. Al parecer (pues no se dispone de datos), las oportunidades de empleo que ofrecen las explotaciones agrícolas comerciales son demasiado limitadas para que puedan absorber el excedente cada vez mayor de mano de obra.

219. Es difícil formarse una idea de la distribución actual de la tierra o del ingreso [2]. Pero la información estadística disponible parece indicar de modo evidente que gran parte de la población rural tendrá que vivir en condiciones de pobreza considerable, y sufrirá penurias aún más graves en el futuro, al producirse una mayor subdivisión, a menos que pueda obtener más tierras o mayor rendimiento de las que posee, o que logre encontrar trabajo en otra parte.

220. Dos hechos alivian en cierta medida esta situación. En primer lugar, el auge económico del café, que es con mucho la exportación más importante del país y que se cultiva principalmente en pequeñas explotaciones. En segundo lugar, cada año hay muchos miles de personas que, continuando la tradición de los pioneros de la colonización, arrostran las penalidades necesarias para abrir nuevas explotaciones agrícolas en las boscosas laderas orientales de la cordillera. Pero ninguno de estos hechos constituye una solución básica. El auge del café es temporal y concierne solamente a ciertas zonas (y ni siquiera en 1970 proporcionará en ellas ingreso suficiente al pequeño propietario). Y hay un límite para el número de campesinos colombianos que puedan sentirse inclinados (en el mundo de hoy) a trasladarse, conjuntamente con sus familias, a la frontera de la expansión agrícola.

221. Existe un dualismo económico cada vez más marcado y peligroso: hay una gran masa paupérrima que no participa de la riqueza ni del progreso [3], y una agricultura comercial moderna que, a medida

1) El estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) estimaba que para 1970 el número de familias sin tierras, o sin tierra suficiente para emplear de manera productiva la fuerza de trabajo familiar disponible, sería de 1,1 millones.

2) Por ello será de gran utilidad la próxima encuesta sobre agricultura.

3) La situación que se observa en el noroeste de México es ilustrativa del tipo de dificultad que puede producir un dualismo excesivo. En dicha región se encuentran grandes explotaciones agrícolas mecanizadas y regadas con suma eficiencia, que cultivan la mayoría de los productos que el país necesita para el consumo interno y la exportación. Sin embargo, una encuesta reciente demostró que de los 3 millones de personas que viven en la región, son muchas las que sólo pueden obtener trabajo para pocos días en el año. Esta desigualdad habría podido evitarse si se hubieran establecido explotaciones que empleen la mano de obra de modo intensivo. Un ejemplo mayor de ese contraste se advierte en el país, considerado en su conjunto, donde la población de los "ejidos" apenas participa en la vida comercial, que está dominada por el sector moderno. Como resultado, esa población

que crece, está en condiciones de aumentar rápidamente el abastecimiento a los mercados interno y de exportación.

EL PROBLEMA DE LA REFORMA AGRARIA

222. Si el aumento de la población rural en los próximos quince años puede ser absorbido por las ciudades, se debilitaría el argumento del empleo en favor de la reforma agraria, pero los peligros sociales, económicos y políticos de la actual situación rural seguirían siendo alarmantes. Se podría preconizar, por lo menos, aunque no parezca muy convincente (o justificable desde el punto de vista ético), la necesidad de apoyar a los grandes agricultores comerciales.

223. Pero esta solución tampoco es simple, puesto que la presión demográfica la impide. De allí que la reforma agraria resulte inevitable. Las únicas dudas se refieren a su amplitud y a la manera de realizarla. ¿Deberá ser arrolladora y despiadada o de proporciones mínimas? ¿Habrá de basarse fundamentalmente en la redistribución de los latifundios o en la colonización de nuevas tierras? ¿Se llevará a cabo mediante la expropiación por la fuerza, como ha sucedido en varios lugares de América latina, o a través de una acción gubernamental por medio de cauces legales?

224. Como se ha indicado en los párrafos iniciales del presente capítulo, hay que perseguir dos objetivos: el de la producción y el del empleo (tal vez haya quien quiera agregar el de la equidad, pero la definición de empleo en este informe, en el sentido de empleo con un ingreso razonable, toma en cuenta ese criterio, por lo menos de manera parcial). El problema radica en descubrir, en el caso de que esos objetivos sean contradictorios, en qué medida se hallan en conflicto.

225. No se trata en absoluto de un problema de fácil solución, puesto que depende de una tentativa de evaluación del efecto total — social, político y económico, aparte el hecho de que existen relaciones recíprocas entre ellos — que tendrían las múltiples posibilidades futuras para centenares de miles de personas que actualmente viven en condiciones muy diversas. Si se opta por una operación en gran escala, es obvio que será materialmente imposible, y no sólo por sus consecuencias financieras, suministrar los servicios y la infraestructura necesarios para algo más que un pequeño sector de la población; la mayoría habrá de ser abandonada a sus propios recursos. Algunos no estarán en mejores condiciones de las que disfrutaban antes, al menos por cierto tiempo, y, si se considera que actualmente se recurre a su trabajo

---

se ha estancado en niveles de pobreza. La estrategia tendiente a apoyar a las grandes empresas ha producido una tasa de crecimiento dinámico pero no ofrece a las masas rurales oportunidades de empleo productivo y que origine ingresos suficientes.

para la recolección de ciertas cosechas, en fin de cuentas la producción en conjunto disminuiría.

226. Sin embargo, la opinión de los expertos parece orientarse cautelosamente hacia el criterio de que «muy a menudo, una reforma de los sistemas de tenencia de tierras puede ser un estimulante e incluso una condición necesaria para el progreso técnico de la agricultura», según se expresa en las conclusiones de una encuesta detallada sobre la materia, realizada a escala mundial [1]. Por cierto, gran número de informes sobre Colombia, comenzando con el de la misión del Banco Internacional, en 1949, han puesto de relieve, con mayor o menor énfasis, la necesidad de la reforma agraria.

227. Después de todo, el sentido común indica, como lo señalaba la misión del Banco Internacional hace veinte años, que existe una paradoja fundamental en el hecho de que el ganado vague por llanuras fértiles mientras los campesinos viven apiñados en algunas hondonadas de las laderas, fenómeno que frecuentemente se advierte a primera vista en Colombia. ¡No puede hablarse en realidad de una distribución óptima de la población en las tierras! Algunas de las grandes explotaciones están administradas de manera muy eficiente, pero en otras hay pocos indicios de que estuvieran administradas de manera alguna. Desde luego, no hay ninguna razón especial para que cualquier persona que hubiera heredado la tierra — o incluso que la hubiera comprado — tuviera interés o capacidad para decidir acerca del mejor uso que puede dársele, especialmente si se tiene en cuenta que es probable que no haya recibido ninguna formación agrícola. En la manufactura, a menos que ejerza un monopolio, el propietario aprende tarde o temprano lo concerniente a sus funciones, o las abandona; en la agricultura, donde los costos mínimos de mantenimiento no son grandes (dado el nivel de salarios rurales) y la tributación, cuando se exige, es baja, no hay una presión evolutiva que elimine a los elementos más ineptos.

228. Hay, desde luego, razones para creer que si la reforma se efectúa en gran escala, la desorganización consecuente ocasionará una disminución de la producción, y que mientras más elevado sea el número de personas afectadas, mayor será la pérdida. Pero esto sucede en la fase inicial. Las posibilidades de la reforma a más largo plazo resultan patentes al efectuar algunas comparaciones, sorprendentes aunque sólo aproximadas, que se basan en el estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). En primer lugar, el valor bruto de la producción por hectárea de tierra agrícola es diez veces mayor en las explotaciones subfamiliares que en las explotaciones grandes (de acuerdo con la clasificación del cuadro 9). Desde luego,

1) Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: **Progresos en materia de reforma agraria: Cuarto informe** (Nueva York, 1966).

gran parte de la tierra de las explotaciones agrícolas grandes solo sirve para ganadería; pero el contraste resulta mucho más sorprendente si no se incluyen en la comparación los pocos centenares de grandes explotaciones agrícolas comerciales realmente eficientes [1]. En segundo lugar, 80 por ciento de la tierra de los pequeños propietarios está cultivada, y en las grandes explotaciones sólo 33 por ciento; pero aun si se considera sólo la tierra cultivada, la producción por hectárea es mayor cuanto más pequeña es la propiedad, aunque debe tenerse siempre en cuenta que las cifras medias pueden inducir en error, pues algunas explotaciones grandes son muy eficaces.

229. Es difícil encontrar una explicación que justifique esos contrastes, con todos los problemas que se desprenden de las cifras mencionadas. La reforma agraria tendría que orientarse en una dirección absolutamente errónea para dar como resultado, y sólo durante cierto tiempo, la detención del crecimiento de la producción, y, como veremos más adelante, se pueden adoptar determinadas medidas para impedirlo. El efecto potencial a largo plazo de todo importante programa de reforma agraria es muy considerable no sólo para el empleo, sino también para la producción.

EXPERIENCIA RECIENTE

230. Teniendo todo esto en cuenta, pasemos revista en primer lugar a los hechos recientes. En 1948 se estableció el Instituto de Colonización, que pasó por dos reencarnaciones sin mucho éxito hasta que en 1963 fue sustituido por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), organismo autónomo creado con arreglo a la ley de reforma agraria de 1961. Sus objetivos eran: eliminar la inequitativa concentración de la propiedad rústica, por una parte, y su fraccionamiento antieconómico, por otra; fomentar la adecuada explotación económica de las tierras deficientemente utilizadas; acrecentar la producción y aumentar la productividad de las explotaciones; elevar el nivel de vida de la población campesina, y mejorar las condiciones de los pequeños arrendatarios y aparceros.

231. Para alcanzar estos objetivos, el programa de INCORA comprende los siguientes puntos: adquisición de tierras para redistribuirlas en forma de explotaciones familiares; consolidación de las pequeñas propiedades existentes; concesión de títulos de propiedad para garantizar la tenencia de la tierra; roturación y riego; colonización de regiones poco pobladas; crédito supervisado, asistencia técnica, insumos mo-

1) Los cálculos se basan en el "valor neto" o "valor añadido", puesto que los insumos constituyen una proporción mayor del valor de la producción en las grandes explotaciones.

dernos y medios de comercialización para los pequeños agricultores y colonos a fin de convertirlos en productores comerciales.

232. Aparte la tarea importante pero secundaria de la concesión de títulos de propiedad y las medidas para mejorar la producción de las explotaciones agrícolas medianas y pequeñas — de las que se trata en el capítulo siguiente —, al parecer hay tres medios principales de acción por cuyo conducto la reforma agraria puede contribuir al logro de los nuevos objetivos que se refieren a la esencia misma del problema rural. Estos medios son: i) abrir nuevas zonas a la colonización en las regiones poco pobladas; ii) utilizar el riego como un instrumento fundamental para aumentar la producción intensiva; iii) redistribuir la tierra.

233. INCORA es el organismo más importante y que cuenta con mayor volumen de recursos financieros para hacer frente a los problemas del sector rural. Comenzó a funcionar solamente en 1964 y su acción se concentró en el mejoramiento de las explotaciones pequeñas existentes, y en el segundo medio, es decir, en el riego. Desde hace poco tiempo se ha dado mayor importancia al primer medio, colonización, y al tercer medio, redistribución.

234. En lo que respecta al segundo medio, el riego, se advirtió que la tarea de introducir una técnica completamente nueva era mucho mayor y más costosa y demandaría mucho más tiempo de lo que se había pensado inicialmente. La realización de obras de riego debía ser completada no sólo con obras de avenamiento, sino también con una importante labor de infraestructura de carácter físico, educativo y de investigación, y en especial de adaptación del personal y de los agricultores al nuevo medio técnico. Se ha criticado mucho el costo de algunos proyectos de riego, que hasta la fecha no han dado un resultado productivo. Por esta razón, la actual política consiste en consolidar y mejorar los proyectos existentes antes de emprender otros. Se ha creado un centro nacional de formación, financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos, para hacer frente a la posible necesidad de personal capacitado en materia de riego, y de sistemas de rotación de cultivos y de abastecimiento de agua que se necesitan para diversos productos.

235. Esta decisión de no emprender nuevos proyectos y consolidar los existentes no significa que el riego no constituya un medio de acción de suma importancia. Lo es por dos razones. La primera es la gran extensión de la zona de regadío posible. En la actualidad, los proyectos de riego abarcan 350 000 hectáreas y se están realizando estudios de viabilidad para 800 000; además, en algunas zonas se está estudiando la posibilidad de aprovechar las aguas subterráneas. La segunda razón es que, en virtud de la ley de reforma agraria, ésta debe aplicarse en todos los distritos de regadío. Esto significa que si

bien los grandes propietarios pueden participar de los beneficios en la medida en que lo permite la ley, una gran proporción de sus tierras pueden ser expropiadas. Por consiguiente, es importante que se apoyen de manera resuelta y urgente la elaboración de métodos económicos de aprovechamiento del agua y la aplicación de dichos métodos en la evaluación de los nuevos proyectos de riego, ya que el suministro de agua y los sistemas de avenamiento, más que cualquier otro factor, pueden dar mayor ímpetu a la adopción de insumos modernos y elevar de esta manera la producción y los ingresos. Además, en vista de que las zonas de regadío están concentradas, resulta más fácil la aplicación de los servicios de asistencia técnica, crédito, comercialización y dirección de cooperativas.

236. En lo que respecta al primer medio, la colonización, en particular en los llanos orientales, INCORA ha ensayado dos sistemas. El primero consistió en una migración patrocinada por el Estado, para la cual se proporcionaron todas las facilidades, incluso el transporte de los posibles colonos. Este sistema constituyó un fracaso costoso, ya que muchos de los colonos no eran agricultores. El segundo sistema ha sido el de la colonización «espontánea». Este sistema ha resultado extremadamente penoso para los colonos, ya que las zonas de colonización son muy distantes. En vista de que ninguna de estas soluciones extremas ha tenido éxito, INCORA está ensayando ahora una política híbrida que podría llamarse de colonización «espontánea dirigida». Se basa en el criterio de que el núcleo esencial lo constituyen los agricultores que emigran espontáneamente. Sin embargo, mediante la inspección y selección de tierras y el suministro de una infraestructura mínima apropiada, especialmente la construcción de vías de acceso, INCORA espera dirigir la migración hacia las mejores zonas y, posteriormente, dirigir en dichas zonas la adjudicación de las explotaciones y de los títulos respectivos, a fin de evitar que se repita la estructura latifundio-minifundio. INCORA se propone suministrar, justamente con la colonización, servicios auxiliares de crédito y de asistencia técnica. A raíz de esta declaración de política, y en particular del anuncio de la próxima construcción de carreteras, los colonos comenzaron a trasladarse en mayor número del que permitían las posibilidades de INCORA. Hay que tener en cuenta que los suelos en esa región son pobres y que su posible utilización se refiere a la producción pecuaria, lo cual supone la creación de explotaciones bastante grandes. Además, hay ciertos indicios de que, tal como sucedió anteriormente en las zonas de valles, algunos especuladores acaudalados ya han denunciado grandes fundos en la región.

237. El tercer medio, la redistribución de las grandes explotaciones, constituye lógicamente el punto más controvertido; se exploraron otras posibilidades de más fácil aplicación, y dentro de la redistri-

bución se comenzó por ensayar los procedimientos más expeditivos. Cabe señalar dos aspectos en esta materia. En virtud de lo dispuesto por la ley de reforma agraria, la tierra que hubiere sido abandonada durante diez años es considerada de dominio público y revierte al Estado. Hasta el momento actual, INCORA ha adquirido para la redistribución unos 3 millones de hectáreas, en su mayoría de esta procedencia, de las cuales 30 por ciento aún no han sido habilitadas para la redistribución. Es lógico suponer que este tipo de tierras seguramente no es de buena calidad [1].

238. Hasta ahora, la colonización espontánea ha sido con mucho la forma más importante de colonización, ya que abarca aproximadamente a 100 000 familias. Compárese esta cifra con la de las 12 000 familias que hasta la fecha se han asentado en las tierras redistribuidas. Aquí surge el segundo aspecto del problema. Muchas de esas personas son campesinos instalados o aparceros que ya vivían en esas explotaciones y, desde este punto de vista, son el tipo más conveniente de colonos.

239. Después de las tierras de dominio público, se toman para la redistribución las tierras «inadecuadamente explotadas», que son ranchos de ganadería extensiva en los cuales quieren asentarse colonos procedentes de zonas populosas. Por lo general, las tierras debidamente aprovechadas no pueden ser expropiadas, conforme a la ley, excepto en las zonas de regadío. Los litigios a que da lugar la adquisición de las tierras «inadecuadamente explotadas» generalmente llegan a las cortes de apelación, por lo cual el procedimiento legal para la adquisición de dichas tierras es lento y complicado. La alternativa de la adquisición por compra tropieza con el inconveniente del alto costo de la tierra, cuyo pago constituye una carga pesada para el pequeño agricultor que no dispone de ahorros. Teniendo en cuenta la posible necesidad de intensificar la redistribución, INCORA ha elaborado un mapa de clasificación de suelos en el cual se indica la calidad de la tierra de posible aprovechamiento, y en el que se podrían señalar la explotación y utilización actuales de la tierra. Hay indicios de que las mejores tierras para un alto potencial de empleo son las que necesitan roturación y protección contra las inundaciones, aunque, ante la falta de datos de base sobre los suelos, toda conclusión haya de ser provisional.

1) Las siguientes cifras, de fines de 1966, suministran un dato interesante en cuanto a la importancia que tienen las tierras de dominio público dentro de las adquisiciones totales de INCORA:

Modos de adquisición	Superficie en miles de hectáreas	Porcentaje
Compra	74	3,8
Expropiación	34	1,7
Extinción de propiedad	1 567	80,9
Cesión	264	13,6
Total	1 939	100,0

240. En el tiempo de que dispusimos, no nos fue posible realizar una investigación adecuada acerca del costo relativo de cada uno de los diferentes medios de acción de INCORA. Además, los costos pueden reflejar, por una parte, métodos caros que ya han sido cambiados y, por otra parte, precios de la tierra más bajos que los que puedan alcanzarse en el futuro. Sin embargo, para establecer una comparación aproximada de esos medios con una solución de tipo urbano, INCORA ha calculado los siguientes costos preliminares que reflejan los órdenes de magnitud relativa por cada familia asentada. Para riego, 90 000 pesos; para colonización, 40 000, y para redistribución, 20 000. No obstante, el costo por este último concepto resulta menor porque gran parte de la tierra está, en general, explotada por lo menos parcialmente; a menudo sólo se incluyen en esa cifra los costos de demarcación de las propiedades y de concesión de títulos a los aparceros, que ya estaban instalados en las tierras. Mientras que la colonización y el riego implican en la mayor parte de los casos costos «reales», incluida la utilización de recursos materiales, el costo de la redistribución es en gran parte una «transferencia» destinada a recompensar al antiguo propietario. Es preciso realizar, de modo urgente, la debida investigación del costo relativo por familia de cada uno de estos diferentes medios de acción, en función de los ingresos que se espera obtener de ellos.

ACELERACION DE LA REFORMA AGRARIA

241. Es al llegar a este punto cuando debe plantearse la pregunta de si el ritmo de progreso de la reforma agraria, en su sentido más amplio, es suficiente para alcanzar los nuevos objetivos enunciados al comienzo del presente capítulo. El suministro de tierra y de empleo que origina en las explotaciones pequeñas y medianas existentes el aumento de la producción mediante la colonización, el riego y la redistribución, ¿dará al sector rural la capacidad de mantener a los que aún no pueden obtener empleo en otros sectores? Este es el mínimo efecto mitigador que exige el sector rural. A largo plazo, es necesario mucho más: por una parte, la producción de excedentes comercializables en mercado interno y de exportación, con las consiguientes oportunidades de trabajo que origina directamente en el campo o indirectamente mediante la obtención de divisas; por otra, la creación de ingresos satisfactorios para la masa de población en las zonas rurales, cuyo poder de compra también puede, a su vez, generar nuevas oportunidades de empleo. Se trata de un proceso que supone detener la tendencia hacia una economía binaria e impulsar a los campesinos hacia una agricultura comercial moderna. ¿Está la reforma agraria obteniendo estos resultados?

242. Hemos estimado en cerca de 2,5 millones la fuerza de trabajo actual en la agricultura. Hemos calculado, además, que esta cifra debe aumentar: se ha sugerido la cifra de 1,8 por ciento anual, o sea, cerca de 50 000 personas por año, lo que arroja un total aproximado de 800 000 personas para 1985. En el supuesto de que la mitad de este aumento anual pueda encontrar empleo remunerado (y al respecto sólo podemos aventurar una suposición), obtendremos la cifra de unas 25 000 personas por año para las cuales habría que encontrar tierras, simplemente para preservar la inaceptable situación actual. Hasta la fecha, INCORA no ha alcanzado una tasa de reasentamiento que pudiera compararse a esa cifra, en sí misma muy inferior a la necesaria para cambiar rápidamente la estructura de la sociedad rural. La señalamos como un objetivo mínimo, a reserva de los estudios que puedan hacerse para descubrir las posibilidades reales [1]. Estas cifras sugieren que, a menos que en la industria y en el sector de los servicios las tasas de empleo sean superiores a las que hemos supuesto, será necesario avanzar mucho más rápidamente en la reforma agraria. En realidad, no hay otra solución si se quiere evitar el estancamiento y el deterioro de la situación de los pequeños agricultores.

243. La escala y la naturaleza de la reforma agraria son cuestiones graves y apremiantes. Para decidir acerca de ellas de manera apropiada se requiere una investigación mucho más minuciosa acerca de la tierra de que se dispone para las explotaciones familiares dentro de los programas de riego, de colonización y de redistribución, sobre las perspectivas en cuanto al ritmo de mejoramiento e instalación de la gente que pueden ofrecer dichos medios, así como acerca de la tasa de aumento que se puede esperar en la producción de las pequeñas explotaciones existentes. Esta investigación es fundamental para planear la estrategia. El Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), que sólo existe desde hace poco tiempo, ha tenido que tantear su camino, descubrir mediante la experiencia cuáles son las políticas más costosas y justificar sus prioridades futuras ante sus patrocinadores financieros.

244. De todos modos, cabe señalar algunas impresiones generales. Una de ellas se refiere al ritmo de reasentamiento de los campesinos en las tierras. Como parece poco probable que se acelere de modo radical el riego o la colonización, entre otras razones porque el costo sería demasiado elevado, el único medio de acción que queda es acelerar la redistribución de las explotaciones grandes. De otra manera, es difícil imaginar cómo podrán lograrse los objetivos a largo plazo.

---

1) El estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) estima que el programa de reforma agraria puede beneficiar anualmente a 48 000 familias. Véase "Agrarian structure in seven Latin American countries", por S. L. Barraclough y A. L. Domike, en **Land Economics**, vol. 42, núm. 4, 1966.

245. En segundo lugar, el establecimiento de los servicios necesarios de apoyo a los productores parece que será una tarea extremadamente difícil, lenta y complicada. En tales circunstancias, la otra solución posible, la redistribución, parece improbable incluso como solución a corto plazo. Sin embargo, y sin referirnos de ningún modo a las dificultades de orden político que entraña la redistribución, es oportuno hacer una advertencia, puesto que muchos movimientos de reforma agraria han fracasado precisamente por la falta de los servicios auxiliares que deben seguir a la colonización. Habría que adoptar la decisión de aumentar la posibilidad de suministrar esos servicios auxiliares esenciales, a sabiendas de que la redistribución, en tales circunstancias, sólo puede contribuir de modo limitado al aumento de la producción hasta que los servicios auxiliares alcancen el mismo nivel. Durante un tiempo tal vez tengan que limitarse a lo indispensable y estar muy por debajo de las normas que INCORA se ha propuesto dentro de su actual programa de ritmo más lento.

246. Quizás sea mejor que los campesinos disfruten de ingresos bajos, que por lo menos les aseguren la subsistencia, y no que vayan a engrosar las filas de los desempleados de las ciudades; incluso desde el punto de vista de los colonos, aquella situación resulta preferible en atención a la independencia de que pueden gozar y a las perspectivas de futuro, especialmente si todo ello se concibe en el contexto de una estrategia de desarrollo rural (véase el capítulo 7).

247. De todo ello se desprende que debe emprenderse la reforma agraria con toda la deliberación debida, pero no sin celeridad, que INCORA debe llegar a ser un instrumento más dinámico. Es preciso dar a los servicios auxiliares una de las más altas prioridades (volveremos a ocuparnos de ello en el capítulo 6). El programa debe tener como mira no desbaratar el impulso dinámico de los grandes agricultores comerciales eficientes (lo cual no quiere decir que sólo deban expropiarse las tierras absolutamente desaprovechadas), debido a la contribución vital que pueden aportar con el suministro de productos alimenticios para la exportación y el mercado urbano. Hay que concebir cautelosamente la subdivisión de la tierra dentro de la cual el criterio normativo debe ser la creación de empleos: esto supone, por ejemplo, que si se expropia una explotación agrícola grande, debe hallarse la manera de hacer que dé cabida a un mayor número de personas que las que trabajaban anteriormente en ella como asalariados [1].

1) Véase M. J. Stenberg: "Reforma agraria y empleo en América latina", en **Revista Internacional del Trabajo**, vol. 95, núms. 1-2, 1967. El autor cree en la posibilidad de que la redistribución de la tierra conduzca a aumentar la producción y las oportunidades de empleo.

248. Finalmente, debe ponerse debida atención en la organización de los nuevos asentamientos, ya sean resultado de los programas de redistribución, de riego o de colonización. Existen diversas posibilidades y debe escogerse la más adecuada a cada caso. Estas pueden ir desde la explotación colectiva directa [1] hasta las explotaciones familiares de tamaño suficiente para emplear en forma total las técnicas modernas con un criterio cooperativo más que individual (al final del próximo capítulo se expone el problema de las soluciones de tipo cooperativo).

1) En los proyectos de colonización de INCORA pueden encontrarse dos ejemplos de explotación colectiva justificada por razones técnicas y a cargo de pequeños agricultores. Uno de ellos es un caso de reunión de tierras para el cultivo del tomate, para lograr una producción de cantidad y calidad satisfactorias y poder luchar contra las pestes, a fin de cumplir los requisitos de los contratos del mercado. El otro es un rancho pecuario en las alturas de los Andes, en el cual una división de explotaciones individuales entrañaría mayores costos de construcción de cercas e impediría el acceso del ganado al abrevadero. Otro ejemplo, fuera de Colombia, lo constituyen los proyectos de colonización de Malasia que se refieren a los pequeños agricultores que se dedican al cultivo de la palma de aceite. En estos casos, la necesidad de recolectar y enviar a la fábrica el producto con celeridad y en determinadas épocas hace que los métodos colectivos sean preferibles a los individuales.

AGRICULTURA

6

249. Volvamos ahora al sector agrícola en su conjunto. Dentro de esta estrategia la reforma agraria constituye un elemento central e indispensable, pero de ningún modo el único. Todos los interesados, y especialmente los pequeños agricultores, tienen que reforzar sus actividades, aun aquellos a quienes la reforma agraria no afecta, si quieren desempeñar su verdadero papel dentro de un plan del empleo. Una política posible consiste en alentar el desarrollo de explotaciones modernas de tipo comercial, de dimensiones grandes y medianas, para producir todas las mercancías necesarias para la exportación y los mercados internos. En favor de esta solución juega el hecho de que en los países más ricos y desarrollados se tiende a adoptarla y a eliminar las explotaciones más pequeñas, que comparativamente tienen una producción por hora-hombre menos económica. Si ésta es la mejor solución para el campo, ¿por qué no adoptarla directamente, desalentando la creación de pequeñas explotaciones? El argumento parece mucho más valedero aún porque estimular a los empleadores privados a utilizar sus empresas y capital según los principios de tal estrategia es mucho más fácil, menos gravoso económicamente para el Estado y mucho más eficaz para elevar el ritmo de crecimiento.

250. Pero esta solución depende de la posibilidad de que todo individuo que no encuentra un medio de vida dentro de tal sistema de explotación agrícola pueda encontrarlo en los sectores de la industria y de los servicios, hipótesis legítima en un país rico y desarrollado pero de ninguna manera en Colombia. Hay que encontrar cientos de miles de empleos suplementarios en la agricultura. Las posibilidades de lograrlo gracias a grandes explotaciones comerciales modernas son insignificantes. Así, pues, por fácil que resulte económicamente, esta solución implicaría grandes costos sociales.

251. Además, no se trata únicamente de la fuerza de trabajo futura. La situación actual en el campo origina pérdidas sociales y económicas. A causa de la mala distribución de la tierra, gran parte de las masas

rurales disponen sólo de muy pequeñas explotaciones que no les garantizan un nivel de vida adecuado ni el poder adquisitivo necesario para que se desarrolle de manera apropiada el mercado interno.

252. Por consiguiente, pensamos que se necesita una estrategia completamente distinta, que dé a mucha más gente en las zonas rurales la oportunidad de participar en la producción comercial para la exportación y los mercados internos a partir de explotaciones de tipo familiar. Esta estrategia implica que se dará a los interesados la oportunidad de adquirir tierras con tales fines, en vez de alentar su adquisición por los que disponen de grandes capitales; y también implica una transferencia de recursos y estímulos para que esta fracción de la población rural consiga ser comercialmente productiva [1]. Opinamos que esta estrategia es una necesidad inmediata fundamental del desarrollo, que merece el apoyo de todos los organismos, públicos y privados, dentro y fuera del país. En nuestra opinión, la tendencia de las grandes explotaciones comerciales a acaparar las exportaciones y los mercados internos puede relegar a la masa rural a un permanente estado de pobreza, puede agravar la enorme desigualdad actual en la distribución de ingresos, puede limitar las oportunidades de empleo y puede impedir la utilización de importantes recursos humanos y anular su poder adquisitivo potencial. Los efectos de esta situación sobre la estabilidad pueden poner en peligro las inversiones en los demás sectores de la economía.

253. Sin embargo, en la ejecución de esta estrategia hay que mantener cierto equilibrio entre el crecimiento económico y una mayor participación de los pequeños agricultores en las explotaciones comerciales. El logro de esta meta puede muy bien exigir largo tiempo. Como lo señalábamos en el capítulo 5, consideramos sin objeto dividir y redistribuir grandes explotaciones que actualmente se laboran con eficacia y contribuyen a mantener la tasa de crecimiento.

254. En el capítulo 8 se verá que la situación y la consiguiente estrategia en el sector industrial son muy similares en muchos aspectos a las antes descritas para el sector agrícola. También allí el peligro reside en que la industria moderna con uso intensivo de capitales acapare la totalidad de los mercados internos y externos. También se corre el riesgo de privar a una numerosa clase artesanal de pequeños productores de un nivel de vida decente, y conviene estimular su participación en una industria moderna, pero de uso intensivo de mano de obra. También debe mantenerse cierto equilibrio entre la necesidad de conservar la tasa de crecimiento, particularmente en las ramas competitivas de la exportación dependientes de la industria

1) Cabe señalar un nexo a este respecto: el pequeño agricultor, igual que el artesano, utiliza herramientas y máquinas que pueden fabricarse en Colombia.

con uso intensivo de capital, y la necesidad de permitir que los pequeños productores intervengan en el mercado. La estrategia que recomendamos mantiene por tanto una unidad de propósitos respecto de la economía en su totalidad. La finalidad no es destruir al productor actual realmente eficiente, sino más bien lograr que en el futuro se den muchas más oportunidades de participación en el progreso a un número mayor de personas desfavorecidas, obteniendo de ese modo muchas más oportunidades de empleo.

255. Contemplemos ahora las posibilidades del sector agrícola y las repercusiones de esta estrategia básica en materia de investigación, divulgación, etc., pensando en el pequeño agricultor [1].

DEMANDA

256. Las importaciones actuales de productos alimenticios son escasas, de modo que lo primero que hay que considerar es el ritmo de crecimiento probable de la demanda de productos alimenticios, que depende, naturalmente, de la población, del ingreso por habitante y de la distribución de los ingresos. El crecimiento demográfico es la base para una proyección de la demanda de aproximadamente 3,5 por ciento anual. Como, en general, el ritmo de crecimiento de la demanda de alimentos equivale a la mitad del ritmo de crecimiento del ingreso por habitante, cabe esperar, dentro de nuestra estrategia, alrededor de otro 2 por ciento de aumento, y no es mucho menos lo que se necesita para modificar el estado de subnutrición en los años venideros [2]. Ello nos da un 5,5 por ciento. El efecto de redistribución es muy difícil de calcular, pero el resultado final podría se de 6 por ciento [3]. Aunque esta cifra parece superior al crecimiento hipotético de la producción agrícola, cabe recordar lo que se dijo en el capítulo 4, es decir, que se ha tomado el crecimiento hipotético neto y que, a causa de los mayores insumos, el crecimiento bruto será más rápido que el neto.

257. En términos generales, la demanda interna debería aumentar con bastante rapidez para mantener el mismo ritmo de crecimiento

1) Un documento inédito ("Agrarian reform and employment: the Colombia case") de Peter Dorner y Herman Felstehausen, del Land Tenure Center (Wisconsin), después de exponer un caso práctico de reforma agraria según principios en cierto modo similares a los desarrollados en el capítulo 5, llega a la conclusión de que, dado que según los autores tal proyecto no implica "promesas políticas en Colombia para ahora o para el próximo futuro", las necesidades del sector agrícola deberían satisfacerse en parte mediante la concentración de las pequeñas explotaciones.

2) En realidad el capítulo 4 supone algo más de 4,5 por ciento anual de crecimiento del ingreso por habitante, pero el efecto de los mayores impuestos reducirá el crecimiento del ingreso realmente disponible por habitante.

3) Según algunos valiosos estudios realizados por la División Mixta CEPAL-FAO sobre la elasticidad-ingreso de la demanda para diversos alimentos que dejan margen para cierta modificación de la distribución de ingresos (que implica un descenso de 66 a 61 por ciento en la parte que corresponde al 30 por ciento de mayores ingresos). Las proyecciones muestran que puede esperarse un aumento más rápido en la demanda de productos ganaderos.

que la producción de alimentos. La demanda de nuevas fibras textiles y de otras materias de origen agrícola puede crecer algo más rápidamente que la de alimentos, a medida que el público compra proporcionalmente más productos manufacturados, incluida ropa, y menos productos alimenticios. También es posible substituir las importaciones de lana.

258. Por otra parte, es poco probable que el total de las exportaciones agrícolas crezca tan rápidamente, por lo menos durante algunos años, a causa de la poca demanda mundial de café. Pese a una reciente alza temporal de los precios, las obligaciones del Acuerdo Internacional sobre el Café y la capacidad de muchos países del mundo para aumentar la producción implican que dicho producto estará sujeto a cupos de exportación proporcionales al crecimiento a largo plazo del consumo mundial. La substitución de la exportación de café por la de otros productos ha constituido durante algunos años uno de los objetivos principales de la política gubernamental, alcanzados en parte.

259. El azúcar, el algodón, las bananas y el ganado representan más de 50 por ciento de las entradas totales procedentes de dichas exportaciones. Las perspectivas para el azúcar, excepto en el mercado interno, donde con los mayores ingresos probablemente aumente la demanda en forma inmediata, depende en gran medida del cupo que pueda obtenerse en Estados Unidos, ya que los precios mundiales corrientes apenas cubren el costo colombiano de producción: en consecuencia, las perspectivas son limitadas. Las exportaciones de algodón, cuya producción ha aumentado mucho en los últimos años, pueden encontrar dificultades también porque la demanda de ultramar depende cada vez más de la calidad y de la longitud de las fibras para su mezcla con fibras artificiales. En cuanto a las bananas, también hay que hacer reservas porque la creciente producción mundial probablemente haga bajar los precios. La demanda potencial y a largo plazo de ganado, especialmente vacuno, es considerable y Colombia, con sus grandes superficies de pastos, se halla en muy buenas condiciones. El ganado en pie ya tiene importantes salidas hacia Venezuela y Perú. Pero la exportación de ganado vivo es onerosa y hace más difícil la certificación sanitaria, lo que excluye a muchos países; el futuro quizá esté en la exportación de reses muertas, para la cual Colombia trata actualmente de buscar salida en Europa, aunque pueden surgir dificultades si los países del Mercado Común prohíben la importación de carne para evitar el descenso de precio de sus propios productos. Por desgracia, la producción ganadera utiliza mucha menos mano de obra que la producción agrícola.

260. Las posibilidades limitadas de exportación de estos productos han conducido al Gobierno a alentar otras exportaciones, en particular las de arroz, trigo, sorgo, aceite de palma y madera. Existen

también otras posibilidades: en muchos países industriales, para la venta de toda la producción agrícola interior hay que restringir las entradas de los países en vías de desarrollo. Así, el porvenir de las exportaciones puede residir en el abastecimiento fuera de temporada de frutos, flores, etc., que exigen mucha mano de obra y pueden transportarse por vía aérea. Aunque por separado las cantidades son bastante pequeñas, pueden constituir en total una fuente no despreciable de divisas y de empleo. Ello implica también que en la demanda interna precisamente, sostenida por una mejor distribución de los ingresos y del empleo, es donde habrá que buscar los futuros mercados para los productos corrientes.

261. Esto viene a sumarse a una diversificación en la producción agrícola. Ello puede tener por resultado facilitar el problema de las demandas urgentes de mano de obra para la cosecha de los principales cultivos, reduciendo así los costos de la reforma agraria (que de otra manera podría perturbar las cosechas). En realidad, ello ayudaría a acelerar de todos modos el crecimiento de la productividad, esencial en este sector.

MERCADEO

262. Para desarrollar y mantener los mercados necesarios, habrá que mantener bajos los costos de producción y suministrar los productos en cantidad, calidad y acondicionamiento adecuados para cumplir los contratos. En cuanto a precios de producción, la utilización de la mano de obra familiar más bien que la remunerada puede tener ventajas, pues el agricultor que cuenta con su familia puede reducir gastos más fácilmente que el empleador con trabajadores asalariados, pero el agricultor tendrá que hacer un gran esfuerzo de organización para suministrar los productos en condiciones. De cualquier modo, necesita ayuda para aumentar su participación en los precios del mercado. El Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), organismo gubernamental, ha sido creado para fomentar el mercadeo y sostener los precios de una gran variedad de cultivos, pero hasta ahora los principales beneficiarios han sido los establecimientos agrícolas modernos; el Instituto debería centrar más sus esfuerzos en los problemas de los pequeños agricultores.

263. No cabe duda de que han sido los precios los que han estimulado los tipos de cultivos generalizados en el sector moderno comercial: azúcar, algodón, arroz, trigo, soja y leguminosas. Por contraste, el pequeño agricultor no sólo necesita disponer de la tierra adecuada para que toda su explotación no tenga que utilizarse únicamente en la producción de artículos para su propia subsistencia, sino que necesita también contar con precios y mercados satisfactorios. A menos

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

que la redistribución de la tierra le sitúe donde pueda participar en la producción de cultivos comerciales, la diversificación de su explotación, particularmente en las zonas montañosas, plantea un problema mucho más grave de mercadeo. Los precios de la patata, por ejemplo, han sufrido grandes variaciones, según escasea o abunda. Los precios de ciertos productos (uvas, melones y cítricos) son altos en las zonas urbanas, pero los intermediarios, que disponen de un mercado restringido, se muestran poco inclinados a comprarlos y los productores encuentran los precios bajos, cuando consiguen vender. Será necesario mejorar las condiciones de mercadeo, como ha hecho con el ananás la Federación del Café para que el pequeño agricultor pueda correr el riesgo de cultivar este producto. Lo mismo se aplica a los productos lecheros, donde es esencial para ampliar el mercado disponer de instalaciones de refrigeración, que posiblemente exijan más electrificación.

264. Teniendo en cuenta la falta de infraestructura apropiada y de dirección experimentada en las zonas rurales, aparte el sector comercial, es probable que se tarde bastante en obtener que el pequeño agricultor ingrese en la producción comercial de otros productos que el café (cultivo bien organizado desde hace mucho tiempo), y a causa de la escasez de medios financieros y de personal, ello tendrá que conseguirse por etapas. Aunque se está generalizando considerablemente la adopción de medidas en tal sentido en todo el país, todavía no están integradas en una estrategia convenida de común acuerdo.

265. Lo primero para constituir una estrategia debería ser determinar qué zonas convienen más desde el punto de vista ecológico para la producción de artículos para los que pueda haber demanda; en segundo lugar, habrá que establecer en esas zonas proyectos piloto para los cuales pueden obtenerse los elementos necesarios (mano de obra y facilidad de acceso al mercado) y con los cuales se puede organizar un sistema satisfactorio de mercadeo. Esta estrategia podría aplicarse tanto para la redistribución de tierras como en la mejora de pequeñas explotaciones existentes (ya se aplica lo más posible esta estrategia en las zonas de colonización). En estos proyectos piloto podría aprenderse prácticamente cuáles serán los mejores métodos de aplicación de los insumos modernos y de estímulo a los agricultores, mediante la experiencia adquirida a lo largo de su expansión gradual. Una tercera función de la estrategia podría consistir en preparar buenas proyecciones de oferta y de demanda [1]. Así se verán claramente las posibilidades para los pequeños agricultores de participar en la

1) Convendría que en las proyecciones para productos agrícolas, en la medida de lo posible, se fuera más allá de las proyecciones nacionales y se indicara en qué zonas del país se puede esperar producir mercancías para la demanda hipotética y en qué parte del país se producirá la demanda. Ambos puntos son importantes para poder planear eficazmente la producción. En particular en el segundo caso, podría ser muy útil ubicar la producción de una serie de productos (leche, frutas y legumbres) cerca de los puntos de demanda creciente.

expansión del mercado. De no ser así, gran parte de las otras inversiones en las zonas rurales podrían terminar siendo simplemente inversiones de bienestar social. El valor de los insumos complementarios (como la educación y el desarrollo de la comunidad) depende sobre todo de un aumento de la producción y los beneficios. Si no se alcanzan los objetivos, su acción mutua de apoyo será nula.

266. Como parte del mismo sistema de lograr los objetivos progresivamente, evitando una distribución excesiva de los escasos recursos, lo que reduciría sus efectos y posiblemente implicaría su desaprovechamiento, pensamos que debería prestarse atención particular a la ubicación de esos proyectos piloto, inicialmente en lo que podría denominarse zonas de avanzada, donde podría aplicarse plenamente la estrategia del desarrollo rural. En el próximo capítulo volveremos a examinar este asunto.

INVESTIGACION Y EXTENSION

267. Una vez que se ofrece al agricultor una perspectiva satisfactoria de mercado, se le debe dar a conocer también cómo puede aumentar sus beneficios, sacando el mayor provecho de sus productos al mínimo costo. En general se trata de semillas, árboles o animales de mayor rendimiento, de mejores fertilizantes y abonos para los cultivos; de mejores alimentos concentrados para los animales; de mejores medios de lucha contra las epizootias; todo ello combinado en cada localidad, según el mejor sistema de rotación y de planificación rural. Claro está que, al contrario del industrial, el pequeño agricultor está siempre expuesto a las irregularidades del tiempo y, para paliar en parte esta dependencia, especialmente en materia de riego, necesita un conocimiento apropiado de la reglamentación de aguas y del sistema adecuado de canales de distribución y drenaje.

268. Este proceso exige la realización de estudios para encontrar las respuestas pertinentes, métodos de divulgación para transmitirlas a los agricultores interesados, posibilidad de obtener los insumos y crédito para financiarlos. Para lograr un alto rendimiento es esencial que todos estos elementos constituyan eslabones de una misma cadena y sean aplicados como un todo. Si fallara un solo eslabón, por ejemplo la lucha contra las enfermedades, las vías de acceso o el crédito, la cadena se rompería y podrían perderse completamente las inversiones en los otros eslabones. Si fallara el último eslabón de la cadena, o sea el acceso a los mercados y los precios remunerativos, se anularían todas las inversiones productivas. Disponer de estos eslabones en el momento oportuno y como un todo constituye, pues, la clave de la estrategia rural. El que dirige grandes explotaciones a escala comercial, naturalmente, coordina por sí mismo el proceso y puede parecer por ello como

la punta de lanza más segura para el crecimiento. Pero el pequeño agricultor no dispone de medios para hacerlo, por lo que es menester organizárselos hasta que, asociado con otros colegas, pueda llegar a dominar el proceso. Con excepción del café, hasta el presente se ha logrado muy poco en materia de organización de pequeños agricultores y, al igual que ocurre con la comercialización, los agricultores modernos de tipo comercial han sido los principales beneficiarios.

269. Durante algunos años se han realizado investigaciones muy valiosas para mejorar las variedades de ciertos cultivos como el azúcar, el algodón, la cebada, el arroz, el trigo, las patatas y el tabaco, y en el Valle del Cauca se cultiva bastante el maíz híbrido. También se están logrando progresos interesantes en materia de investigación sobre vegetales y animales. El valor agregado de toda esta investigación ha sido mucho mayor que los gastos. Pero hasta ahora no se ha tratado suficientemente en todos estos estudios el problema de la explotación agrícola en su conjunto, que es lo que más necesitan los pequeños agricultores, sobre todo en lo que respecta a los resultados económicos que podrían alcanzar en las condiciones actuales. Pero el principal obstáculo aquí es la dificultad para transmitir al pequeño agricultor los resultados obtenidos, y lo más importante, por consiguiente, es mejorar el rendimiento financiero de la investigación mediante un mejor sistema de divulgación entre los posibles beneficiarios. Esta función corresponde a las actividades de investigación-divulgación.

270. Para ejercer esta función, se ha encargado al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), órgano oficial, en 1967 la responsabilidad general, en la esfera gubernamental, de la investigación, la divulgación y la educación agrícolas. Hasta el presente dicha institución ha organizado 52 organismos de extensión, compuestos cada uno por un agrónomo, un veterinario, un experto en economía doméstica y cinco prácticos (técnicos de nivel intermedio); estos últimos constituyen el vínculo real con los agricultores. Ciento cincuenta profesionales y 260 prácticos forman así el cuerpo principal del Servicio Oficial de Extensión. La actividad de estos equipos está más estrechamente relacionada con el objetivo que consiste en tratar a la explotación agrícola como una unidad, y el sistema de emplear a prácticos que pueden aprender la relativa rapidez reglas sencillas para transmitir a los agricultores, pero que están respaldados por profesionales dentro de su propio servicio y en los centros de investigación, podría constituir el eslabón deseado a través del cual los descubrimientos de los investigadores pueden transmitirse, y comunicarse los problemas de los agricultores a los profesionales que habrán de resolverlos. En un país con muy pocos profesionales el sistema puede prestar servicios bastante rápidamente. Pero los recursos son insignificantes comparados con las necesidades. En 1967, el número total de explotaciones agrícolas

se estimaba en un millón y medio, de las cuales aproximadamente un millón tenía menos de 10 hectáreas, y en nuestra estrategia es esta última categoría la que mayor atención requiere.

271. La evaluación cuantitativa y sin duda también la de la eficiencia de la organización se complican porque, aparte la «extensión oficial», en varios otros organismos del Estado estaban ya funcionando servicios de divulgación. Además, las federaciones de productores, organizadas para muchos cultivos, empleaban también agentes de divulgación, al tiempo que actuaban una serie de asesores a título privado. En conjunto, existían aproximadamente 1 500 profesionales y 1 500 prácticos. Sin embargo, como muchos de éstos, exceptuados los organismos como el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) y la Federación del Café, se ocupaban principalmente del sector comercial, el número de técnicos disponible para los pequeños agricultores era muy reducido. Para utilizarlos eficazmente, es menester elegir entre difundir sus servicios lo más ampliamente posible pero en forma dispersa o concentrarlos en las zonas de mayor interés desde el punto de vista de nuestra estrategia, a que nos refiriéramos antes en relación con el mercado.

272. La proporción adecuada entre trabajadores de extensión y explotaciones agrícolas depende de factores muy variados. Por ejemplo, si en una pequeña explotación se cultiva únicamente el café, se necesitan muchas menos personas que si se trata de diversificar los cultivos, para obtener bananas, cítricos o ananás, y de mejorar la cría de ganado. De manera similar, las unidades de 150 hectáreas que producen ganado para matadero en una zona de colonización pueden tener necesidades muy diferentes en cuanto a personal de extensión que las unidades de 6 hectáreas que producen legumbres y productos lecheros en los Andes. También puede haber exigencias diferentes en los proyectos de riego altamente organizados, donde la distribución de los campos para algodón, leguminosas y sorgo, por ejemplo, está arreglada de modo que se normalice la rotación, y en las explotaciones donde todos los agricultores cultivan los mismos productos en el mismo campo y la producción ganadera es mínima. Por ello, en la práctica, una agencia de extensión puede variar, y las medias en que corresponden determinadas explotaciones a cada funcionario de extensión pueden engendrar errores [1].

1) Sin embargo, puede darse una indicación general comparando Colombia con otros países. Una estimación realizada por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola: **Inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en la América latina, 1966**, mostraba que por cada funcionario de extensión había, en los países que se indican, el número siguiente de trabajadores agrícolas: Venezuela, 1 000; China, 1 500; Filipinas y Malasia, 2 500; Turquía, 3 000; Corea y Argentina, 3 500; Chile, 8 000 Ecuador, 9 000; Colombia, 10 000; Paraguay, 12 500, y Tailandia, 17 000.

273. El éxito de la extensión depende tanto del volumen como de la calidad. A este respecto en aquellos países en que los reglamentos y las disponibilidades en materia de educación están vinculados con la vida urbana, como ocurre en Colombia, ello se hace sentir en la calidad de los servicios en el campo, donde con frecuencia los únicos candidatos disponibles son estudiantes que no han podido continuar sus estudios y cuyo interés por la agricultura es meramente marginal. En otras circunstancias tropezamos con los problemas de educación y formación, que destacamos aquí porque constituyen una doble desventaja. El propio trabajador de extensión agrícola puede no sentirse muy entusiasmado con su trabajo, dato muy significativo al respecto, y no conseguir, falto de formación verdadera desde el punto de vista agrícola, convencer a pequeños agricultores incultos de la oportunidad de sus consejos. Pueden reducirse estas desventajas si se logra conquistar para las tareas de divulgación a hijos de agricultores o a agricultores que han perdido sus tierras y con un nivel de instrucción que les permite trabajar como prácticos. Ese tipo de contratación a partir de las fuentes mismas es un importante elemento de la estrategia a que nos referiremos, respecto de diversos problemas rurales, en capítulos anteriores.

INSUMOS PARA LA PRODUCCION

274. Otro eslabón de la cadena se refiere al acceso a los insumos y al crédito para financiarlos. Un primer punto general en relación con el acceso a los insumos consiste en recordar la topografía descrita a principios del capítulo 5 para las explotaciones en regiones montañosas, el alejamiento de las zonas de colonización y las vastas haciendas ganaderas en los llanos. Naturalmente, las inversiones se han hecho primero en las comunicaciones entre las principales ciudades, en las zonas de agricultura comercial y para desarrollar los puertos, y a estos efectos existen muy buenas carreteras principales. En forma semejante, en los pequeños municipios, las primeras mejoras han sido hechas en las propias ciudades. Los caminos en las zonas rurales han tenido que esperar. Esto ha limitado inevitablemente el acceso a los insumos y a los mercados, y así han aumentado los costos y disminuído los beneficios de los agricultores. Por consiguiente, una meta estratégica evidente debe consistir en una intensa campaña para la construcción de rutas con utilización de mucha mano de obra.

275. Los pequeños propietarios agrícolas utilizan cada vez más fertilizantes, aunque no los suficientes todavía, y están aun muy poco inclinados a sacar partido de las variedades mejoradas o de los pesticidas. Aparte las limitaciones que imponen los altos costos del transporte, la falta de crédito y el temor a asumir riesgos impiden a menudo que

los agricultores, casi en economía de autosubsistencia, adopten los consejos del servicio de extensión. También influye en ello la falta de educación. El analfabetismo generalizado no implica que el agricultor sea menos capaz que cualquier otro ciudadano para comprender lo que le conviene, o más lento para adoptar nuevos métodos que le convengan, pero en cambio puede significar que comprenderá menos fácilmente el razonamiento científico. Por ejemplo, si se compra maíz híbrido, es esencial comprar semilla fresca cada año. De no hacerse así se obtendrá una cosecha desastrosa que desacreditará el nuevo insumo, por no decir nada del asesor, y el cultivador interesado no atribuirá el fracaso a su propio error, que consiste en plantar su propia semilla, como lo han hecho sus antepasados durante generaciones. Un caso similar es el de los pesticidas; en Colombia es a menudo difícil luchar contra las enfermedades a causa del alto grado de humedad y de la falta de invierno; si muchas explotaciones pequeñas, con los mismos cultivos, son atacadas por diferentes plagas, deben extenderse los métodos de protección a todas las explotaciones vecinas. Un agricultor progresista víctima de una reinfección procedente de vecinos descuidados puede atribuir el mal resultado a un gasto aparentemente inútil. Por lo tanto, son muchos los motivos por los que un funcionario de divulgación puede encontrarse ante esta clase de agricultor en situación desventajosa. Otra desventaja para él es que el eslabón esencial entre insumos y créditos es muy débil, porque los insumos, en términos generales, no se obtienen de la divulgación sino en las agencias de crédito.

CREDITO

276. En Colombia hay tres especies de servicios bancarios para la agricultura: bancos comerciales que trabajan con quienes dirigen las grandes explotaciones, bancos intermedios en los que participan organismos gubernamentales y compañías mixtas, con el objeto de atender a los agricultores de clase media y ayudarlos a hacerse clientes de los bancos comerciales, y los que podrían llamarse bancos de rehabilitación que se ocupan de los campesinos, los aparceros y los productores agrícolas más pobres. El objeto de estos bancos es ayudar a sus clientes a pasar a ser clientes del sistema bancario intermediario. La banca comercial no es de interés a los efectos del presente informe.

277. Los bancos intermedios comenzaron a funcionar en los años veinte, cuando se estableció la Caja Agraria; unos años más tarde siguieron el Banco Cafetero y el Banco Ganadero. El objeto de estos bancos era establecer un sistema propio de crédito para los campesinos, a fin de liberarlos de los usureros y traficantes locales que les concedían préstamos a altísimos intereses y compraban sus cosechas

a los precios más bajos. Más adelante los bancos empezaron a vender útiles, maquinarias y otros insumos modernos y a utilizar su propio personal de extensión para enseñar a los clientes la manera de usarlos.

278. La Caja Agraria ha sido el principal canal para este tipo de crédito y ha resultado muy útil, al estabilizar las cargas de las empresas privadas en materia de insumos y ofrecer artículos en lugares alejados a los que nunca llegaba la empresa privada. De este modo, la agricultura se mecanizó bastante antes que si se hubiera dejado actuar únicamente a la empresa privada. La Caja participó también en la puesta en cultivo de tierras vírgenes, ayudando a los colonos con préstamos sin los cuales la empresa hubiera resultado imposible (aunque ha experimentado muchos fracasos en este sector de sus actividades). Dirige toda una red de oficinas (actualmente 638), hasta en los puntos más remotos del país; desde sus 400 depósitos agrícolas distribuye herramientas, maquinaria, fertilizantes, pesticidas y productos veterinarios. También ha establecido un acuerdo con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para distribuir variedades mejoradas para la multiplicación y distribución. Dispone de los servicios de 70 agrónomos propios porque el ICA no puede responder a la demanda. La Caja Agraria también está vinculada con el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), que proporciona almacenes, pero la experiencia confirma que los problemas de mercadeo, en particular para los productos de diversificación, constituyen el primer obstáculo para el suministro de créditos. Con fines de crédito suministra sus propios asesores, pero, aunque la mayoría de los clientes tienen menos de 100 000 pesos de capital, sus préstamos se hacen únicamente con garantía personal o hipotecaria. En suma, aunque la Caja Agraria, el Banco Cafetero y el Banco Ganadero están realizando una tarea sumamente útil para las explotaciones medias y grandes, los que más necesitan crédito, que ya hemos visto constituyen la gran mayoría, tienen pocas posibilidades de obtenerlo.

279. La banca de rehabilitación ha sido lanzada para resolver el problema del agricultor que no puede ofrecer garantía alguna, excepto el posible incremento de producción que permitan los insumos a crédito. El Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) es el organismo que ha tomado la iniciativa en tal dirección, instituyendo un sistema controlado de créditos, vinculado a la extensión y a otros insumos y, en la medida de lo posible, a los contratos de mercadeo. El sistema se ha extendido hasta ahora únicamente a 2 por ciento de los pequeños agricultores, pero ha tenido un éxito relativo como ejemplo de la solución de conjunto. El Banco Mundial ha recomendado su extensión y la inclusión en el programa de las explotaciones medias, para que todos los agricultores comprendidos en los proyectos de INCORA se encuentren dentro del mismo sistema. Una razón para

el éxito relativo ha sido la decisión de encauzar la inversión, sobre todo para obtener el número adecuado de personal sobre el terreno, en contacto directo con los agricultores. En este caso, el número de prácticos llega a ser de uno por cada 55 familias, con un agrónomo por cada cuatro prácticos. Estas cifras contrastan netamente con las antes señaladas para los otros organismos. Sin embargo, la competencia de los prácticos deja mucho que desear desde el punto de vista técnico, y el Banco Mundial condiciona la concesión de fondos para ampliar el sistema a la existencia de un programa anexo de formación. INCORA ya ha patrocinado, junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), instituto gubernamental de formación, cursos sobre perfeccionamiento agrícola para unos 20 000 pequeños agricultores, y en cada proyecto de redistribución de tierras se incluyen lotes de 5 hectáreas donde los propios agricultores experimentan, con asistencia técnica, los efectos y los costos de la adopción de insumos modernos.

ACTITUD DEL PEQUEÑO AGRICULTOR

280. En este informe no pretendemos describir múltiples actividades gubernamentales y privadas que actualmente se desarrollan en las regiones rurales. Estamos en realidad tratando de desglosar ciertos ejemplos para ilustrar lo que nos parece constituir la mayor limitación en una situación muy compleja; el gran número de instituciones diferentes que procuran resolver el problema y la orientación que se trata de dar a tales actividades. Consideremos ahora la reacción del agricultor frente a dichas actividades, particularmente en dos de sus aspectos: las asociaciones de agricultores y, como en el caso de la distribución de tierras, el ritmo del progreso. En capítulos ulteriores trataremos de otros aspectos de la actitud del agricultor: del problema general del ambiente en que vive, de la educación primaria y la formación técnica de los jóvenes, de las industrias rurales y el desarrollo de la comunidad, de una mayor participación de la gente del campo en el progreso, en pocas palabras, de una estrategia del desarrollo rural. Aquí trataremos del agricultor en sentido estricto, aunque tengamos que considerar el problema desde cierta distancia, imaginándonos aquella estrategia hipotética como telón de fondo.

281. Las asociaciones cooperativas de agricultores tienen una triple razón de ser. En primer lugar, con un número tan elevado de pequeñas explotaciones, los contactos directos con cada individuo en su explotación, con una topografía tan difícil, serían extremadamente costosos en personal y en dinero. En segundo lugar, la unión permite reducir los costos, poner recursos en común y lograr mayores beneficios; comprando al por mayor y controlando el destino inmediato de la producción pueden obtener una participación mucho mayor en

su valor. En tercer lugar, les permite dirigir sus propios negocios y disponer de mayor influencia en la comunidad. Hemos elegido estas razones porque los agricultores son individualistas y puede pasar mucho tiempo antes de que las ventajas visibles del sistema desarrollen el espíritu cooperativo [1], porque con frecuencia olvidan las cooperativas que su objetivo es aportar beneficios a sus miembros individualmente, y porque las burocracias olvidan a veces que el paternalismo largo tiempo ejercido, en lugar de estimular el espíritu de empresa, conduce a actitudes pasivas en que los interesados se limitan a esperar el bienestar.

282. En Colombia, el movimiento cooperativo es reciente. En 1953 había cuatro cooperativas, mientras que en 1968 llegaban a 1 826. Desde entonces su número ha descendido porque algunas de las sociedades eran antieconómicas. Todos los organismos oficiales que se ocupan en cuestiones agrícolas tienen sus propios departamentos de cooperativas. En 1968, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria controlaba 30 cooperativas con 17 500 miembros; la Federación de Cultivadores de Café controlaba 32, con 57 900 miembros; el Instituto de Mercadeo Agropecuario ayudaba a financiar 148 cooperativas, de las cuales hoy sólo existen 89, e INDERENA controlaba 7 cooperativas de pesca. Algunos agricultores crearon cooperativas privadas.

283. El crecimiento del movimiento cooperativo ha tropezado con diversas dificultades. Una de las principales ha sido el bajo nivel cultural de los miembros, muchos de ellos analfabetos, lo que origina una mala administración. Se ha contratado con altos salarios, completamente desproporcionados a los recursos de la cooperativa, a directores incompetentes y las juntas de dirección, no dándose cuenta de que las cosas marchaban mal, han llevado poco a poco las cooperativas a la quiebra. Muchas cooperativas están todavía dominadas por los grandes agricultores que las instalaron primero y luego afiliaron a sus campesinos, pero que las administran para su único beneficio. En tales casos, los pequeños productores las abandonan. Con frecuencia también las cooperativas desaparecen por falta de capital y de reservas.

284. Recientemente el Gobierno ha creado una superintendencia de cooperativas para organizar el movimiento cooperativo, suprimiendo los elementos nocivos y lanzando un plan trienal para revigorizar el movimiento y alcanzar la meta de 4 000 cooperativas. Una opinión firmemente arraigada pretende que el movimiento es esencial para los pequeños agricultores y se están realizando importantes estudios para descubrir los mejores métodos. Nos damos cuenta de que es menester lanzar un programa intensivo de formación de personal cooperativo,

1) Una razón esencial del éxito de las famosas granjas cooperativas danesas y holandesas era la seguridad de disponer de un amplio mercado a sus mismas puertas: la Gran Bretaña.

cuya carencia ha sido un obstáculo esencial para el desarrollo fructuoso del movimiento cooperativo.

285. Hay que recordar que Colombia es un país muy vasto, dos veces la superficie de Francia, y que puede convenir adoptar diferentes estructuras. Una estructura futura que merece consideración podría ser el tipo de asociaciones de agricultores (cooperativas de fines múltiples) que han tenido tanto éxito en el Japón y en Taiwan, al demostrar que la agricultura en pequeña escala puede producir alto rendimiento e ingresos satisfactorios.

286. En todo caso, consideramos muy útil establecer centros de servicio para los agricultores, a distancias razonables de las explotaciones agrícolas y, en la medida de lo posible, en las pequeñas ciudades, donde el agricultor pueda encontrar todo lo necesario en materia de extensión agrícola, insumos y crédito bajo un solo techo. Tales centros podrían también servir como puntos de concentración de productos para su mercadeo y convertirse en sede de las asociaciones de agricultores. La ventaja de este sistema es mantener todos los elementos en un solo lugar. En el Japón y Taiwan se alentaba a todos los agricultores a ingresar en esas asociaciones (y también a otros que podrían contribuir con fondos y experiencia en los negocios, pero sin derecho a voto). Aunque lanzadas por el Gobierno, son en realidad entidades comerciales, con su personal dirigente; utilizan su propio personal de crédito y de divulgación, procedente de la localidad, y controlan sus propios mercados, dando a conocer diariamente los principales precios en las grandes ciudades. Estas asociaciones de las pequeñas ciudades pueden reunirse en una federación, con sede en las grandes ciudades. Este tipo de asociaciones de agricultores está estrechamente relacionado con la estrategia general de desarrollo rural que se examina en el siguiente capítulo, dedicado al equilibrio campo-ciudad.

287. Otro rasgo que debe tenerse en cuenta al establecer centros de formación rural (en la proximidad de alguna de esas asociaciones de agricultores) es que los interesados puedan ver en ellos no un establecimiento de investigación o una exposición oficial de ciertos cultivos, sino un prototipo de su propia explotación, utilizada en condiciones comerciales modernas, con la mano de obra y otros recursos de que ellos mismos pueden disponer. Estos centros de formación podrían ser ejemplo de técnicas, costos y beneficios y utilizarse también para formar prácticos. Ello tiene cierto precedente en las actividades organizadas por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria en las zonas de redistribución de tierras y pensamos que podría merecer la consideración del Servicio Nacional de Aprendizaje en su programa de formación agrícola.

288. Es sobre todo a nivel local donde el agricultor necesita estos servicios, como un todo, en un solo lugar y en el momento oportuno,

donde la estructura de su propia asociación y participación le resulta clara, y donde puede resultar más dañosa la confusión actual. Los conflictos de autoridad, el hecho de que los créditos se dividan entre distintos organismos y que haya que dirigirse a diferentes personas en lugares varios para atender a necesidades diversas pueden causar retrasos, disminuir los beneficios que se esperan de los programas y acarrear a la larga cierto desaliento. El hecho de que el Ministro de Agricultura disponga actualmente de la autoridad general en la materia ofrece la oportunidad de evitar esos errores; en la estrategia rural es primordial ofrecer al agricultor sencillez, seguridad y rapidez.

289. Con una organización eficaz, las zonas de experimentación, que pueden demostrar realmente que los pequeños agricultores son capaces de aumentar mucho sus ingresos, pueden constituir un medio poderoso para combatir la inercia y la actitud conservadora. En todo el mundo hay precedentes de cómo se resisten al principio los agricultores a todo cambio que se les propone, pero también de que cuando ven a muchos de sus vecinos lograr grandes beneficios, su actitud cambia y piden para ellos las mismas facilidades. Individualmente este efecto es difícil de alcanzar. La concentración de los recursos en una zona de experimentación con un equipo de dirección unificada y la concentración de agricultores en asociación quizá sea la mejor fórmula para lograr lo que la divulgación se propone: la propaganda para el progreso. Puede argüirse, naturalmente, que es un error utilizar en ciertas zonas recursos que no se pueden obtener en todas partes. Pero este argumento tiene que considerarse desde cierto punto de vista: en la actualidad los recursos en efectivo y en personal, especialmente en personal de nivel medio, son sumamente escasos y si se distribuyen por todas partes separadamente tendrán escasos efectos. Si se concentran en unas pocas áreas seleccionadas pueden dar resultados y establecer el prototipo de crecimiento que luego se extenderá a las otras zonas, a medida que se disponga de mayores recursos.

290. Otra meta de la estrategia es alentar a la empresa privada de todas clases a actuar como aliada en el programa de desarrollo rural, de manera que el Gobierno no tenga que cargar solo con todo el peso. La empresa privada, naturalmente, está ya interesada, pero sobre todo en la agricultura comercial moderna. El problema consiste en ver cómo podría ayudar a mejorar la situación del pequeño agricultor; el diálogo con la empresa privada puede resultar útil porque la seguridad y los futuros beneficios de este sector están también en juego a fin de cuentas. A primera vista, alentar las asociaciones de agricultores para lograr una mejor participación en el valor de sus productos parecería un ataque a los empresarios privados, intermediarios y prestamistas que puede llevarlos a una actitud por lo menos de indiferencia, si no de oposición, aunque el propósito general del

programa sea interesar a los agricultores a desarrollar un mayor espíritu de empresa. Pero a largo plazo, un poder adquisitivo mayor de gran parte de la comunidad debe significar un mercado ampliado para las necesidades de insumos y bienes de consumo, y para la elaboración y distribución de la producción.

291. Un buen sistema de asociaciones de agricultores podría establecer un nuevo punto de contacto para las ventas en un sector donde actualmente se ofrecen pocas oportunidades mientras los agricultores sigan siendo pobres. Donde existen tales sistemas se realizan contratos al por mayor para la compra de gran cantidad de insumos como semillas, fertilizantes, pesticidas, herramientas, bombas extractoras y pequeños tractores; para la venta de productos de granja y, donde se ha logrado alzar un poco el poder adquisitivo, para bienes de consumo al por menor. La empresa privada podría ofrecer su experiencia comercial para la dirección, la asistencia técnica y demás elementos tendientes a incrementar la productividad de los cultivos y de la cría de animales, para estudiar los mercados y las condiciones relativas a época del año, cantidad, calidad y acondicionamiento adecuados de los productos, para conseguir la entrada en los mercados. En pocas palabras, las asociaciones de agricultores pueden constituir un foco dinámico para generar una actividad comercial más viva que la originada por las agencias de crédito que venden insumos a cada agricultor por separado. Tampoco deben considerarse dichas asociaciones como cooperativas en mala situación que el Estado trata de utilizar para oponerlas a los intereses privados. Pueden obtenerse beneficios tanto privados como sociales si se sigue adelante con este sistema, y una vez que las asociaciones de agricultores hayan demostrado su dinamismo, los bancos comerciales privados pueden contribuir también al movimiento con sus créditos.

292. En esta estrategia ninguna otra tarea es quizá tan importante como suprimir la confusión y proliferación de organismos en este punto crítico y determinar qué organismo u organismos van a ser responsables de la marcha de las asociaciones de agricultores y del suministro de centros de servicio con el personal adecuado. El mejoramiento de la producción y de los ingresos es la base de todas las otras actividades en el sector rural y el mejor instrumento para ello será el éxito de las asociaciones de agricultores. Habrá, pues, que concentrar la atención en este elemento esencial del desarrollo rural.

EQUILIBRIO ENTRE EL CAMPO Y LA CIUDAD 7

293. Todo el problema de la distribución de la población colombiana — tanto desde el punto de vista geográfico como entre las zonas rurales y las localidades urbanas de diferentes tamaños — está íntimamente vinculado a la estrategia del empleo tal como figura en este informe. Se supone que una mayor proporción del incremento de la población rural tendrá que encontrar empleo no sólo en la agricultura, sino también en la artesanía y en las industrias rurales.

294. De ahora en adelante será necesario establecer una política destinada a apoyar esta evolución. En el pasado, dada la ausencia de tal política, el libre juego de las fuerzas sociales y económicas impulsaba a la gente a abandonar el campo, y el mismo proceso se produjo de las pequeñas poblaciones a las ciudades grandes, lo que contribuyó a crear el gran número de desempleados urbanos. Aquí nos ocuparemos brevemente de los aspectos más importantes de la migración y la urbanización en Colombia. Trataremos de analizar las causas principales de estos movimientos, lo que a su vez puede sugerirnos qué clase de medidas habrá que adoptar y qué tipo de planificación debe emplearse, si se quiere que la estrategia del empleo no fracase a causa de movimientos imprevistos de población.

295. Evidentemente, no es posible llegar a conclusiones simples o generales sobre las estructuras convenientes de la distribución demográfica. Además, la misión no ha tenido tiempo de estudiar detalladamente los diversos aspectos de este vasto problema. Por lo tanto, sólo podemos formular algunas recomendaciones generales y ciertas sugerencias provisionales sobre varias cuestiones relacionadas entre sí. Quizá la conclusión general más importante es que la consideración coordinada de la distribución de la población debe formar parte integrante de la planificación del desarrollo. Entendemos por «consideración coordinada» la necesidad de determinar cuáles son las consecuencias de la política económica o del desarrollo de los servicios

sociales o de la planificación regional sobre los costos sociales de una política del empleo y de niveles mínimos de vida (decididos en forma arbitraria pero práctica) dirigida al mayor número posible de personas. A su vez, la fijación de objetivos para la distribución de la población en el territorio exige una elaboración cuidadosa de sus consecuencias sobre los programas de viviendas, los servicios de bienestar social, la política de salarios, etc.

296. Esta manera de abordar el problema permitiría juzgar toda nueva acción no sólo por sus resultados, sino también por sus efectos sobre el insumo de mano de obra, de importancia fundamental. Entre estos efectos figuraría también lo que cuesta eliminar la pobreza extrema en diferentes partes del país. Como este método engloba varios criterios (que a veces pueden ser contradictorios), no permite automáticamente tomar decisiones como sucede en teoría, aunque rara vez en la práctica, con el incremento de las utilidades. Se limita a destacar varios elementos fundamentales de bienestar social que deberán tener en cuenta los encargados de tomar decisiones. Para que tenga una repercusión sobre la política de distribución demográfica, este método tendrá que ser institucionalizado (para poder utilizarlo cuando se tomen decisiones sobre proyectos del sector público) e incorporado a las políticas que afectan al sector privado.

297. El Departamento Nacional de Planeación ha dado un primer paso útil en este sentido y se están efectuando estudios cada vez más avanzados. Ahora bien, una planeación regional verdaderamente seria, como la que proponemos más adelante, exigiría una considerable intensificación de las actividades desarrolladas por la sección pertinente del Departamento de Planeación. Además, hasta la fecha los estudios se han realizado en cierto modo en el vacío, ya que los instrumentos de que se dispone para influir en las decisiones que se toman en esta esfera, especialmente los instrumentos administrativos, son todavía muy rudimentarios [1].

MIGRACION INTERNA

298. En comparación con muchos otros países en vías de desarrollo, Colombia cuenta con una importante red de centros urbanos: hay aproximadamente unas cien poblaciones con más de 10 000 habitantes

1) Conviene ahora expresar una duda respecto de las disposiciones político-administrativas propuestas para la planificación regional (véase **Planes y programas de desarrollo, 1969-72, op. cit., pág. II-31**). Estas disposiciones establecen la existencia de comités de desarrollo regional, en los que participan los gobernadores y los representantes regionales en el Congreso, y la posible atribución de las funciones de la oficina de planeación regional a la oficina de planeación de uno de los departamentos de la región. ¿Se podrán imponer eficazmente con estas disposiciones los intereses más generales de toda la región a determinadas consideraciones subregionales (departamentales o locales)?

y unas treinta con más de 30 000 habitantes [1]. Además, la capital no encierra una proporción tan grande de la población total como en México o en algunos otros países de América latina, pues hay cuatro ciudades principales. Ahora bien, el grado de concentración es mayor de lo que parecen indicar estos datos. La mayoría de aquellas cien poblaciones se encuentran situadas en tres regiones: la Costa del Atlántico, cuyo centro es Barranquilla; el Altiplano Oriental (Bogotá-Bucaramanga), y la región central, cuyo eje es la línea Cali-Medellín. Las tres cuartas partes de todo el empleo industrial se concentran en las cuatro ciudades principales. Cuarenta por ciento de toda la población rural vive a una hora de distancia del centro de una de aquellas cien poblaciones [2].

299. Los movimientos demográficos de los últimos veinticinco años han provocado no solamente una migración del campo a la ciudad, sino también un crecimiento muy rápido de las poblaciones grandes y el estancamiento relativo de las pequeñas. Durante el último período intercensal la población de las cuatro ciudades más grandes ha aumentado aproximadamente a una tasa dos veces superior al incremento demográfico de todo el país (es decir, casi en 7 por ciento), y en 1964 aproximadamente la mitad de la población total vivía en ciudades con población superior a 100 000 habitantes. La proporción es aún mayor en la actualidad. Para tener una idea más detallada de este problema, véase el apéndice 5, en que también figuran las referencias necesarias.

300. La migración total, sobre la que se realizan estos cambios de población, es muy compleja y muchos movimientos se contrarrestan mutuamente. Algunos departamentos registran una pérdida neta, especialmente aquellos donde la violencia tuvo caracteres particularmente graves, y lo mismo sucede con los departamentos donde la presión demográfica sobre la tierra (minifundios) es muy fuerte; además, estas dos categorías no se excluyen mutuamente. Ha habido otros con ganancia neta, especialmente los departamentos donde están situadas las principales ciudades de Colombia, aunque también ha aumentado la migración hacia las tierras bajas, donde se llevan a cabo nuevos programas de asentamiento rural.

301. Aunque todavía no se conoce con exactitud el carácter de la migración del campo a las ciudades, al parecer en muchos casos los migrantes rurales se trasladan a las aldeas y pequeñas poblaciones, mientras que los residentes en estos centros urbanos emigran a las ciudades más grandes (a esta migración se la ha denominado «de re-

1) Teniendo en cuenta las distintas maneras de definir el concepto de "urbano" (véase capítulo 1) en las diversas estadísticas colombianas (ninguna de ellas muy satisfactoria), evitaremos en todo lo posible la distinción poco concreta entre "rural" y "urbano" y trataremos de ser más precisos (hablando, por ejemplo, de centros urbanos de 10 000 o más habitantes).

2) Este hecho fue revelado en un estudio realizado por el Departamento de Planeación sobre la ubicación de los mataderos.

Cuadro 10. Existencia de caminos pavimentados, teléfono y electricidad en las cabeceras y subcabeceras de Valle y Chocó, 1968 (Porcentajes de localidades que cuentan con cada tipo de servicio)

	Cabeceras [1]			Corregimientos, etc. [2]		
	Caminos pavimentados	Teléfono	Energía eléctrica	Caminos pavimentados	Teléfono	Energía eléctrica
Valle	100	100	100	82	58	16
Chocó	28	11	78	10	—	12

[1] 42 en Valle; 18 en Chocó. [2] 482 en Valle; 193 en Chocó.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil *Circunscripciones electorales y división política-administrativa de Colombia* (Bogotá, noviembre de 1968).

lleno»). Este hecho, si es confirmado por nuevos estudios, tiene gran importancia en el problema que nos preocupa: las pequeñas poblaciones pierden parte de sus habitantes más dinámicos, y en cambio obtienen migrantes rurales con formación técnica deficiente. Si pudieran reducir esta sangría, las pequeñas poblaciones estarían en mejores condiciones para cumplir el importante papel que se les asigna en la estrategia global que se desarrolla en este informe.

302. En la mayor parte de los casos los migrantes explican su actitud por razones económicas, es decir, emigran porque esperan mejorar su posición económica, piensan obtener un empleo, encontrar una casa, aumentar sus ingresos, mejorar sus condiciones de vida. A menudo dentro del concepto de mejores condiciones de vida se incluye la posibilidad de contar con mejores servicios de educación para los hijos (y con mejor atención médica para la familia). Los migrantes son en su mayor parte personas más capacitadas para comprender las diferencias que existen entre las posibilidades que ofrece el campo y las que ofrece la ciudad, es decir, jóvenes y personas que tienen una mejor educación. En cambio, es menos probable que abandonen el campo quienes tienen salarios altos y pueden dar instrucción a sus hijos.

303. En este capítulo no nos ocuparemos de las desigualdades existentes en el suministro de distintos servicios; de este problema tratarán los capítulos relativos a la salud y a la educación. Sin embargo, debemos señalar que existen desigualdades muy grandes en el caso de muchas otras clases de servicios. Nos limitaremos a dar un ejemplo. Para dos departamentos, Valle (uno de los más ricos) y Chocó (uno de los más pobres), se tabularon separadamente datos correspondientes a concentraciones demográficas por cabeceras y subcabeceras (corregimientos, inspecciones de policía y caseríos), respecto de la existencia de caminos, comunicaciones telefónicas y energía eléctrica. El cuadro 10 indica que la situación de cada subcabecera de departamento es mucho peor que la de las cabeceras (especialmente en lo que se refiere

a los servicios telefónicos y de energía eléctrica), pero también muestra que existen diferencias muy grandes entre los dos departamentos: las cabeceras de Chocó están en situación inferior a las subcabeceras de Valle (excepto en lo que se refiere al suministro de energía eléctrica).

PLANEACION DEL EQUILIBRIO DEMOGRAFICO

304. La rápida urbanización y el incremento de las corrientes migratorias en una sola dirección se deben no solamente a la falta de oportunidades económicas (tierra, empleo, ingresos) y de infraestructura social (educación, salud, vivienda), sino que contribuyen también a agravar la situación, pues los problemas crecientes de las poblaciones, políticamente más importantes, exigen atención cada vez mayor. Sin embargo, como se deduce de las proyecciones incluidas en el capítulo 4, el conjunto de los sectores no agrícolas de la economía no puede crear, a plazo medio, el número suficiente de empleos para alcanzar la meta del pleno empleo. Esto significa que se necesita no sólo un crecimiento más rápido del sector agrícola, sino también que es menester preparar y aplicar políticas destinadas a modificar las tendencias actuales de la migración y del crecimiento urbano [1].

305. La dependencia encargada de la regionalización en el Departamento de Planeación tendrá que encontrar un término medio entre dos políticas opuestas. La primera se basaría en el concepto (implícito) que prevalece hasta hoy, de que el desequilibrio cada vez mayor entre zonas rurales y centros urbanos de diferentes tamaños es malo pero inevitable, y que en una u otra forma se corregirá por sí mismo, como resultado del desarrollo económico. El otro extremo llevaría a dispersar excesivamente por todo el país los escasísimos recursos disponibles mediante una concentración excesiva en las zonas rurales.

306. Desgraciadamente, la misión sólo encontró datos fragmentarios sobre los costos relativos de la organización de diferentes tipos de infraestructura y de servicios en diversas clases de zonas (debe darse prioridad a la recopilación de cifras globales sobre esta materia). Al parecer, sin embargo, la creación de infraestructura en las poblaciones más grandes es más costosa que en las poblaciones más pequeñas. Todo indica que conforme aumenta el tamaño de las poblaciones se elevan los costos de proyectos tales como la instalación de sistemas de desagüe y de agua potable y lo mismo sucede en la construcción de caminos, costos que pueden ser muy elevados en las ciudades importantes. Por supuesto, este fenómeno se debe en parte al precio elevado de la tierra (es decir, a las utilidades que pueden obtenerse especulando con los

1) Esta observación se hace también en la parte sobre desarrollo regional y urbano del plan de desarrollo. Véase **Planes y programas de desarrollo, 1969-72, op. cit.**, pág. II. 10.

terrenos) y en parte a la estructura general de los costos, salarios, etc., en las poblaciones principales. Por consiguiente, estamos de acuerdo con la política del Departamento de Planeación que consiste en evitar en lo posible todo nuevo crecimiento de Bogotá.

307. El problema que plantea la política que debe adoptarse en el caso de las tres ciudades que en población siguen a Bogotá (Medellín, Cali y Barranquilla) es más difícil. Desde el punto de vista de la infraestructura, los costos son ya probablemente muy altos, y desde el punto de vista social puede suceder que la expansión continua de estas ciudades tropiece cada vez más con el problema de los rendimientos decrecientes. Por otra parte, probablemente será necesario planificar todo nuevo crecimiento de los sectores importantes de la industria moderna para un número estrictamente limitado de centros importantes, ya que las economías de escala, los servicios auxiliares, los problemas de transporte, la integración vertical, etc., indican que es menester evitar una dispersión muy grande de los esfuerzos que se realicen al respecto. No se resolverán los problemas del país simplemente construyendo nuevos apartamentos en zonas atrasadas. Este es un problema que merece estudio a fondo dentro de toda planeación que tenga en cuenta las ventajas que ofrecen diversos emplazamientos para diferentes tipos de industria. Pero cualquiera que sea la política que pueda adoptarse respecto de los «polos de desarrollo», en general es necesario prestar más atención que antes a los centros urbanos más pequeños [1]. Estos centros tendrán que desempeñar un papel fundamental en la creación de otras posibilidades de empleo en el sector agrícola (artesanía, industrias de elaboración de alimentos e industrias en pequeña escala) y en la instauración de servicios de bienestar social destinados a la población de las zonas rurales circundantes. Por esta razón, nos ocupamos aquí sobre todo de los aspectos del proceso de regionalización que se refieren a las poblaciones pequeñas y al sector rural.

308. Los problemas se presentan en forma menos clara cuando se comparan los costos entre las zonas rurales y las poblaciones pequeñas. En ciertos aspectos, la creación de una infraestructura y el establecimiento de servicios públicos pueden ser más costosos en las zonas periféricas debido a los costos adicionales de transporte y a la ausencia de insumos locales y de economías de escala. Sin embargo, es posible que ciertos aspectos disminuyan los costos de instalación de los servicios en las zonas rurales y semiurbanas. No sólo son más baratos los factores de producción, sino que los servicios previstos — o, en ciertos casos, necesarios — para las regiones alejadas de las zonas urbanas son de nivel menos elevado. Los caminos no pavimentados cues-

1) Una iniciativa privada interesante es el establecimiento de Río Negro en Antioquia.

tan menos que los pavimentados, y es mucho más simple establecer puestos de salud que secciones para el tratamiento externo de pacientes en los hospitales [1].

309. Pero este argumento puede llevarse demasiado lejos. A menudo los costos son más bajos no como resultado de diferencias en lo que respecta a las aspiraciones o necesidades de las clases populares, sino por diferencias mucho menos defendibles en la calidad del servicio ofrecido para satisfacer necesidades similares. No hay razón alguna para que el equipo de un puesto de salud sea muy deficiente, como creemos que sucede a menudo en Colombia.

310. La educación plantea un problema similar. Parece que el costo por estudiante es inferior en los departamentos que tienen mayor proporción de escuelas rurales (aunque los indicios sobre el particular no son muy concluyentes) [2]. Pero si el objeto principal de la estrategia de la educación es mejorar su calidad en las zonas menos afortunadas, los factores que tienden a hacer menos costosa la educación rural (maestros menos calificados, salarios más bajos, probablemente una relación más elevada maestro/alumno, especialmente en las escuelas que tienen un solo maestro) son justamente los que deben modificarse si se quiere que la educación rural atraiga a maestros más calificados.

311. Consideramos que en toda política destinada a rectificar los desequilibrios regionales y entre zonas rurales y urbanas se debe dar máxima prioridad a la reducción — si es posible a la eliminación — de las diferencias de calidad entre servicios que en principio deben ser iguales. En la medida en que existan servicios desiguales para satisfacer necesidades desiguales en niveles diferentes, el objetivo debe ser garantizar un servicio satisfactorio mínimo en cada nivel.

312. Por supuesto, estos niveles están relacionados entre sí. Puede justificarse que haya menos servicios (de buena calidad) en los niveles inferiores siempre que el acceso a categorías superiores sea fácil. La

---

1) Los únicos cálculos precisos que pudimos encontrar sobre los costos generales sociales por habitante para diferentes zonas, que tuvieran alguna relación aunque remota con nuestros problemas, se referían a Jamaica. En este país, en 1960, el costo medio por habitante fue de 5,60 libras esterlinas. En la capital fue de 8,57 libras. Aunque había un distrito en el que el costo por habitante era mayor (St. James: 10,40 libras), en el distrito que le seguía en orden de importancia era de 6,50 libras y el costo más bajo era de 3,27 libras. Véase Samir K. Bhatia: **Communication and social costs in different countries** (mimeografiado, febrero de 1970). En el Colegio de México se está desarrollando a este respecto un interesante proyecto de investigación.

2) Ministerio de Educación: **Plan de desarrollo educacional, 1970-74**, vol. 1 (Bogotá, 1969). Del cuadro 6 (pág. 17) de esta publicación pueden deducirse las cifras correspondientes a la matrícula rural como porcentaje de la matrícula urbana; el costo por estudiante puede deducirse del cuadro 46 (pág. 102). Sin embargo, la exactitud de las cifras es muy limitada, ya que se consideran conjuntamente los estudiantes de la instrucción primaria y secundaria (no se toma en cuenta el porcentaje más elevado de la matrícula en la instrucción secundaria — más costosa — en los departamentos con mayor número de zonas urbanas). Un análisis adecuado tendría que tener en cuenta la proporción entre el número de alumnos de secundaria y de primaria y también las distintas relaciones maestro/alumno, o las diferentes estructuras de salarios en distintos departamentos.

integración es necesaria, trátese de salud, de educación, de extensión rural o de organización cooperativa. Un puesto de salud que carezca de medios adecuados de comunicación con el centro de salud u hospital más cercano — por ejemplo, un teléfono — no puede de ninguna manera cumplir adecuadamente sus funciones dentro de un sistema donde es vital que haya la posibilidad de solicitar instrucciones. A menudo una escuela rural puede limitarse a la enseñanza primaria, pero necesita contar con un sistema que permita a los estudiantes pasar al nivel siguiente. Una cooperativa de productores locales no puede actuar eficazmente si no cuenta con apoyo fuera de la zona local inmediata.

313. Estas consideraciones indican que es necesario adoptar una política mucho más explícita para constituir una jerarquía de centros de población que cumplan funciones diferentes. Se dispone de muy poca información sobre la estructura del asentamiento rural en Colombia, pero, sin duda, en muchas zonas será posible estimular una mayor concentración de la población rural en aldeas (veredas o asentamientos) que agrupen entre 500 y 1 000 habitantes dedicados a ocupaciones fundamentalmente agrícolas en las proximidades de un núcleo de mayor densidad de población. También se podrá vincular estas aldeas a centros pequeños de población (de 1 000 a 3 000 habitantes), con servicios rudimentarios de salud pública y educación, pero donde además puedan establecerse algunas industrias de elaboración de alimentos y donde las cooperativas de artesanos podrían tener su sede; y, por último, vincular estos centros de población con centros administrativos y comerciales (de 3 000 a 10 000 habitantes), con servicios financieros y técnicos que permitan establecer la base de industrias rurales que necesitan una zona adyacente agrícola más amplia y mejores comunicaciones para la venta de sus productos [1]. Es más fácil planificar una red integrada de servicios de bienestar de una complejidad cada vez mayor para una región que cuente con estos tipos de centros [2].

314. Al respecto, desearíamos referirnos de nuevo al estudio del Departamento de Planeación ya citado, según el cual más de 40 por ciento de la población rural del país vive en zonas que se encuentran a una hora de distancia de centros de 10 000 habitantes o más. Este concepto, adaptado a diversos objetivos y tipos de pequeños centros urbanos, podría utilizarse para determinar con mayor exactitud las desigualdades que en realidad existen actualmente en materia de acceso [3], lo que nos indicaría la política que debe seguirse para completar

1) Estas cifras no tienen otra finalidad que indicar un simple orden de magnitud.

2) El Modelo de Regionalización del Departamento de Planeación se basa, al parecer, en un método que funciona en escala descendente en lo que se refiere a los centros urbanos. Quizá nuestro método, que enfoca el problema partiendo de las zonas rurales y progresa en sentido ascendente, esté más de acuerdo con el orden de prioridades.

3) Como puede apreciarse claramente en el capítulo 17 sobre la salud, muchos de estos datos no se clasifican por zonas rurales o urbanas, etc.; las informaciones disponibles

los servicios existentes, corregir los defectos de la distribución y eliminar las duplicaciones innecesarias.

315. El establecimientos de centros pequeños y medianos (por ejemplo, con un máximo de 50 000 habitantes) orientados hacia la actual frontera rural, y unidos por carreteras con las zonas ya pobladas del país, ayudaría a impedir todo nuevo desequilibrio y serviría de incenconstrucción de caminos vecinales) se traduciría en un aumento relativo para acelerar la colonización rural espontánea o parcialmente espontánea. El método tiempo-zona permitiría determinar con facilidad en qué lugares una mejora de las comunicaciones (por ejemplo, la tivamente grande del número de personas que podrían aprovechar los servicios e instalaciones existentes en los centros. (A menudo se ha emprendido la construcción de esos caminos vecinales, muy importantes en toda política del empleo, sin estudiar previamente las ventajas que pueden ofrecer otros proyectos.)

316. Hasta este momento nuestras recomendaciones son favorables a la tesis de que es necesario reforzar considerablemente las pequeñas poblaciones, es decir, las zonas urbanas que, según hemos visto, se han quedado rezagadas durante los últimos treinta años. Consideramos que esta medida es importante en toda política cuyo objetivo sea mantener un mayor número de personas en las zonas rurales, sobre la base de servicios de bienestar y de costos, y que complete otros aspectos de una estrategia de pleno empleo. La pequeña ciudad, donde parte considerable de la fuerza de trabajo está generalmente empleada directa o indirectamente en la agricultura, constituye una meta especialmente adecuada si se desea contener la emigración hacia las grandes ciudades. Además, es posible que el desarrollo de industrias con gran densidad de mano de obra, especialmente de aquellas que pueden proporcionar empleo durante la temporada agrícola muerta [1], mejore mucho las condiciones de vida en las pequeñas ciudades y en sus alrededores.

317. Es prácticamente imposible — y quizá no sea conveniente — aplicar al mismo tiempo una política de planeación regional de este tipo en todo el país. En su trabajo sobre regionalización, el Departamento de Planeación reconoce implícitamente este hecho al concentrar

---

utilizan categorías y definiciones muy diferentes, que hacen prácticamente imposible toda comparación e impiden tener una idea clara y general de la situación. El concepto tiempozona es, en todo caso, más apropiado como ensayo de análisis, y en realidad ya se comienza a utilizarlo en la planeación de los servicios de salud.

1) De manera especial en Colombia, los costos de transporte y los retrasos correspondientes darán sin duda a las industrias que satisfacen las necesidades de la población local ciertas ventajas y esto llegaría a tener importancia si aumentasen los ingresos rurales.

sus esfuerzos en las ciudades principales. En nuestro examen hemos tratado de dar más importancia a las poblaciones pequeñas y a la idea de una planificación regional integrada, pero la tarea es enorme, ya que todo este proceso tiene que comenzar prácticamente de la nada. Hasta hoy se carece de experiencia en lo que respecta a este tipo de política regional; el número de errores que podrían cometerse es muy grande, y son también abrumadoras las consecuencias financieras del plan. Por consiguiente, quizá convenga designar, por ejemplo, tres zonas piloto, de tal manera que no se dispersen excesivamente los recursos disponibles y se pueda adquirir la experiencia necesaria antes de tratar de establecer estos mecanismos a escala nacional. En estas zonas podrían concentrarse y coordinarse tanto los recursos externos como los internos a fin de alcanzar objetivos estratégicos generales.

318. Por supuesto, la elección de las zonas plantea problemas muy difíciles de carácter político y socioeconómico, especialmente porque, si el objetivo final es reducir las desigualdades entre las regiones, la repercusión inmediata puede ser un aumento de tales desigualdades dentro de dichas regiones. Lo que sí quisiéramos sugerir es que en conjunto estas zonas deberían abarcar una gama suficientemente amplia de situaciones a fin de que los esfuerzos que se realicen correspondan también a los problemas del resto del país, y que se tomen debidamente en cuenta las urgentes demandas que formulan las regiones menos desarrolladas del país para que sus problemas sean atendidos con prioridad. Por ejemplo, podría hacerse una selección de estas zonas en la región de la Costa del Atlántico, que representa fundamentalmente los cultivos de exportación, los problemas de riego y el turismo; en una región cafetera como la de Caldas, donde se dispone de dinero procedente del café para acelerar la diversificación, y en la región de Nariño-Putumayo, que representa la zona montañosa de los Andes y los problemas de colonización.

319. Nuestras recomendaciones para corregir los desequilibrios existentes exigen la adopción de decisiones sobre inversiones y proyectos de capital. Gran parte de las inversiones públicas debería encauzarse hacia las zonas rurales, de tal manera que viniera a armonizarse, en tanto cuanto sea posible, con la estructura cíclica de la población agrícola, en parte por sus posibilidades de creación de empleos, pero también proporcionar servicios sociales, tan necesarios para hacer más atractivas las pequeñas ciudades. (Véase capítulo 9.)

320. Es necesario también un esfuerzo muy grande para que la gente se decida a moverse hacia zonas hasta hoy descuidadas. En el capítulo 17 discutimos el problema de la prolongación del servicio rural

obligatorio de los médicos, y planteamos también el problema relativo a distintas formas de servicio nacional en otras esferas. Pero el programa no debe basarse en la obligación, sino en las posibilidades de atracción. Hay que crear incentivos para atraer a mayor número de personas hacia estas zonas (y mantener en ellas a quienes han cumplido un servicio obligatorio).

321. Proponemos diversos programas, no sólo en educación y salud pública, sino también en el fomento de la artesanía, el desarrollo general de la comunidad y la extensión agrícola, programas que, para tener éxito, tendrán que atraer personal capacitado de dirección. Pero dicho personal capacitado de dirección forma también parte de la atracción que deben crear estos programas. En la actualidad, un círculo vicioso parece mantener a aquellas gentes alejadas de las regiones atrasadas: los servicios son malos, los niveles de vida, bajos y los salarios, muy inferiores a los pagados en las regiones más ricas del país. Son pocas las personas que escogen trabajar allí y, por lo tanto, las regiones atrasadas se mantienen en el mismo estado. Esta situación sólo puede corregirse haciendo más atractivo el servicio en las zonas menos desarrolladas del país, para lo cual hay que pagar salarios rurales más altos y proporcionar mejores condiciones de servicio a las personas profesional y técnicamente calificadas (por ejemplo, disposiciones especiales sobre vacaciones, posibilidades para realizar nuevos estudios, etc.). Volveremos a referirnos a este asunto en el capítulo 13.

322. Por otra parte, sería peligroso aumentar demasiado rápidamente los salarios en las zonas rurales, y estimamos, por las razones expuestas en el capítulo 14, que las disposiciones sobre «unidad de empresa» de la legislación laboral fomentan una concentración excesiva de la industria en las grandes ciudades.

FUNCION DE LA PRESION POPULAR

323. Hay un último aspecto de la cuestión sobre el que queremos llamar la atención. Hasta hoy el desequilibrio rural-urbano ha sido resultado del juego natural de las fuerzas políticas, económicas y sociales. La gente ha abandonado el campo simplemente porque el sistema de tenencia de la tierra le impedía seguir ganándose la vida. Los ingresos y los servicios sociales han sido deficientes porque los intereses de los campesinos no pesaban en los círculos cuyas decisiones podrían haber cambiado la situación. (Hay una tendencia inevitable a que los intereses ubanos, es decir, los intereses del propio capital, influyan en el pensamiento de los dirigentes políticos y de los admi-

nistradores.) Los campesinos y los residentes en las pequeñas poblaciones no han ejercido una influencia importante en la estructura socioeconómica de la que forman parte, por su nivel inadecuado de educación y el desconocimiento de los problemas básicos que influyen en su vida, y también por una organización deficiente. Como se ha indicado antes, la reforma agraria ha progresado a ritmo muy insuficiente, pero es indudable que el limitado número de proyectos de redistribución de tierras se han aplicado en zonas donde la agitación y la presión de los campesinos habían sido considerables [1].

324. Es poco probable que se consiga cambiar la estructura geográfica de crecimiento de la población, como aquí se propone, o incluso que se intente, mientras no exista una mayor comprensión de los problemas y una mejor organización de las capas populares de la población. Lo necesario es emprender una actividad sumamente intensa de desarrollo completo de la comunidad, actividad que descarta el enfoque paternalista y de empleo que ha caracterizado hasta la fecha las actividades de la principal organización que trabaja en el plano popular (Acción Comunal) y substituye este enfoque por una filosofía que realmente alienta a las comunidades a conocer y a expresar sus necesidades básicas en cuanto a tierra, insumos agrícolas, seguridad de la tenencia de la tierra, asistencia técnica, mercadeo de los productos de artesanía, educación o salud.

325. La gente no se quedará en el campo a menos de obtener más tierras, pero toda reforma agraria efectiva es poco probable mientras no exista una organización popular entre los campesinos. La utilización eficaz de nuevos insumos y nuevos servicios de extensión es prácticamente imposible para una masa campesina en que pocos tienen algo más que una instrucción muy deficiente, cuando no son analfabetos. Sin embargo, la educación constituye una respuesta demasiado fácil a este problema, pues sólo será efectiva si está estrechamente relacionada con la vida de los campesinos y si los ayuda directamente a mejorar sus condiciones de vida y les da una mayor capacidad para comprender y superar los obstáculos estructurales que hasta la fecha han impedido todo cambio.

326. Por esta razón, nuestras propuestas recomiendan una educación básica así como el desarrollo y la organización de la comunidad. Ninguno de estos programas podrá ser efectivo si se centra aisladamente en la comunidad local (en la vereda, formada por unas pocas

1) Véase Gerrit Huizer: **Report on the study on the role of peasant organisations in the process of agrarian reform in Latin America** (Ginebra, OIT, junio de 1969), documento D.24/1969 mimeografiado.

docenas de familias). Volvemos a expresar la necesidad de establecer centros rurales, propuestos originalmente por razones agrícolas, como parte de una jerarquía de centros que cumplan funciones distintas y complementarias. Sin embargo, la base de todo este proceso debe ser la comunidad local y el centro formado por la aldea. Es en este sector donde debe desarrollarse el máximo esfuerzo de educación y organización; es de allí de donde deben salir nuevos dirigentes capaces de infundir nuevo dinamismo a las comunidades, de ayudarlas a ejercer una presión constructiva e innovadora sobre los encargados de tomar las decisiones y de utilizar adecuadamente las nuevas posibilidades que se ofrezcan. Por último, es en este sector donde los diversos organismos públicos, semipúblicos y privados que se ocupan de la población rural entran realmente en contacto con su «clientela». En el plano local la necesidad de coordinación es obvia, y es también en los niveles populares de donde debe surgir la presión en favor de una coordinación en niveles más altos mucho más efectiva que la que ha existido hasta la fecha en Colombia.

INDUSTRIA MANUFACTURERA

8

327. La economía colombiana no podrá resolver el problema del empleo si no se logra un rápido crecimiento del sector industrial. A pesar de los esfuerzos realizados para generar mayor empleo en el sector rural, la expansión de la agricultura tiene ciertos límites, que serán más estrictos a medida que disminuya la disponibilidad de tierras no aprovechadas. Es, pues, la manufactura la que tendrá que aumentar las exportaciones en la cantidad necesaria para obtener un crecimiento constante del empleo, y es precisamente en dicho sector donde podrá ganarse la batalla para liberar la economía colombiana de su excesiva dependencia de las importaciones de capital y de bienes intermedios. Más concretamente, el sector manufacturero tendrá que absorber una proporción mayor de la fuerza de trabajo, y esto significa que su ritmo de expansión debe ser mucho más acelerado que en los últimos años y más elevado el número de empleos que genere por unidad de inversión.

328. La industria, por tanto, desempeña un papel decisivo en la estrategia del empleo. En el presente capítulo examinaremos separadamente las funciones de la industria moderna y de la artesanía, pues la manufactura, como la agricultura, abarca una gran diversidad de actividades con características, posibilidades y problemas tan claramente diferenciados como entre la industria de nivel moderno y la de nivel primitivo [1]. En cada caso habremos de plantear la cuestión de si la tasa de expansión de la producción y las tendencias de la productividad pueden absorber la proporción requerida de la fuerza de trabajo.

1) Hay una gran confusión en la terminología. La antigüedad y el tipo de la técnica que se emplea en una empresa están íntimamente relacionados con su tamaño, de modo que los términos de "industria tradicional", "industria artesanal" y "pequeña industria" son utilizados a menudo como si fueran intercambiables. Hemos tratado de evitar el empleo del adjetivo "tradicional". En la terminología de este capítulo, se incluye en "manufactura moderna" todo cuanto no es artesanía. Por lo general, en las estadísticas se consideran artesanales los establecimientos industriales que ocupan menos de cinco personas o tienen

Las cifras en tales casos deben considerarse con reservas; la información básica es pobre y las perspectivas futuras, inciertas. De todos modos, dichas cifras sirven para ilustrar los cambios que hay que introducir en la estructura de la industria y las tendencias en las diferentes ramas de la industria a que darán lugar tales cambios. Las cifras exactas que se han utilizado no tienen mucha importancia pero este tipo de proyecciones son necesarias para la elaboración de una estrategia, ya sea por parte de una misión o de una oficina de planeación.

LA TAREA DE LA INDUSTRIA

El sector moderno

329. Tomando en primer lugar el sector moderno, nuestro punto de partida en 1970 se muestra en el cuadro 11. (Estos datos se basan en proyecciones de resultados de encuestas por muestreo y deben usarse con cautela.)

330. La tasa de crecimiento de la producción en el sector moderno entre 1957 y 1965 fue (en cifras redondas, a fin de evitar una exactitud sólo aparente) de cerca de 6 por ciento en las industrias de bienes de consumo, de 8,5 por ciento en las de bienes intermedios y de 10,5 por ciento en las de bienes de capital, lo cual equivale a 7,5 por ciento para el sector en su conjunto. En el capítulo 4 se estima en más de 720 000 el número de trabajadores que estarían empleados en el sector moderno de la manufactura en 1985, para lo cual la tasa de crecimiento del empleo deberá tener un promedio aproximado de 6 por ciento anual. Ello supone un gran aumento en la tasa de crecimiento de la producción, de más de 9 por ciento. La producción, en el mismo período, deberá aumentar a más del triple.

331. Es posible alcanzar esta alta tasa de crecimiento a condición de que en los otros sectores, considerados en conjunto, dicha tasa sea de 8 por ciento (para crear la demanda necesaria), y siempre que cambie la estructura de la producción industrial. La industria de bienes de capital debería tener tasas de crecimiento considerablemente más altas que los otros dos grupos, aunque las que corresponden a los bienes intermedios y de consumo deberán también aumentar con respecto a sus niveles actuales. Una hipótesis del proceso de crecimiento de

---

un valor de producción inferior a 24 000 pesos al año; sin embargo, algunos autores califican de artesanales las empresas que utilizan pocos instrumentos mecánicos o ninguno. En las estadísticas, la parte de la industria "moderna" que se considera "pequeña" la constituyen los establecimientos que ocupan de 5 a 200 trabajadores, aunque los organismos de crédito aplican por lo general como criterio el valor contable del activo. Sería útil una norma común de definición.

Cuadro 11. Estimación de la estructura de la manufactura moderna, 1970

	Bienes de consumo [1]	Bienes intermedios [2]	Bienes de capital [3]	Total
Empleo [4] (porcentaje del sector)	41	33	26	100
Empleo (en miles)	125	100	85	310
Producción (porcentaje del sector)	42	37	21	100
Producción (miles de millones de pesos de 1958)	3,1	2,7	1,6	7,4
Productividad de la fuerza de trabajo (miles de pesos de 1958 por persona empleada)	25	27	18	24

[1] Alimentos y bebidas, tabaco, prendas de vestir y calzado, productos de cuero, muebles y accesorios, material impreso y publicaciones. [2] Textiles, productos de madera, productos de papel, caucho, productos químicos, petróleo y carbón. [3] Minerales no metálicos, metales básicos, productos metálicos, maquinaria no eléctrica, maquinaria y artículos eléctricos, equipo de transporte. [4] Comprende el total del empleo ya sea a jornada completa o a jornada parcial, y no en su acepción de « empleo ajustado » como en los dos capítulos precedentes.
Fuente: Apéndice 3.

1970 a 1985, que no parece irracional, atribuiría al crecimiento anual de las industrias de bienes de consumo una tasa de 7,5 por ciento, a las de bienes intermedios de 9 por ciento y a las de bienes de capital de 12 por ciento. El resultado sería el siguiente:

	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital
	Porcentajes de la producción total		
1970	42	37	21
1985	33	36	31

332. Este incremento del empleo no podrá lograrse sin una disminución de la tasa de aumento de la productividad, o sea, en este contexto, de la producción por año-hombre. Esto significa una disminución en la relación inversión/trabajo, mediante la expansión más rápida de las industrias que emplean mano de obra de manera intensiva y la utilización de proporciones más elevadas de la fuerza de trabajo en aquellas ramas de la industria en las que las exigencias técnicas no vuelvan antieconómico este objetivo. (En el capítulo 11 nos ocuparemos del grado real de elasticidad de las técnicas.)

333. Hemos examinado cuidadosamente las consecuencias que la disminución de la tasa de aumento de la productividad de la fuerza de trabajo puede tener para la industria moderna colombiana, en cuanto a su capacidad para competir en el mercado extranjero y especialmente en cuanto a la creación del mercado común andino. Nuestra

conclusión es que tal disminución no reducirá de modo forzoso —la reducción no es ni siquiera probable — la capacidad de Colombia para aumentar la exportación de manufacturas según lo exige la estrategia (véase el capítulo 4).

334. Volveremos a ocuparnos de esta cuestión al considerar las medidas de política (especialmente en el capítulo 12), pero las razones de tal conclusión pueden resumirse así: a) parte del aumento del empleo puede provenir de una reducción de las horas de trabajo, lo cual no tiene por qué aumentar el costo por hora-hombre (en realidad, puede reducirse mediante la eliminación de las horas extraordinarias); b) las cifras relativas a la productividad son medias generales, y cabe acelerar el aumento de la productividad en muchos establecimientos, incluso en ramas enteras de la industria; c) algunas industrias han estado adquiriendo cantidades excesivas de maquinaria en razón de la relativa escasez de capital y de mano de obra en Colombia, producida (en ciertos períodos) por los tipos de cambio supervalorados y por el alto costo de la mano de obra (artificialmente alto en algunos aspectos); si se eliminan estos dos elementos de perturbación y se adoptan técnicas más apropiadas, aumentará la capacidad competitiva de las industrias en lugar de disminuir (aun cuando la productividad de la fuerza de trabajo llegue a ser menor de lo que sería de otro modo), gracias al bajo costo relativo de la mano de obra en Colombia [1]; d) las industrias que actualmente tienen un exceso de capacidad pueden emplearlo, por ejemplo, recurriendo en mayor medida al trabajo por turnos. (La misión comprobó que en cierto número de plantas industriales, especialmente productoras de maquinaria pero también de artículos duraderos, el equipo instalado se utilizaba en menos de 60 por ciento.)

335. Admitiendo tanto la elevación acelerada de la producción como el aumento retardado (aunque todavía bastante rápido) de la productividad, las cifras podrían elevarse, hacia 1985, a 260 000 trabajadores en los bienes de consumo, a 220 000 en los bienes intermedios y a 240 000 en los bienes de capital, lo que arroja un total de 720 000.

336. Es preciso repetir que se trata de cifras hipotéticas, sólo utilizables para demostrar la magnitud de la tarea que tiene por delante el sector industrial y para establecer ciertas presunciones básicas, que parecen plausibles, acerca de las líneas generales que posiblemente siga el proceso de industrialización intensiva. Es razonable suponer que la producción de bienes de consumo debe crecer a ritmo más acelerado que el actual, en vista de la mayor demanda que puede producir una tasa general de crecimiento más alta en otros sectores, la nueva estructura de la distribución del ingreso y el incremento de

1) Históricamente, el Japón constituye el ejemplo clásico.

las exportaciones. Pero las industrias de bienes intermedios y de bienes de capital deberán crecer a ritmo todavía más acelerado, ya que en ellas la substitución de importaciones apenas comienza en comparación con las industrias de bienes de consumo, y existen, al parecer, posibilidades razonables de que Colombia produzca gran parte de la maquinaria que actualmente importa.

La industria artesanal

337. A comienzos de 1970, aproximadamente 320 000 personas trabajaban en la artesanía, con una producción de unos 1 000 millones de pesos de 1958. Incluso con la elevación de la tasa de absorción de la fuerza de trabajo por la industria moderna, creemos necesario planear también un aumento considerable del número de trabajadores artesanales. Al respecto parece que la cifra indicada sería en 1985 de unos 740 000 empleados en este subsector y con un nivel de vida más alto. Esto significa una tasa anual de incremento del empleo de cerca de 6 por ciento. Si se admite como hipótesis una tasa de aumento de la productividad de la fuerza de trabajo de 2 por ciento anual, la producción debería aumentar en cerca de 8 por ciento anual. Si las cifras que se alcancen son muy inferiores a éstas, será difícil lograr el objetivo del pleno empleo.

INDUSTRIA MODERNA

338. Examinemos ahora con detalle las posibilidades de cada subsector de la industria. Hasta la fecha la actividad industrial en Colombia sólo ha respondido de manera parcial a las grandes necesidades de expansión e incremento del empleo. Durante el período 1950-1967, la tasa de crecimiento del sector fue solamente de 6 por ciento, en tanto que la participación de la industria en la producción total aumentó, aunque moderadamente, de 15 a 19 por ciento. El proceso de industrialización, medido como la relación existente entre el crecimiento industrial y el crecimiento de la economía total, fue de 1,5 por ciento durante el período 1950-1958 y solamente de 1,2 de 1958 a 1967, lo cual indica una disminución del dinamismo del sector industrial [1]. La tasa de crecimiento del sector, de 6,5 por ciento entre 1950 y 1958 y de 6 por ciento durante el período 1958-1967, también parece haber

1) Esta disminución en el proceso de industrialización es mucho más significativa si se la compara con las cifras para otros períodos de la historia reciente de Colombia: para 1933-1939, 2,3; para 1939-1945, 1,0; para 1946-1950, 2,2, según cálculos establecidos por el equipo regional del empleo para América latina y el Caribe (PREALC), basados en las Cuentas Nacionales del Banco de la República. Es evidente que la información básica anterior a 1950 inspira menos confianza aún.

estado por debajo de 8 por ciento durante 1968 y 1969[1], a pesar de haberse recuperado después de un crecimiento sumamente bajo de sólo 3,5 por ciento en 1967[2], sin que de ninguna manera se hubiera utilizado todo el exceso de capacidad de la industria. Parece justo afirmar que no se advierte en el sector el potencial de expansión verdaderamente rápida que se necesita, y que será preciso contar con nuevas influencias dinámicas.

339. Las industrias de bienes de consumo (como bebidas y cerveza, tabaco, textiles, prendas de vestir y calzado), en las que prácticamente se ha completado el proceso de substitución de importaciones, y que representaron los dos tercios de la producción del sector moderno de la industria en 1967, tuvieron de 1958 a 1967 una tasa de crecimiento que sólo llegó a 6 por ciento anual. Las posibilidades de un crecimiento más acelerado en estas industrias, entre las cuales se cuentan muchos de los establecimientos industriales mejor organizados y más avanzados, están limitadas por la lentitud con que aumenta la demanda en el país; y a pesar de que la exportación ha llegado a constituir una nueva posibilidad para dichas industrias, aún no puede considerarse decisiva: en 1968, las exportaciones representaron menos de 3 por ciento del valor total de la producción.

340. La producción de industrias más recientes (madera, papel, caucho, productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, minerales no metálicos y metales básicos) es todavía limitada, aunque ha cumplido algunos progresos espectaculares. La producción de acero se elevó bruscamente de 1950 a 1958 (con la inauguración de la acería de Paz del Río), pero después de 1958 tuvo una disminución considerable; por otro lado, la producción de papel y de pasta de papel mantuvo una alta tasa de aumento desde 1950 hasta 1967.

341. En este grupo de industrias, en su mayor parte dedicadas a productos intermedios, existen todavía grandes posibilidades de substitución de importaciones, e incluso posibilidades de exportación, como lo ha demostrado la industria del papel y de pasta de papel. Pero la mayor parte de las substituciones de importaciones pueden efectuarse en la industria de maquinaria y equipo. La tasa de aumento de la producción de maquinaria y equipo, de 18 por ciento entre 1950 y 1958, descendió a 10 por ciento entre 1958 y 1967. En 1968 representó 14 por ciento de la producción manufacturera, cifra más bien baja para el nivel de ingreso de Colombia.

1) No se ha calculado oficialmente la tasa de crecimiento alcanzada por el sector en 1969. Altos funcionarios de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) han hecho un cálculo hipotético del aumento de la producción situándolo entre 6 y 6,5 por ciento. Algunos funcionarios públicos estiman que la tasa puede haber sido de 7 a 8 por ciento.

2) Que se produjo a raíz de los enérgicos reajustes de la política monetaria y de cambios efectuados a fines de 1966 para hacer frente a la crisis de la balanza de pagos de ese año.

Porcentajes que corresponden a las importaciones en la oferta de manufacturas en Colombia.

Períodos	Porcentajes
1937-1939	33
1951-1953	21
1957-1959	21
1960-1962	23
1963-1965	20

Fuente: Hasta 1953, Comisión Económica para América Latina: **El desarrollo económico en Colombia**, anexo estadístico (1957). Desde 1957, estimaciones del equipo regional del empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) basadas en datos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

342. Como las exportaciones aún son reducidas en cantidad, el principal esfuerzo debe orientarse hacia la substitución de importaciones de estos productos nuevos. La proporción de manufacturas importadas ha dejado de decrecer, como lo muestra el resumen siguiente:

343. La manera en que ha venido desarrollándose el sector manufacturero no es tranquilizadora en cuanto a posibilidades de generación de empleo, en parte por las limitaciones que originan la lentitud con que aumenta la demanda en las ramas antiguas de la industria y el ritmo reducido con que se efectúa la substitución de importaciones, y en parte por el aumento de la densidad de capital, como veremos a continuación.

344. Incluso en los mejores años de la industria del pasado inmediato, el número de nuevos empleos creados por la expansión del sector manufacturero fue muy reducido en relación con la magnitud del problema, expuesto en los capítulos 3 y 4. Entre 1958 y 1966, en ningún año hubo más de 12 000 nuevos empleos en la industria manufacturera, y esta cifra tiende a disminuir en lugar de aumentar. Si, a más de todo, se tiene en cuenta que también ha sido lento el crecimiento en la artesanía, resulta claro que el sector industrial en su conjunto no responde al desafío que plantea el aumento de la población. Se necesita en el futuro un ritmo de crecimiento mucho más rápido y que utilice en mayor medida una gran densidad de mano de obra.

345. Ha encarecido la inversión fija necesaria para la generación de cada empleo, probablemente por el crecimiento más rápido de las industrias que tienen una alta relación inversión/trabajo y también por la reducción del costo de la maquinaria importada, en relación con otros factores de la producción (véase el capítulo 12). Entre 1957 y 1961 se crearon unos 53 000 empleos en la industria moderna, con una media de cerca de 11 000 por año, y la inversión neta fija por empleo fue de 45 000 pesos de 1958; de 1962 a 1966 solamente se crearon 34 000 empleos, con una media anual de menos de 7 000 y una inversión

neta fija de 100 000 pesos de 1958 por empleo [1]. En otras palabras, se duplicó el capital real necesario por empleo creado.

346. Es verdad que la información estadística de base es poco fidedigna, y que parte de la diferencia puede explicarse por la utilización del exceso de la capacidad a fines de los años cincuenta, porque en los años sesenta se creó un exceso de capacidad o por ambas causas a la vez. De todos modos, la tendencia es alarmante.

POLITICA INDUSTRIAL RECIENTE

347. Parte de la recuperación reciente de la tasa de crecimiento industrial obedece al aumento general de la tasa de crecimiento de la economía nacional, y en particular a que las restricciones del cambio no limitaron en 1969 la expansión de la industria. Pero en parte el fenómeno puede explicarse también como consecuencia de las medidas de política industrial aplicadas por el Gobierno.

348. Dichas medidas forman un conjunto bastante completo que puede constituir la base de un programa más orgánico del empleo en el sector industrial. Han consistido, en primer lugar, en un esfuerzo prolongado tendiente a incrementar los fondos destinados a financiar la industria a través del Instituto de Fomento Industrial (IFI), del Fondo de Inversiones Privadas (FIP), del Fondo Financiero Industrial (FFI) y de organismos financieros privados. Parte importante de los recursos se destinan a la pequeña industria, especialmente por intermedio de la Corporación Financiera Popular y del FFI (que realiza operaciones de descuento para establecimientos industriales que tienen un activo de hasta 15 millones de pesos). Además, el IFI administra un préstamo de 10 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo destinado a la pequeña industria; de hecho, los créditos más importantes del IFI a la industria alcanzaron la suma de 971 millones de pesos a fines de 1969, en tanto que seis años atrás sumaban solamente 50 millones de pesos.

349. Esta concesión de fondos a largo plazo para la expansión de la industria representa una política importante y nueva en Colombia, aunque también han aumentado los préstamos para fondos de operaciones. Hasta hace muy poco tiempo la industria dependía exclusivamente de su propia capacidad de ahorro, de las posibilidades limitadas que ofrecía la colocación de sus acciones en el mercado y de algunos préstamos concedidos por los bancos comerciales. Aunque deberá proporcionar mayor ayuda a fin de alcanzar tasas más elevadas de creci-

1) Departamento Nacional de Planeación: documento DNP-394-URH, junio de 1969, anexo 1. Compárese con las cifras del párrafo 242 del capítulo 5 (aunque éstas sean en precios corrientes).

miento industrial, aquellas medidas representan ya la decisión clara de completar el potencial de reinversión del sector privado con una serie de sistemas y organismos financieros que se desarrollan rápidamente y pueden ser de suma eficacia para movilizar los ahorros del país y encauzarlos hacia la industria, así como para atraer recursos financieros del exterior.

350. Dentro de este marco financiero mejorado, la política industrial del Gobierno ha consistido en dar prioridad a las ramas de la industria que mejoran la balanza de pagos. Se ha efectuado una revisión total del proceso de substitución de importaciones y de sus posibilidades y se ha dado especial importancia a las industrias que pueden aumentar sus exportaciones. Se han creado siete comités sectoriales, en que participan representantes del sector privado, para estudiar las posibilidades de expansión de las industrias petroquímica, farmacéutica, editorial y electrónica y de las que se dedican a la producción de cemento, maquinaria y automóviles; el Instituto de Fomento Industrial ha dado gran impulso a las industrias de bienes de capital, mediante la concesión de créditos o la inversión directa. Por su parte, la industria de automóviles sigue obteniendo considerable apoyo y se han aprobado nuevos planes, que incluyen la instalación de nuevas acerías, para la expansión de la industria siderúrgica.

351. No puede impedirse cierta intranquilidad, pues es posible que cuando se disponga de cifras relativas a la inversión por cada empleo en este período, se observen aumentos todavía mayores (véase el párrafo 345). Son considerables las necesidades de capital de la empresa Caprolactam (nylon), de las nuevas acerías y de los establecimientos de montaje de vehículos. Nos preguntamos si se han estudiado con el rigor que exige un país con el nivel de desempleo que tiene Colombia y, desde luego, si pueden estudiarse debidamente, en ausencia de un plan de desarrollo industrial (en el contexto de una estrategia del desarrollo). Unos cuantos errores en proyectos de costo elevado y de gran envergadura, que aumenten los costos de producción y perjudiquen la capacidad competitiva de la exportación, pueden resultar a la larga no sólo costosos en divisas, sino sumamente perjudiciales también para la estrategia del empleo [1].

352. Comienzan a aparecer ya algunos elementos de una estrategia de desarrollo industrial y especialmente una utilización más coordinada de los mecanismos administrativos. Aunque todavía debe emprenderse una revisión completa del sistema arancelario, ya se están

1) Esto puede ocurrir de manera especial cuando la fuerza política que una industria puede movilizar hace difícil suspender o reducir las importaciones en períodos de escasez de divisas, aunque tal industria no proporcione mucho empleo. De esta manera, las divisas pueden invertirse para fines de prioridad relativamente baja respecto de una estrategia del empleo.

poniendo en práctica nuevos criterios para su conversión gradual, con el objeto de que sirva de manera más sistemática a los fines de un crecimiento industrial acelerado y equilibrado. Con tal propósito se está revisando rápidamente el viejo principio por el cual se concede superprotección a algunos bienes de consumo producidos en el país, al mismo tiempo que se dejan prácticamente exentos de derechos los bienes intermedios y de capital.

353. La importación de bienes de capital que necesita el sector público (exenta del pago de aranceles) la controla actualmente una comisión que examina la posibilidad de fomentar la producción nacional de dichos bienes mediante la limitación de las importaciones. Se está desalentando la inversión en ciertas ramas de la industria donde se tendía a invertir demasiado sin considerar debidamente el peligro de producir un exceso de capacidad y la necesidad de reducir los costos (por ejemplo, en algunas de las industrias productoras de bienes de consumo duraderos). El sistema de permisos de importación se utiliza de modo más premeditado para seleccionar las nuevas instalaciones o ramas industriales a las que puede autorizarse la importación de equipo, teniendo en cuenta los intereses de la economía del país. (El sistema llamado de «licencias globales» se convirtió en un instrumento clave para este propósito.) También se ha comenzado a recurrir al control de precios para detener las prácticas de monopolio y a la creación de impuestos de consumo para impedir la producción y el consumo excesivos de artículos de lujo.

NECESIDAD DE UNA PLANEACION INDUSTRIAL MAS DESARROLLADA

354. A pesar de las mejoras descritas en cuanto a política y a rendimiento, el sector manufacturero debe aumentar su dinamismo si se quiere que desempeñe la parte que le corresponde dentro del programa de pleno empleo. Los empleos creados cada año en el sector moderno deben aumentar en pocos años de menos de 8 000 a cerca de 25 000, y a más posteriormente. De ahora en adelante habrá que considerar toda política industrial teniendo en cuenta esta premisa. Ya no podrán estimarse satisfactorias determinadas tasas y tipos de crecimiento industrial, sino solamente los que correspondan a la función que debe desempeñar el sector.

355. Ello requiere, a nuestro juicio, un mayor desarrollo del planeamiento industrial, basado en proyecciones más completas que las que hemos tenido el tiempo y la oportunidad de hacer, y en la elaboración de un conjunto de proyectos debidamente preparados (lo cual es siempre una necesidad crítica de los países en vía de desarrollo). Dicha planeación podría convertirse en el marco central de referencia tanto

para el sector público como para el privado, y representaría el compromiso de aunar todos los esfuerzos y recursos del país para la consecución de un objetivo de alto rendimiento industrial, establecido con todo detenimiento.

356. Sin embargo, cuando hablamos de planeación en este sentido, no proponemos que se desatiendan o ignoren el papel de la iniciativa privada ni el funcionamiento de las fuerzas espontáneas del mercado. En realidad, cuando hablamos de las ambiciosas hipótesis que hemos presentado, sabemos que el crecimiento dependerá en gran medida de esas fuerzas espontáneas. El sector privado moderno de Colombia está bien dirigido y administrado, y sin lugar a dudas aprovechará en beneficio propio el impulso de expansión general que crea una política de pleno empleo. Pero no bastan las fuerzas espontáneas del mercado ni la política tradicional de selección de proyectos respaldados por el Gobierno. Se necesita un plan que cuente con apoyo financiero y en que se asigne prioridad especial a las industrias que emplean de manera intensiva la fuerza de trabajo, dos aspectos que vamos a analizar a continuación.

REQUISITOS FINANCIEROS

357. Aunque el Gobierno ha logrado encauzar sumas importantes hacia la financiación a largo plazo del capital fijo y ha incrementado también los capitales disponibles para la industria, se necesitarán más recursos financieros aún para alcanzar el gran aumento de inversiones que requiere la tasa de crecimiento del sector industrial. Las grandes sumas necesarias para las nuevas industrias (no podemos señalar con precisión cuál será su magnitud, pero serán grandes) deberán obtenerse fuera del propio sector. Y lo mismo ocurrirá respecto de la necesidad de mayor disponibilidad de capitales, que puede influir (de manera limitada) en el sentido de permitir una mejor utilización de la capacidad existente.

358. Sin embargo, en las condiciones actuales, la última de las necesidades que acabamos de mencionar puede satisfacerse fácilmente. Es difícil obtener ahorros privados para nuevas empresas dentro de la industria, y los nuevos establecimientos industriales así como las Corporaciones Financieras no tendrán tampoco posibilidades muy brillantes de competir en el mercado de capitales con las cédulas del Banco Central Hipotecario, exentas de impuestos, o con los bonos del Gobierno. Hasta hace poco se había fijado a las Corporaciones un interés máximo de 8 por ciento para la colocación de sus bonos, y dicho límite las mantuvo realmente fuera del mercado. A pesar de que actualmente se ha suprimido esa limitación, las Corporaciones alegan que les será muy difícil colocar sus bonos en la industria con un

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BIBLIOTECA

interés de 20 por ciento, que podrá ser más elevado si el aumento de los tipos de interés se produce como se sugiere en el capítulo 12. Incluso con la inflación (base de estas elevadas tasas), no es fácil para las empresas hacer frente a tipos de interés de ese orden.

359. Esto indica que será necesario aumentar la asistencia gubernamental y lograr una mayor entrada de capital extranjero, que en cierta proporción puede tomar la forma de una inversión directa.

INDUSTRIAS CON GRAN DENSIDAD DE MANO DE OBRA

360. Algunas industrias parecen en situación especialmente favorable para crear empleos. Por ejemplo, en los talleres de fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo [1], el capital medio necesario por empleo creado entre 1956 y 1965 fue apenas la tercera parte del necesario en la industria en su conjunto. Es evidente que estas cifras no pueden constituir una base que induzca a efectuar inversiones adicionales, pero indican posibilidades interesantes, que deben explorarse cuidadosamente, sobre todo con miras a la substitución de importaciones de bienes de capital.

361. Lo mismo puede decirse de ciertas industrias con ciertas posibilidades en materia de exportación. Una de ellas, la de elaboración de productos rurales [2]. Se trata todavía de una industria pequeña en Colombia, pero que puede desempeñar un papel muy útil en la descentralización industrial, de conformidad con las medidas de política preconizadas en el capítulo 7. En realidad, en muchos países se ha demostrado que la elaboración de los productos agrícolas es uno de los medios menos costosos y más eficientes no sólo para incrementar el empleo en las zonas rurales, sino también para mejorar y estimular la producción agrícola.

362. En esta esfera, es fundamental contar con mercados para la exportación. Los estudios del mercado deberán hacerse en función de cada producto y habrá que concertar contratos para abastecer a los grandes mercados extranjeros. El Instituto de Investigaciones Tecnológicas parece ser el organismo colombiano más apropiado para realizar los estudios necesarios, que deben abarcar no solamente la comercialización, sino también diversos problemas técnicos de conservación de productos, embalaje, etc. La clave del éxito radica en el mantenimiento de la calidad, y esto significa que el agricultor debe conocer la manera de obtener el producto básico y que debe disponerse

1) Secciones 35 a 38 de la clasificación industrial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

2) Las prendas de vestir y de calzado combinan las posibilidades de exportación con una gran densidad de mano de obra.

de servicios adecuados, como los de educación, de divulgación y de crédito, de contratos a largo plazo entre las fábricas y los agricultores, etc. En las zonas rurales muchas de las nuevas fábricas pueden establecerse en forma de cooperativas vinculadas con cooperativas de otros tipos, lo que contribuirá a ampliar la base institucional para la reconstrucción de la economía rural.

LA PEQUEÑA INDUSTRIA

363. Finalmente, uno de los elementos principales de la estrategia total consiste en apoyar la pequeña industria y la industria artesanal. De los problemas específicos de ésta se tratará separadamente al final del presente capítulo. En primer lugar nos ocuparemos de las industrias pequeñas, según criterios estadísticos, es decir, de las que emplean de 5 a 200 trabajadores [1].

364. El dualismo en el sector manufacturero supone un gran despilfarro. Aunque es mayor la ayuda financiera que recibe actualmente la pequeña industria, aún existe una gran diferencia, cada vez mayor, entre las posibilidades de expansión y de éxito del sector moderno y las posibilidades y logros de los pequeños establecimientos industriales [2]. Las grandes empresas todavía tienen más fácil acceso al crédito a corto plazo, a los nuevos conocimientos técnicos, a la asistencia técnica y al capital a largo plazo. Además, generalmente son las grandes acerías, como la de Paz del Río, o las empresas petroquímicas, o Forjas de Colombia, las que reciben las inversiones directas y la asistencia del Gobierno. Pero desde el punto de vista del empleo sería desastroso permitir que el pez grande se coma al chico.

365. Por lo general, la pequeña industria no tiene, ni puede tener, muchas de esas ventajas. En la mayoría de los casos se debate valerosamente en circunstancias muy adversas. En 1960 había 135 000 personas empleadas en más de 10 000 establecimientos que reunían de 5 a 200 trabajadores cada uno [3], lo que equivale a 45 por ciento del empleo total en el sector manufacturero. Desde entonces ha disminuído el porcentaje [4], pero sigue siendo elevado todavía.

366. Este deterioro de la situación de los pequeños establecimientos es sumamente negativo, al menos por tres razones. En primer lugar,

---

1) Los organismos de crédito se basan a veces en otros criterios (véase párrafo 328, nota).

2) "Entre las empresas ya modernizadas, es cada vez mayor la proporción de establecimientos industriales grandes y medianos donde se emplea una técnica moderna, donde la dirección y los trabajadores adquieren cada vez más experiencia en sus esferas de acción y donde se introduce mayor cantidad de equipo o equipo más moderno. Por el contrario, la técnica y la productividad en la artesanía tienden a mantenerse estacionarias" (Richard A. Nelson: **A study of industrialisation in Colombia**, pág. 33).

3) Excluídos los establecimientos de artesanía, que ocupan a más de 300 000 personas.

4) Richard A. Nelson, **op. cit.**, pág. 29 y siguientes.

la relación capital/mano de obra y la relación capital/producto tienden a ser menores en la pequeña industria (y en la artesanía [1]). Ello significa que en la expansión de estos sectores puede esperarse que inversiones relativamente pequeñas generen un gran volumen de empleo. En segundo lugar, la pequeña industria, gracias a su tamaño y a su gran densidad de mano de obra, está especialmente bien situada para hacer frente a la necesidad de aumentar la producción en algunas ramas importantes de la industria. El calzado, muchos artículos de cuero, las prendas de vestir, algunas herramientas, muebles, talleres de reparaciones, constituyen ejemplos a este respecto. Pero si se desperdician tales posibilidades porque la pequeña industria no encuentre las condiciones mínimas necesarias para utilizar su capacidad, será la economía nacional la que sufra las mayores pérdidas. En tercer lugar, los establecimientos pequeños tienen mayor facilidad para instalarse por su cuenta y desarrollarse en los pequeños centros urbanos y las aldeas.

367. No se conoce en detalle el potencial de este tipo de industria y una de las principales tareas al respecto es aprender mucho más sobre sus características [2]. Pero no es preciso esperar a que se realice dicho estudio para advertir las condiciones desventajosas en que funciona este sector y el beneficio que podrá obtenerse si se las rectifica.

368. La misión identificó tres obstáculos principales similares a los descritos antes respecto de las pequeñas explotaciones agrícolas, que la política deberá tratar de eliminar:

a) La falta de acceso al crédito, especialmente para el fondo de operaciones, impide que muchas industrias pequeñas amplíen su producción (para lo que generalmente no son precisas grandes inversiones adicionales). Es necesario incrementar los fondos de que dispone la

1) Departamento Nacional de Planeación: **El empleo en Colombia**, vol. II, pág. 183. Otra fuente: M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba: "El sector artesanal en el desarrollo colombiano", en Revista de Planeación y Desarrollo, vol. I, núm. 3, octubre de 1969, indica que el capital necesario para contratar a un trabajador en la industria química en el período de 1960 a 1966 era setenta veces mayor que el necesario (promedio) en las empresas pequeñas con menos de veinticinco empleados. Cifras como éstas no pueden tomarse evidentemente al pie de la letra, y deben tenerse en cuenta para su debida evaluación toda una variedad de factores: grado de utilización de la capacidad de la industria, necesidad de fondos de operaciones, efectos indirectos sobre el empleo de los diversos tipos de producción industrial, incrementos de la productividad logrados gracias a inversiones de valor variable, cambios a plazo mediano y largo plazo en la producción y empleo en relación con las inversiones en diferentes sectores de la manufactura. Este último factor es de particular importancia en los establecimientos pequeños que abastecen o pueden abastecer de bienes intermedios a la industria manufacturera. Todos estos problemas requieren una investigación seria, si no se quiere que la promoción a corto plazo de las pequeñas industrias — necesarias para la estrategia — termine a largo plazo en un callejón sin salida. Esto presenta cierta analogía con el "nivel de subsistencia" en la agricultura, de que nos ocupamos anteriormente. En ambos casos es necesario un planeamiento a largo plazo que tenga en cuenta la posible evolución futura, de modo que se planifique al máximo la transición de estas medidas temporales a disposiciones más permanentes y de largo alcance.

2) El Stanford Research Institute realizó en 1960 un buen estudio sobre las características generales de la pequeña industria, pero el trabajo no contiene muchas indicaciones acerca de las perspectivas de crecimiento; de todos modos, resulta anticuado ahora.

Corporación Financiera Popular, que, a pesar de lo limitado de sus recursos, presta grandes servicios a la pequeña industria. También es importante la ayuda que proporciona el Fondo Financiero Industrial, aunque la elevación a 15 millones de pesos como activo máximo de las empresas para tener derecho a utilizar el fondo quizá disminuya la ayuda que dicho organismo puede prestar a las firmas que efectivamente la necesitan [1].

b) La pequeña industria tiene gran necesidad de asistencia técnica, especialmente en lo que se refiere a elección de técnicas y a dirección y organización de empresas. La misión tuvo conocimiento de algunos casos en que la falta de consejo oportuno en materias tales como cantidad de equipo y maquinaria, cuestiones financieras y organización interna condujo a errores sumamente caros.

c) También se necesita asistencia para ayudar a los pequeños empresarios a identificar las ramas de actividad que mejor convienen a las exigencias de desarrollo de la economía y que, al mismo tiempo, sean adecuadas a su propia escala de operaciones [2].

369. Estos dos últimos puntos podrían constituir la tarea principal de algún organismo especializado en los problemas de la pequeña industria, que pudiera suministrar asistencia en dicha esfera. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ha señalado el camino con un afortunado programa de asistencia sobre técnicas de administración y de dirección, pero se necesita mucho más aún en esta materia. La misión apoya decididamente la idea de crear un instituto [3] de asistencia técnica a la pequeña industria, que ayude a los empresarios a planear sus inversiones, a preparar estudios que respalden sus solicitudes de crédito y, en general, a mejorar sus técnicas de administración [4].

370. Este esfuerzo general en favor de la pequeña industria puede muy bien coincidir con el crecimiento rápido y continuo de la gran industria moderna. Evidentemente, es en la moderna industria donde se encuentran las fuerzas más dinámicas para el esfuerzo a largo plazo hacia la industrialización, y no se podría defender desde el punto de

1) Cabe preguntarse si no sería más conveniente que la Corporación Financiera Popular administrara el préstamo concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo para la pequeña industria en lugar del Instituto de Fomento Industrial; hasta ahora se ha utilizado una proporción muy pequeña del préstamo y es posible que el Instituto esté mejor preparado para prestar asistencia en proyectos de mayor envergadura.

2) Para los párrafos anteriores hemos utilizado los datos de un memorándum que la ACOPI (Asociación Colombiana de Pequeños Industriales) preparó para la misión: **El empleo y la pequeña industria en Colombia** (mimeografiado, 1970).

3) Las actividades del SENA tal vez podrían coordinarse con las del Instituto, en caso de que éste fuera creado. Por ejemplo, la gran posibilidad que tiene el SENA de organizar programas de perfeccionamiento para administradores de pequeñas industrias formaría parte de una actividad más amplia de asistencia técnica.

4) Un proyecto de ley en este sentido, cuya discusión está pendiente, se presentó el año pasado en el Congreso de Colombia. Proyecto de ley "por la cual se crea el Instituto Nacional para la Asistencia Técnica a la pequeña y mediana industria", ponente: Ricardo Rosates.

vista económico el criterio de sacrificar dicho crecimiento potencial con miras a favorecer a la pequeña industria. Además, el crecimiento de ésta (así como de la artesanía) depende en gran medida de la demanda que originan los grandes establecimientos industriales. Por tanto, nuestra recomendación de que se apoye de manera especial la pequeña industria no implica que sea en detrimento de la grande.

ARTESANIA

371. Parte considerable de los integrantes de la fuerza de trabajo industrial pertenecen al sector de la artesanía, que merece especial atención. Nuevamente nos vemos, en este caso, carentes de cifras exactas o, por lo menos, de aceptación general [1]. Del total, sólo una minoría, tal vez 30 por ciento, son artesanos rurales [2]. De éstos, una gran mayoría parece estar constituida por mujeres que se dedican a la artesanía como actividad auxiliar, a menudo para el consumo doméstico. Las principales artesanías rurales son el hilado y tejido de la lana, la elaboración de productos de cuero y piel y la cerámica. Los artesanos urbanos [3], fundamentalmente varones, se dedican a diversas actividades, principalmente a la producción de prendas de vestir, de muebles y de productos alimenticios y a la reparación de automóviles [4].

372. Una comparación [5] de los datos censales de 1953 y 1964 revela tendencias opuestas en lo que se refiere a los artesanos urbanos y rurales. Mientras éstos disminuyeron de 120 000 a 100 000 aproximadamente, los artesanos urbanos aumentaron de 170 000 a 270 000. Este hecho puede derivarse, por lo menos en parte, del carácter peculiar de

1) M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba (op. cit., págs. 46-49) indican la cifra de 372 000 en 1964. Probablemente en este número se incluye a no artesanos (trabajadores de los pequeños talleres modernos) y no se incluye a los artesanos que trabajan en establecimientos que emplean a más de cinco personas. Hay otros cálculos (ANDI menciona 530 000 artesanos y Artesanías de Colombia, 700 000). Véase Servicio Nacional de Aprendizaje: **Estudio de la artesanía en el departamento de Antioquia** (Medellín, mayo de 1968, pág. 3), y Artesanías de Colombia S.A.: **Plan de desarrollo artesanal**, elaborado por Asesores Económicos Ltd., Asecol, Bogotá, junio de 1969, pág. 6. La cifra que tomamos para 1970 es de 320 000 (véase el apéndice 3).

2) M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba, op. cit.

3) Hay que tener presente que, en este caso, el término "urbano" se aplica a los habitantes de las cabeceras y que incluye, a más de los artesanos de la ciudad, a muchos de las pequeñas cabeceras que son realmente rurales. Además, esta categoría abarca por igual a los que trabajan en la artesanía propiamente dicha y a los empleados en pequeños talleres modernos, e incluye una considerable proporción de trabajadores desempleados y subempleados.

4) Una tabulación de artesanos por ramas de industria, hecha con el mismo criterio de Urrutia y Villalba, muestra que en 1964, de 372 000 artesanos urbanos y rurales, 122 000 trabajaban en la producción de prendas de vestir, 58 000 en la de muebles, 52 000 en el ramo de equipos de transportes (producción y reparación) y 32 238 en productos alimenticios. Véase R. L. Slighton: **The craft sector in Colombia manufacture** (RAND, febrero de 1968), pág. 3.

5) Los datos de este párrafo se han tomado de M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba, op cit., págs. 46-53.

su actividad. Las artesanías rurales han estado sujetas a la competencia creciente de la producción fabril y se han ido debilitando constantemente por la migración a la ciudad. La categoría «urbana», por su parte, incluye no solamente a una proporción importante y creciente de artesanos tradicionales que se trasladan de la zona rural a la urbana — entre los cuales se advierten desempleo y subempleo excesivos y una disminución de ingresos — sino también a parte de los empleados en pequeños talleres modernos, que aumentan con el crecimiento de la industria moderna [1]. Las artesanías son más importantes en los departamentos más pobres y de menor concentración urbana, aunque en algunos de ellos los ingresos de los artesanos han disminuido en términos reales.

373. Sin embargo, la posibilidad de crear empleos en el sector artesanal parece importante. Una estimación pertinente indica que el capital requerido por trabajador en la manufactura moderna es cuarenta veces mayor que en la industria artesanal [2].

CLASES DE ARTESANIA

374. Algunos problemas de las industrias artesanales que no abastecen de bienes intermedios a las empresas manufactureras pueden comprenderse con mayor claridad si se establece una diferenciación de sus productos de acuerdo con la naturaleza del mercado. Los productos artesanales los compran los grupos de ingresos reducidos, la clase media y los turistas. Sin embargo, esta distinción no existe para los productores, ya que muchos artesanos del sector de la artesanía tradicional producen bienes para ambos grupos.

375. El mercado para los productos de artesanía constituido por la categoría de ingresos bajos es un mercado urbano y rural de bienes de consumo (sombreros, cerámica, calzado, ruanas baratas, muebles, etc.), cada vez más sujeto a la competencia de la producción fabril. Si el mercado sigue siendo artesanal se debe en gran parte a las difi-

1) La tendencia, por departamentos, en esta categoría "urbana" es probablemente el producto de esos dos factores. El mayor número de artesanos urbanos se encuentran en los departamentos más industrializados: 58 000 en Cundinamarca, 39 000 en el Valle del Cauca; el de Antioquia y el del Atlántico, 19 000 cada uno. El considerable aumento del número de artesanos en los departamentos más pobres puede indicar una migración de las zonas rurales a las aldeas y pequeños centros urbanos.

2) Departamento Nacional de Planeación: **El empleo en Colombia,** tomo II, documento DNP-394-URH-Rev., 10 de junio de 1969, pág. 184. Las cifras reales correspondientes a 1964 (en pesos de 1958) eran 196 200 y 4 970 respectivamente. Véase la advertencia en nota al párrafo 374. También se supone que la relación inversión/producto es mucho mayor en la manufactura que en la artesanía, pero consideramos que se trata de un problema que exige investigación mucho más profunda. La contabilidad artesanal a menudo no fija asignaciones para gastos de inventario o de locales, que tienen importancia cuando no se trata de industrias caseras.

cultades o a los elevados costos del transporte de los artículos fabriles y a los ingresos muy bajos de los posibles consumidores de manufacturas, que todavía encuentran caros ciertos artículos fabriles. Sin embargo, parece que comienza una substitución de algunos artículos de artesanía por artículos fabriles y que los talleres artesanales están avanzando, de manera lenta pero evidente, al nivel técnico de la pequeña industria manufacturera[1]. Así, pues, por lo menos una parte de la artesanía se encuentra, obviamente, en una etapa de transición.

376. Actualmente, el mercado «turístico» (incluidas las ventas a los grupos de ingresos superiores) es, casi con certeza, menos importante, desde el punto de vista cuantitativo del empleo, que el mercado de los grupos de ingresos bajos, aunque en el futuro pueda ser substancial. Por ello, la atención que ha recibido por parte de círculos oficiales y semioficiales resulta desproporcionadamente grande. El mejor de los programas colombianos destinados a las artesanías «tradicionales» es el de Artesanías de Colombia, pero hasta la fecha su alcance y sus resultados han sido muy limitados. Aunque existen ambiciosos programas de expansión, basados tanto en un proyecto para aumentar en 150 veces las exportaciones de artesanías (elevándolas de 60 000 a 10 millones de dólares en 1977) como en un aumento considerable de las ventas locales a los colombianos y a los turistas que viajan al exterior[2], la principal impresión que se tiene por ahora es que se trata de una organización difícil de manejar en relación con los logros obtenidos[3].

377. Es innegable que Artesanías de Colombia merece congratulaciones por el nivel artístico de sus productos, pero parece atribuir menor importancia a los problemas de los productores. Esto constituye también la principal razón de nuestra inquietud acerca de los proyectados polos de desarrollo artesanal. Artesanías de Colombia propone establecer centros de desarrollo artesanal destinados a mejorar la producción y la productividad, la comercialización y la eficacia administrativa de las empresas de artesanía, ayudando a los cooperadores a

1) Según un estudio del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) sobre las artesanías en Antioquia, unas tres cuartas partes de 450 talleres empleaban máquinas y herramientas manuales. Se observó una utilización creciente de métodos técnicos más avanzados en sectores tales como el calzado (pág. 52), la cerámica (pág. 60) y las prendas de vestir (pág. 116). SENA: **Estudio de la artesanía en el departamento de Antioquia** (Medellín, mayo de 1968).

2) La empresa Asesores Económicos, Ltda. (ASECOL), realizó en 1969 un interesante estudio destinado a Artesanías de Colombia, para lo cual entrevistó a pasajeros que partían del aeropuerto de Bogotá acerca de sus compras de artesanía. A pesar de que la cifra que arrojó la encuesta, de 1 400 pesos por persona, es sin duda demasiado elevada en promedio, es evidente que en el mercado "turístico" existen muchas posibilidades en cuanto a exportación de productos de artesanía.

3) A comienzos de 1970 todo lo más 500 familias vendían sus productos por intermedio de Artesanías de Colombia, y la partida del presupuesto de 1970 para gastos de dirección y administración general era casi del mismo valor que la destinada a la adquisición de productos artesanales, aunque hay que indicar que en la primera se incluyen gastos de administración general relacionados con proyectos principales.

fomentar y estimular el desarrollo regional[1]. A pesar de que los fundamentos técnicos de dicha propuesta son magníficos y de que muchas de las ideas para mejorar el proceso de producción parecen razonables, abrigamos dudas acerca de la posibilidad de lograr los propósitos enunciados[2].

378. Los artesanos de la ciudad pasan con mayor facilidad que los rurales a la producción artesanal que complementa la manufactura moderna. Y el fomento de la artesanía como fuente auxiliar de ingresos para la fuerza de trabajo agrícola desempeñará un papel destacado para retener en el campo a una proporción mayor de la población rural: en muchos casos sería más fácil introducir este tipo de empleo de substitución durante la temporada de menor actividad que tratar de obtener un segundo cultivo adecuado.

379. Creemos necesario recomendar que esos planes sean reconsiderados en cooperación con el Servicio Nacional de Aprendizaje, a fin de que la asistencia técnica que se preste no esté destinada solamente a las artesanías «turísticas». Es preciso aplicar un criterio integrado que se base por igual en los motivos decorativos «tradicionales» (mercado turístico) y en los motivos «tradicionales» utilitarios (mercado del grupo de ingresos bajos). Además, deberían explorarse nuevas tendencias en los diseños de la artesanía moderna que puedan resultar atractivos para los grupos de ingresos más elevados o para la exportación. Finalmente, debe darse alta prioridad a los planes de formación destinados a aumentar la proporción de artesanos que se dedican a actividades complementarias de la manufactura moderna, así como a la investigación destinada a determinar qué industrias son más prometedoras a este respecto.

380. En general, las medidas que se adopten deben tender a orientar la producción artesanal hacia los productos menos expuestos a ser substituidos rápidamente por los artículos de producción fabril. En este sentido puede ser de gran utilidad la asistencia técnica. También puede contribuir de manera auxiliar una política tributaria adecuada, que

---

1) Los planes para los tres primeros centros de desarrollo (el de Ráquira en Boyacá, La Chamba en el Tolima y Sandoná en Nariño) han sido elaborados por ASECOL. Véase Artesanías de Colombia, S.A.: **Plan de desarrollo artesanal**, elaborado por Asesores Económicos, Ltda., Bogotá, junio de 1969.

2) En primer lugar, el objetivo parece ser fomentar exclusivamente la producción de artículos "típicos" para el mercado "turístico". Además, parece que no se ha consultado, o apenas, a los artesanos locales durante la etapa de planeación. Los centros estarán dirigidos enteramente por extraños y, en el mejor de los casos, contarán con pocos medios para llegar a los artesanos en sus propios lugares de vida y de trabajo. Los planes hacen hincapié en los pequeños centros urbanos pero desestiman a los artesanos que viven en las veredas rurales. No se nos escapa que es mucho más fácil estimular la artesanía urbana ni el hecho de que en los centros urbanos se encuentran las condiciones más favorables para aumentar la productividad (disponibilidad de energía eléctrica y de materias primas) y mejorar los métodos de comercialización de la producción artesanal. Véase M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba, **op. cit.**, pág. 60.

modifique el impuesto sobre las ventas, en beneficio de los productos de artesanía.

381. Hemos señalado ya nuestra inquietud a causa de la aparente falta de cooperación que se advierte entre Artesanías de Colombia y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). A nuestro juicio, el Departamento de Planeación debería ocuparse más activamente de la artesanía, y hay que considerar con la debida atención la posibilidad de crear una nueva comisión ejecutiva coordinadora, con representantes, por lo menos, de Artesanías de Colombia, el SENA y el Departamento de Planeación, a la que se encomendaría la tarea de asegurar la coherencia de todo el conjunto de programas.

382. Los ingresos de los artesanos en el sector de la artesanía tradicional son extremadamente bajos, de modo especial en las zonas rurales y los pequeños centros urbanos (véase el apéndice 5). Habrá que dar prioridad también a las medidas destinadas a aumentar su parte en el precio de venta por menor de sus productos. Estas medidas son muy importantes, pues los ingresos que proporciona el trabajo artesanal, aunque reducidos en comparación con los de la agricultura, pueden inducir a que el campesino no abandone las zonas rurales.

383. A fin de lograr tales niveles de producción y de comercialización hay que utilizar las cooperativas mucho más que ahora. El número de cooperativas que han funcionado con éxito es hasta ahora muy pequeño. En 1968 no había más de once cooperativas artesanales inscritas en la Superintendencia de Cooperativas. Al parecer, ello se debe en parte a la falta de facilidades adecuadas de crédito, y quizá también al carácter aislado y a menudo exclusivamente paternalista de las iniciativas anteriores en materia de cooperación. Nuevamente debemos señalar que las cooperativas artesanales no tendrán muchas posibilidades de éxito si su promoción no se efectúa como parte de un programa más vasto de educación y desarrollo de la comunidad. La Superintendencia de Cooperativas puede desempeñar un papel provechoso dentro de dicho programa [1].

384. No se tendrán en cuenta el punto de vista y los problemas de los artesanos hasta que los grupos y las cooperativas artesanales locales estén debidamente representados en los organismos que formulan los programas para el desarrollo de la artesanía. Ello será más fácil de conseguir una vez que la promoción artesanal esté unida, tal como lo hemos sugerido, al desarrollo de la comunidad por intermedio de acción comunal. Entretanto, el Servicio Nacional de Aprendizaje y en especial Artesanías de Colombia podrían encargarse de concertar

1) Probablemente hay muchos casos en que no se justifica la existencia de una cooperativa artesanal: por ejemplo, parecen más apropiadas las cooperativas de finalidad múltiple cuando la expansión de la producción artesanal se realiza en las zonas rurales con miras a suministrar una fuente adicional de ingresos a los campesinos.

acuerdos temporales tendientes a obtener la mejor representación posible de los intereses artesanales en los organismos pertinentes de dirección.

385. Algunas palabras finales, ahora, sobre los pequeños establecimientos de la industria auxiliar y complementaria. El crecimiento de la artesanía «urbana» que, según las estadísticas, se ha producido fundamentalmente en los departamentos de mayor concentración urbana e industrial[1] puede atribuirse en gran parte a los pequeños establecimientos relativamente modernos, por utilizar varios procedimientos mecánicos no tradicionales. Es muy posible aumentar su productividad y en diversas esferas (juguetería, cerámica, electrónica) las artesanías locales pueden producir importantes productos de substitución. Las industrias de artesanía podrían actuar también como talleres de reparaciones o talleres para realizar trabajos especiales en beneficio de la industria moderna. Compartimos la opinión de Urrutia y Villalba de que el desarrollo de la artesanía que utiliza métodos técnicos más avanzados, es decir, de los pequeños establecimientos modernos, es uno de los pocos medios para disminuir el desempleo y descentralizar la actividad secundaria a los centros urbanos pequeños y medianos en los que existe escasez de capital[2].

1) M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba, **op cit.**, pág. 49.
2) M. Urrutia Montoya y C. E. Villalba, **op cit.**, págs. 59 y siguientes.

CONSTRUCCION 9

386. El sector de la construcción ha de desempeñar una función importante para que Colombia alcance el pleno empleo hacia 1985. Se trata de un sector que utiliza mucha mano de obra, sobre todo no calificada, y pocas importaciones. Por otra parte, su producción es necesaria para elevar la capacidad productiva y crear la infraestructura social, especialmente proporcionando las viviendas que se necesitan con tanta urgencia en las ciudades grandes y pequeñas y en los distritos rurales.

387. Las ciudades de más de 30 000 habitantes crecen en más de medio millón de personas por año, lo que entraña la necesidad de unas 100 000 nuevas viviendas anualmente. Si sólo se construyen o restauran 40 000 (como en 1967), el déficit aumenta en 60 000 cada año. En 1969 el Instituto de Crédito Territorial estimó el déficit en 300 000. A esta cifra podrían añadirse otras 300 000 viviendas que carecen de agua, alcantarillado o electricidad y muchos millares más que, disponiendo de estos servicios, no pueden calificarse sino de tugurios. De continuar la tendencia actual, el déficit de viviendas en el año 2 000 podría rebasar los 8 millones.

388. Parte de esta escasez no puede aliviarse sino con gastos públicos, lo cual no significa necesariamente que el Gobierno o la administración local se conviertan en propietarios. Pero en parte puede satisfacerse la necesidad de viviendas ayudando a las personas de ingresos modestos a ahorrar más y a invertir sus ahorros en alojamientos. De ahí que el apoyo internacional a instituciones financieras pueda ser decisivo, como demostraremos; también será preciso fomentar los servicios productivos en grande y en pequeña escala.

389. Dadas las necesidades y oportunidades de este sector, cabe pensar en que aumente en un tercio, respecto de hoy, la parte correspondiente al sector de la construcción en el empleo no agrícola. De 1970 a 1985, el ritmo de aumento del empleo en su conjunto podría

ser el doble que el de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, o aún más rápido. Como los métodos que requieren gran densidad de mano de obra seguirán siendo probablemente competitivos en este sector, y es éste un caso en que el Gobierno puede permitirse fomentarlos (como se verá en el capítulo 11), cabe establecer una tasa de crecimiento de la productividad de cerca de 2 por ciento anual [1].

390. Como cifra global aproximada, proponemos que Colombia mantenga una tasa de crecimiento en la construcción algo superior a 10 por ciento anual, necesaria como parte de la estrategia del empleo. En realidad, bien puede ocurrir que esta tasa no sea superior a la de los dos últimos años — quizá sea más baja aún —, pero mantenerla durante más de un decenio requerirá ingenio y perseverancia desde el punto de vista financiero [2].

391. Podemos enjuiciar su viabilidad por comparación con la reciente experiencia de Colombia y de otros países. Como porcentaje de la población económicamente activa no dedicada a la agricultura, el número de los trabajadores de la construcción se elevó de 8 por ciento en 1951 a 10 por ciento en 1967. Como la cuarta parte de ellos estaban desempleados, su proporción en el empleo no agrícola fue sólo de 7 por ciento en 1967; hoy es seguramente más alta [3]. Estas proporciones son típicas de los países con ingresos por cabeza inferiores a 350 dólares anuales (dólares de 1963) [4]. Cuando los ingresos por cabeza pasan de 350 dólares anuales y se acercan a 900, el porcentaje de la construcción en el empleo no agrícola excede de 10 por ciento y puede acercarse a 15 por ciento. Parece razonable, y hasta moderado, elevar en un tercio la proporción del empleo en la construcción en Colombia.

392. La baja proporción que corresponde a la construcción en el empleo se refleja naturalmente en una baja proporción en el producto nacional bruto. En 1951 fue de 2,4 por ciento; en 1967, de 3,4 por ciento. También en este caso la proporción era típica de países pobres como El Salvador, Kenia o Filipinas. En los países de medianos ingresos el porcentaje típico de la construcción (valor agregado) en el PNB es de alrededor de 7 por ciento, pero puede aproximarse a 10 por ciento.

393. La parte del producto nacional bruto de Colombia invertida en viviendas (dentro del sector monetario) fue especialmente baja: 0,9 por ciento en 1967. Compárese esta proporción con la de 2,5 por ciento

1) En realidad, es casi imposible medir la productividad en la construcción, como en los servicios. Si métodos más productivos permiten mejorar la calidad, pero los nuevos edificios se venden al precio antiguo, el cambio de productividad pasará inadvertido.

2) En estas metas de producción y empleo no se incluyen los edificios particulares construidos por trabajadores no pagados, mediante sistemas de autoayuda, por ejemplo.

3) Recuérdese que 1967 fue un año de depresión económica.

4) La base de estos cálculos se ha tomado de W. Paul Strassmann: "The construction sector in economic development", en **Scottish Journal of Political Economy** (de próxima aparición, 1970), y "Productividad y empleo en la construcción en los países en vías de desarrollo", en **Revista Internacional del Trabajo**, vol. 81, núm. 5, mayo de 1970. En el cuadro 4 del apéndice 7 se presenta un resumen.

en los países en vías de desarrollo más pobres y con la de 4,6 por ciento en los países de ingresos medianos. Además, la tasa de crecimiento anual de la construcción de viviendas en los países de ingresos medianos entre 1955 y 1964 fue de 10 por ciento como promedio [1].

394. En Colombia se amplía actualmente la construcción para alcanzar niveles de países de ingresos medianos. De 1964 a 1967, la tasa de crecimiento se había más que duplicado con respecto al período 1961-1964. La producción aumentó en 13 por ciento anual y el empleo en 11 por ciento. Estas tasas son superiores a las de los países de ingresos medianos, salvo durante las fases ascendentes cíclicas, pero reflejaban una expansión de las obras públicas, mientras disminuían otros tipos de construcción. De 1962 a 1967, la construcción de viviendas bajó de 3,4 millones de metros cuadrados en 1962 a 3,1 millones en 1967. Otros tipos de construcción disminuyeron de 1 millón de metros cuadrados en 1962-1964, a 0,6 millones de metros cuadrados en 1966-1967. En los dos últimos años en lugar de disminuciones hubo aumentos y ciertos materiales escasearon, pero es necesaria y factible una expansión mayor.

395. Lo «factible» es lo que puede suministrarse y financiarse, y se tratará de ello después de examinar lo «necesario»; a continuación se hace referencia a la expansión «necesaria» para satisfacer la demanda que los grupos públicos y privados respaldan con sus fondos: gravados, obtenidos en préstamo o ahorrados.

CONSTRUCCION NECESARIA

396. La demanda de fábricas, almacenes, oficinas, carreteras y presas es función de la expansión económica general y sectorial. Se trata de insumos de capital. Los análisis de estos sectores, en este informe y fuera de él, muestran cómo puede aumentarse la producción y qué estructuras exige. Aquí sólo se mencionarán dos cuestiones secundarias.

397. La noción de densidad de equipo no es lo mismo que la de densidad de capital. En efecto, cuanto más mecanizada está una operación, menos espacio requiere, y viceversa, la falta de espacio conduce a la densidad de equipo. De ahí que los métodos sugeridos en otras partes del presente informe para retardar la mecanización pueden tender a aumentar la necesidad de construcciones estructurales, pero además se debe alentar a los inversionistas a que favorezcan la edificación mediante un trato diferente en las tasas de amortización (véase capítulo 12).

1) Estas tasas de crecimiento son funciones de regresión logarítmica, de ahí que eviten la distorsión debida a la elección de los años iniciales.

398. En cuanto a las obras públicas, hay que dar prioridad a las que aumenten la capacidad económica del país y, por ende, su capacidad para financiar, entre otras cosas, más obras públicas [1]. Además, la expansión necesaria de los servicios docentes y de salud, incluido el suministro de agua (véanse los capítulos 15 y 17), especialmente en las pequeñas ciudades, exige un gran esfuerzo de construcción. Las políticas de desarrollo rural esbozadas en los tres capítulos anteriores, especialmente en cuanto se refiere a caminos, exigirán muchas más obras de construcción.

399. En el caso de la vivienda, hemos de distinguir entre lo que no puede y lo que puede (o podría) autofinanciarse. Hemos examinado ya la magnitud de las necesidades efectivas; aquí centraremos nuestra atención en las viviendas que la gente podría comprar.

400. Son necesarios mejores estudios sobre demanda de viviendas en Colombia en relación con los ingresos [2]. Cabe comparar naciones enteras en épocas distintas, o ciudades pobres con ricas de tamaño comparable. En algunos países desarrollados este procedimiento sitúa la elasticidad de la demanda en función de los ingresos entre 1,5 y 2,0 (es decir, por cada 10 por ciento de aumento en el ingreso, los gastos de vivienda, incluido el alquiler teórico fijado a los propietarios-inquilinos, aumenta de 15 a 20 por ciento). Los cálculos preliminares para Colombia, basados en las cuentas nacionales o comparando Cali con Bogotá, dan a entender que la elasticidad de la demanda de viviendas en función de los ingresos es del mismo orden general.

401. La elasticidad de la demanda en función de los ingresos indica qué parte de los aumentos del ingreso están dispuestos a pagar los interesados, pero no muestra cuántas habitaciones obtienen con su dinero. Si quienes compran o alquilan vivienda lo hacen primordialmente para ganar posición social, como una encuesta efectuada en Medellín da a entender que hacen todas las clases sociales (véase apéndice 7), la elasticidad de la demanda de viviendas en función de los precios será (como en Estados Unidos) aproximadamente de menos uno, es decir, si el precio de la vivienda disminuye (respecto de otros bienes), la familia media adquirirá más y mejores habitaciones hasta gastar de nuevo en vivienda la misma cantidad, según el correspondiente nivel de ingreso.

402. Pero también es cierto lo contrario y ello tiene consecuencias para el empleo. Si los salarios en la construcción deben aumentar

1) Pero el análisis de los beneficios de estas obras públicas (por ejemplo, de las carreteras) ha de ser meditado cuidadosamente, y sobre todo se requiere gran objetividad al examinar cualquier supuesto efecto sobre el valor impositivo de las propiedades adyacentes.

2) Estos estudios deben someterse a ponderación, pues el tamaño de la familia y las correspondientes necesidades de vivienda y alimentación cambian con el tiempo y no se ajustan a la misma estructura que los ingresos. Para desglosar el efecto de los ingresos, la composición de la familia ha de mantenerse constante en los grupos que se comparan.

hasta niveles sindicales, o en cerca de 50 por ciento, es probable que el precio de las viviendas aumente en 15 por ciento aproximadamente. Pero si la suma total gastada en viviendas permanece invariable, el volumen material de la construcción y el empleo han de bajar en cerca de 15 por ciento; tal vez incluso más, porque algunas familias de bajos ingresos quedarán por debajo del umbral en que se puede financiar incluso la vivienda más barata.

403. Como las viviendas son caras y duraderas, tienen que financiarse a largo plazo. Cuanto más baja es la cuota inicial y más largo el período de amortización, mayor será la vivienda que cada familia desee comprar. Con una parte determinada de un ingreso dado pueden comprarse más viviendas. Naturalmente, las cuotas iniciales más bajas y el término de vencimiento mayor aumentan los riesgos y han de cubrirse mediante tipos de interés más elevados.

404. La inflación causa más complicaciones. Por un lado, los compradores pueden querer invertir más por razones de seguridad, pero los prestamistas querrán aumentar el interés en la cuantía esperada de la inflación. Además, con pagos mensuales fijos, si los ingresos del comprador aumentan con la inflación, muy pronto tendrá que asignar a la vivienda una parte de sus ingresos menor de la deseada. Gastará más en bienes que se prefieren menos y que tienen un contenido de importación más elevado.

405. En las condiciones financieras actuales, ya hay en Colombia demanda excesiva de viviendas. Algunas personas que podrían pagar los alquileres actuales prescinden de nuevas viviendas. Ciertos compradores estarían dispuestos a ahorrar más durante un período de tiempo más largo para obtener nuevas viviendas. Para los prestatarios del Banco Central Hipotecario, la inflación reduce los pagos mensuales y las deudas pendientes hasta proporciones tan insignificantes que en algunas ciudades cuatro quintos de los prestatarios redimen sus hipotecas en cinco a ocho años antes de que expire el plazo. A los miembros de la misión se les relató una serie de casos sorprendentes en que sólo unas horas después de que el Instituto de Crédito Territorial anunciara un nuevo acontecimiento, millares de compradores deseaban inscribirse para comprar centenares de casas.

406. El detallado estudio sobre las viviendas de Medellín efectuado en 1969 mostró que quienes poseían su propia vivienda, cualquiera que fuera el grupo de ingresos al que pertenecieran, pagaban menos de 9 por ciento de sus ingresos mensuales de hipotecas. Más de un tercio no estaban satisfechos con sus viviendas y con la vecindad y deseaban mudarse. Según el nivel de ingresos, estaban dispuestos a gastar en vivienda de 21 a 44 por ciento de sus ingresos (media ponderada: 28 por ciento [1]) y la mayoría de las familias deseaban pagar más. Salvo

1) Ponderación según el poder adquisitivo.

el grupo de ingresos más elevados, de 40 a 46 por ciento de las familias alquilaban sus alojamientos y pagaban de alquiler de 23 a 45 por ciento de sus ingresos.

407. Un examen de los datos de todas las fuentes hace pensar que el colombiano medio está dispuesto a reajustar sus gastos para pagar mucho más de lo que paga ahora por vivienda si se le ofrece la oportunidad de hacerlo. Incumbe a las instituciones financieras ofrecer esa oportunidad. En otros países latinoamericanos, se ha ofrecido tal oportunidad al introducir y ampliar las asociaciones de ahorro y préstamos, lo que no ha ocurrido aún en Colombia.

FINANCIACION DE LA COMPRA DE VIVIENDAS

408. En el apéndice 7 describen la organización, los programas y los procedimientos de las dos principales instituciones de crédito para la vivienda en Colombia: el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH). Es difícil resumir de manera acertada en unas frases. El Instituto es una entidad pública y el Banco, una entidad privada, pero a ambos llegaron al principio los fondos mediante una acción gubernamental. Ambos parecen eficazmente administrados y han creado ingeniosos programas de vivienda. Pero ambos han invertido el grueso de sus fondos en Bogotá, Medellín y Cali (cerca de 70 por ciento en 1968), aunque a estas ciudades les correspondía sólo 59 por ciento del déficit de viviendas urbanas, medido como se ha indicado antes. En 1968, el Instituto y el Banco concedieron 28 000 préstamos para viviendas, y el Banco tiene muchos fondos no utilizados.

409. La responsabilidad primordial en materia de vivienda rural recae sobre la Caja de Crédito Agrario, que de 1957 a 1968 concedió más de 130 000 préstamos para viviendas, en comparación con los 155 000 que concedió el Instituto de Crédito Territorial por sí solo.

410. Una mejora que recomendamos consiste en que las instituciones financieras de Colombia permitan que los compradores de su propia vivienda opten por un plan en virtud del cual aumenten sus pagos. Así se hacía a principios de los años sesenta y el sistema sigue utilizándose satisfactoriamente por las compañías manufactureras que conceden a sus trabajadores préstamos hipotecarios. Algunos otros países cuentan con sistemas similares. Sin embargo, no recomendamos vincular los pagos al costo de vida, con lo que la cuantía total del pago es imprevisible para el comprador y se originan conflictos. La tasa ha de fijarse desde el principio; al comprador hay que explicarle que, en los últimos años, adquiere con mayor rapidez su capital propio y reduce por lo tanto el pago de intereses. Por ejemplo, si los pagos aumentan en 10 por ciento anual, se puede pagar en ocho años una

casa que de otro modo requeriría catorce. El pago en el octavo año sería casi el doble del correspondiente al primer año. Cuando, contrariamente a lo previsto, los ingresos no aumentan, los pagos hipotecarios pueden prolongarse, rebajando los pagos pero elevando en el grado correspondiente las cargas de la financiación.

411. Este sistema no debe ser obligatorio, sino discrecional. Quienes no deseen pagar más en lo futuro ni, por consiguiente, comprar una vivienda mayor, no han de verse forzados a ello. La tasa constante de pago habrá de concebirse de manera que, en la mayoría de los casos, entrañe pagos iniciales superiores y pagos finales iguales o inferiores a los del plan que prevé aumentos de pago. Con mayor capital propio y mejor garantía, quienes opten por pagos constantes tendrán derecho a tipos de interés más bajos que cubran ese menor riesgo. También los bancos tendrán una opción: no hay por qué obligarles a conceder préstamos para aumentar los pagos si tienen buenos motivos para creer que el garante en un caso dado y con una ocupación dada no cubre el riesgo de insolvencia. Varias opciones financieras significan más trabajo para los empleados bancarios, quizá incluso una molestia administrativa. Pero el país necesita este esfuerzo.

412. Un problema más grave es el de la posible falta de capitales de los organismos de préstamo. Habrá un fuerte aumento inicial de desembolsos y una mayor demora en la devolución de los préstamos concedidos. Con el tiempo, la devolución debe y puede cubrir todos los costos, más un margen, pero entretanto podría verse en peligro la liquidez. Es éste un lugar ideal para la financiación internacional a bajo costo. De hecho, con el actual exceso de demanda, el capital generador no tardaría en ser útil, incluso en las actuales condiciones hipotecarias, sobre todo para los grupos de ingresos bajos [1].

413. La actual escasez de materiales, la alta liquidez del Banco y el exceso de la demanda en las actuales condiciones financieras dan un respiro para introducir con cuidado y de manera selectiva la posibilidad de aumentar los pagos. Las condiciones pueden mantenerse en todo su rigor para las casas de mayor precio, sobre todo en las grandes ciudades, hasta que los recursos excedan de la capacidad de pago de los grupos de bajos ingresos en las ciudades más pequeñas. Sin embargo, el capital generado ha de encauzarse hacia las ramas regionales, quizá en proporción con la población, compensando así el exceso de fondos destinados a Bogotá, Cali y Medellín. A medida que se expande el sector de la construcción, la posibilidad de aumentar los pagos podría ampliarse a todas las ciudades y a todos los grupos de ingresos.

1) Respecto de las divisas, el aumento de pagos en los años finales ocurrirá probablemente — en parte por lo menos — a expensas de las importaciones o de artículos exportables destinados al consumo interno, hasta una cantidad suficiente para reembolsar el préstamo.

414. Merece mención especial un programa para grupos de bajos ingresos (pero no los más bajos): el plan de ayuda mutua para viviendas del Instituto de Crédito Territorial. Este programa es el mayor y más acertado del hemisferio occidental, si no del mundo. Ha ayudado a los interesados a construirse más de medio millón de casas. Incluso si se atribuye al trabajo un valor igual a la mitad del costo de los materiales, el costo de una vivienda completa de tres dormitorios en 1968 fue de sólo 42 000 pesos. A medida que el programa desarrollaba la formación de especialistas, las horas de trabajo disminuyeron de veinticinco a once por metro cuadrado, pero aun así esto era mucho en comparación con las seis o siete horas que necesita un profesional. Un rasgo interesante es que a los beneficiarios de contratos de autoayuda se les permite encargar parte de sus trabajos a profesionales, cosa que se hace mucho (en algunos proyectos se llega a 90 por ciento).

415. Sin embargo, este programa tiene sus limitaciones: las largas demoras en terminar la construcción retienen innecesariamente los recursos del Instituto. Al fin y al cabo, los trabajadores auténticamente desempleados no pueden pagar estas casas; no se permite la inscripción, por ejemplo, a los inmigrantes que llevan en Bogotá menos de dos años, pues no se quiere favorecer la migración. La sucursal del Instituto en Medellín está abandonando por completo el actual plan de autoayuda para la vivienda. En su lugar se construirán por 12 500 pesos viviendas realmente rudimentarias de asbesto ondulado, en terrenos que cuente con servicios públicos de valor aproximadamente igual. Los compradores pueden entonces ampliar la construcción o substituir muros según sus deseos. Este criterio parece acertado para la construcción de viviendas con autoayuda, pues se evitan retrasos y gastos innecesarios.

416. Estos planes de vitalización del mercado comercial podrían dar gran ímpetu económico, pero hemos de volver a los problemas de quienes no pueden sufragar el costo de una casa, que son precisamente los que más necesidad tienen de vivienda. Al respecto, la única solución radica en alojamientos subvencionados y muy sencillos, y para el Gobierno la manera más clara de mostrar su preocupación social consistiría en llevar a la práctica — con los medios financieros que pueda conseguir del exterior — tales planes [1]. Al enjuiciar necesidades, ha de darse alguna preferencia a las ciudades más pequeñas y a las zonas rurales para evitar que se estimule la migración (aunque es una necesidad ineludible aliviar los problemas de las cuatro grandes ciudades).

1) Por supuesto, si los ingresos aumentan — como se sugiere en el presente informe — con mayor rapidez entre los más pobres, disminuirá la necesidad de tales subvenciones. Sería posible relacionar los pagos de amortización hipotecaria con un índice de precios. Además, las estructuras habrán de ser perfectibles.

INSUMOS NECESARIOS

417. ¿Puede satisfacer la industria de la construcción las necesidades materiales de esta expansión potencial? Arquitectos, ingenieros, empresas constructoras, mano de obra, equipo, préstamos a la construcción, emplazamientos y materiales son los principales factores de producción al respecto. No hay razón para que ninguno de ello constituya un factor limitativo, pero a corto plazo los materiales son de importancia fundamental.

418. El rasgo principal del sector de la construcción es que se basa en el trabajo a destajo o por contrata. Las empresas constructoras aportan medios económicos, materiales y dirección técnica, pero subcontratan mano de obra por medio de **maestros de primera.** El maestro de primera se encarga de instalar cierta cantidad de material a precio determinado y para fecha fija. La propia empresa constructora puede no saber cuántos trabajadores contrata el maestro ni qué salarios se les pagan. Además, es probable que se pague a los trabajadores por el trabajo realizado y no por tiempo. A veces hay complejas modalidades de subcontratación ulterior. El sector altamente mecanizado de la industria cuenta con una fuerza de trabajo más estable, está sindicado en mayor medida y paga a los trabajadores cerca de 50 por ciento más al día.

419. Huelga decir que la oferta de mano de obra para la construcción es elástica. Su proporción de desempleados es superior a la de cualquier otra actividad (véase capítulo 1). En Bogotá esta proporción incluso aumentó de 1964 a 1969, es decir, durante un período de gran expansión en la construcción. Algunos expertos creen que la proporción de trabajadores empleados por cuenta propia revela bien el grado del desempleo real, ya que la construcción es el sector donde primero entran y más tardan en salir las personas sin empleo. En Bogotá esta proporción se elevó de 16 por ciento en julio de 1964 a 27 por ciento (media) en tres encuestas efectuadas en 1969.

420. Los salarios mínimos legales en la construcción varían entre 13 pesos diarios en las pequeñas empresas situadas en regiones de salarios bajos y 16,50 pesos en las grandes empresas de las regiones de altos salarios. Casi sin excepción, los contratistas, los arquitectos y los funcionarios sindicales indicaron a la misión que probablemente los maestros subcontratistas no pagarían tales salarios mínimos. Por otra parte, el sector sindicado de la industria, que probablemente representa de un décimo a un quinto, paga a los trabajadores no calificados cerca del doble del mínimo legal y a los trabajadores calificados de 50 a 100 por ciento más (véase apéndice 8). Salvo en Barranquilla, donde el volumen efectivo de la construcción se duplicó de 1968 a 1969, no se notificó a la misión ninguna escasez de especialistas de la construcción.

(En cuanto a las posibilidades de substitución de la mano de obra por recursos de capital y las medidas que se oponen a ello, véanse capítulos 11 y 12).

421. El costo de los terrenos también influye sobre el de la vivienda. En Colombia el emplazamiento de una casa suele costar de 25 a 40 por ciento del precio total. De esta suma, entre 2 500 y 5 000 pesos representan el coste mínimo para el suministro de carreteras y servicios de electricidad, agua y alcantarillado. Para impedir que los costos del terreno suban demasiado con la urbanización inevitable y para permitir una planificación urbana racional, el Gobierno necesita ejercer la facultad del dominio eminente para expropiar tierras, con un justo precio. (Se señaló a la misión que los municipios disponían ya de esta facultad.) Una ley sobre el particular está pendiente de la aprobación del Congreso.

422. En la actualidad los materiales de construcción limitan la expansión del sector. En algunas zonas los ladrillos y el cemento han de encargarse y pagarse con antelación de sesenta a noventa días y así y todo es posible que se pidan precios más elevados antes de la entrega. En 1969 los precios de los materiales de construcción aumentaron mucho más que los salarios o el índice general de precios. No hay motivo fundamental para tal escasez: son pocos los materiales de construcción que se importan y la producción nacional tiene un bajo contenido de importación. El acero para estructuras constituye la principal excepción, pero se utiliza en medida mucho mayor en las obras públicas que en otros tipos de construcción.

423. El control de precios de los materiales dista mucho de ser una solución válida: de ser eficaz, tiende a agravar la escasez. Las previsiones sobre materiales necesarios han de elaborarse cuidadosamente y la capacidad productiva correspondiente debe conseguirse con incentivos oportunos, sobre todo de crédito. Es razonable esperar que las industrias que producen materiales de construcción se expandan tan de prisa como la misma industria de la construcción y den así un oportuno impulso a la producción fabril. Si los organismos financieros internacionales desean contribuir a la creación de viviendas y a la expansión de la construcción en general deberán también ayudar a las industrias de materiales de construcción, conforme a los principios de la planificación indicativa. El temor a la inactividad prolongada o a exceso de capacidad en estas industrias podría perjudicar todo el programa.

424. Parece completamente factible la expansión de este sector clave, base de los demás programas sectoriales y de las pautas geográficas del capítulo 7, que subraya la necesidad de mejorar las condiciones en las pequeñas ciudades y en las zonas rurales.