

INCORPORACION DE NUEVAS AREAS A LA ECONOMIA NACIONAL

Hernando Esteban V
Jan Veenstra

La incorporación de nuevas áreas a la Economía Nacional se traduce básicamente en la estructuración de un ambiente socio-económico propio que permita la explotación de sus recursos naturales y en una serie de relaciones con las áreas ya desarrolladas o de mayor desarrollo en el país. En estos términos el planteamiento de un Plan de Desarrollo para un área determinada o simplemente la evaluación de un movimiento de colonización ya cumplido o en proceso, exige enfocarlo desde diferentes ángulos, necesariamente comprometidos por razones de orden histórico, social, económico, y por razones de tipo político.

Circunscribiéndonos a la presentación de principales características del desarrollo de las nuevas áreas o áreas de colonización, pueden plantearse tres aspectos

- I - El desarrollo de las nuevas áreas frente al intercambio económico nacional e internacional
- II - El intercambio económico entre nuevas áreas y áreas desarrolladas.
- III - El desarrollo y los problemas asociados con el proceso de colonización de nuevas áreas

No se pretende desde luego hacer un análisis exhaustivo del problema, sino antetodo plantear una serie de ideas que promueven una discusión dentro del Seminario

I EL DESARROLLO DE NUEVAS AREAS FRENTE AL INTERCAMBIO ECONOMICO NACIONAL E INTERNACIONAL

A Marco Económico del Desarrollo

Desde un punto de vista económico puede decirse que el desarrollo de nuevas áreas o áreas periféricas con recursos potenciales explotables, encaja dentro del siguiente esquema

REGION ANDINA

Mercados Externos
Mercados
Internos

Actividades financie
ras y de transporte

REGION DE PIEDEMONTE

Areas periféricas con
recursos potencialmen
te explotables

La relación 1 representa los flujos de extracción que ingre
san a la esfera de la oferta y la demanda

ESFERA DE OFERTA Y DEMANDA	1	Productos forestales, agrícolas y mineros con fines de
		- Consumo interno (humano y animal)
		- Exportación
		- Substitución de importaciones
		- Fabricación de bienes como textiles, jugos, etc
	2	Capital dentro de las Entidades Privadas y Es tatales (ganancias, ahorros, impuestos, etc,)
	3	Mano de obra (migración de familias)

Las relaciones 2, representan los flujos de distribución que encajan dentro de una esfera político-administrativa

ESFERA POLITICO ADMINISTRATIVA	- Servicios sociales y técnicos (salud, educación, etc)
	- Administración y organización de Entidades locales y regionales (municipios, concejos, fondos regionales, etc)

B Factores desfavorables derivados del predominio urbano

Ante el desarrollo de áreas periféricas se observan factores desfavorables a dos niveles, influenciados cada uno por el factor común del predominio urbano

1 Factores desfavorables a nivel de áreas periféricas

a) Falta de tierras aptas y extensas, agravada por el siste
ma mismo de tenencia, de manejo adecuado de agua y tecn
logía moderna que dá como resultado, rendimientos bajos

b) Falta de manejo adecuado de recursos financieros, y

c) Falta de organización y capacitación de grupos productores (arroceros, ganaderos, mineros, etc)

2 Factores desfavorables a nivel nacional

El intercambio nacional e internacional se ve afectado por

a) Monopolios en las transacciones y procesos de manufactura de productos mineros, agrícolas y forestales, en manos de un grupo pequeño de empresarios (Interior)

b) Dependencia de precios en mercados (Exterior)

C Los modelos de desarrollo

Para determinar, es decir, calcular y proyectar las cantidades de productos intercambiados entre regiones y mercados internos y externos se usan normalmente modelos tecno-económicos sobre unidades de explotación y producción (agrícola, forestal y minera) bajo las formas de costos e ingresos, entradas y salidas. Se necesita para ello tener en cuenta las limitaciones de los modelos tecno-económicos en razón de factores de explotación y producción, tales, como

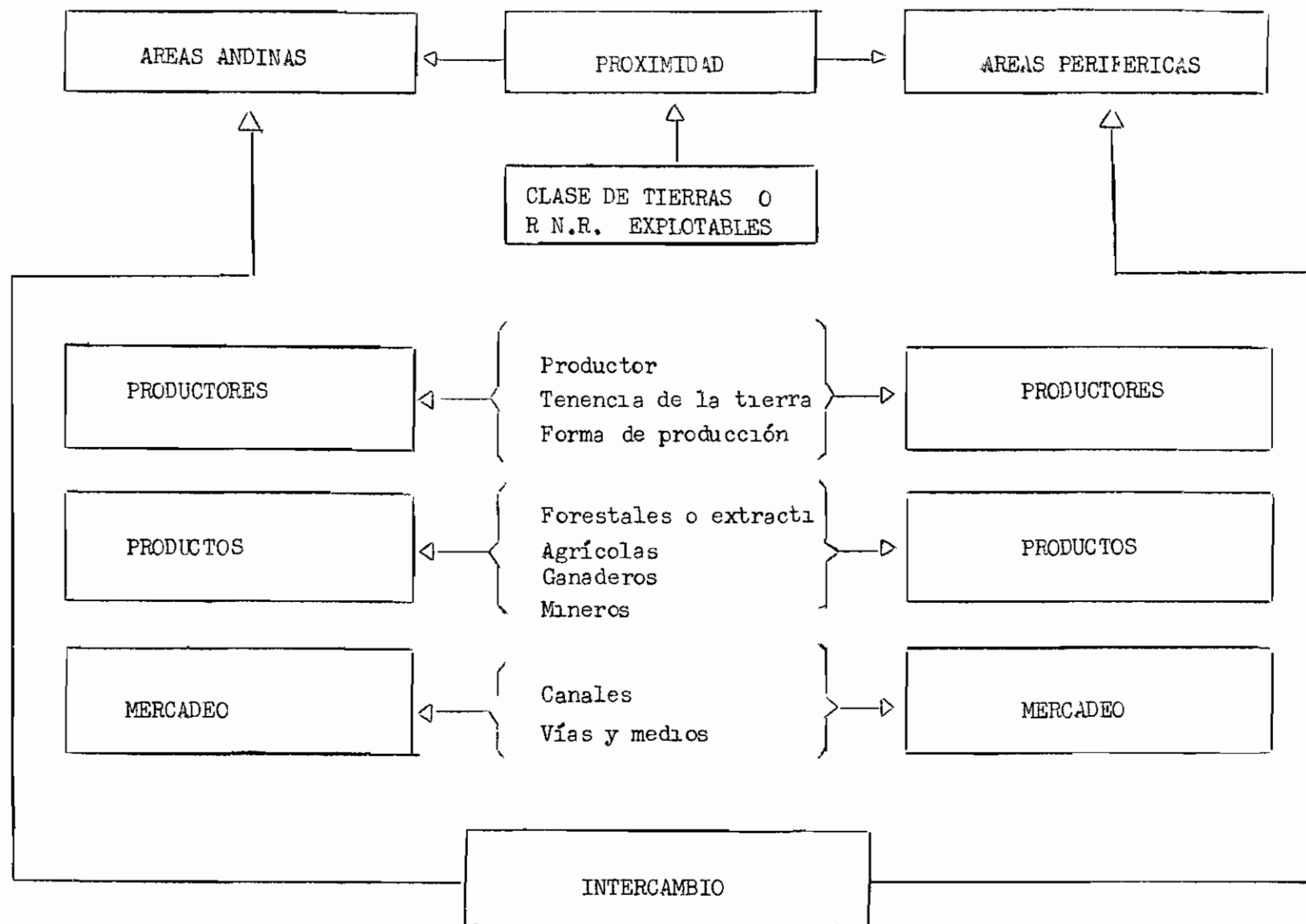
- 1 Tierras y agua
- 2 Capital y fondos
- 3 Mano de obra (productores, trabajadores)
- 4 Capacidad de manejo y administración de las explotaciones

II EL INTERCAMBIO ECONOMICO ENTRE NUEVAS AREAS Y AREAS DESARROLLADAS

Al aplicar el marco económico antes expuesto al caso colombiano, puede hablarse de las relaciones existentes entre las áreas Andinas y las áreas de Piedemonte. Desde luego el Piedemonte abarca áreas en las tres cordilleras colombiana, pese a que los movimientos de colonización más importantes se sitúan sobre la Oriental y que en menor escala habría que hablar de la Occidental y Costa del Pacífico.

La forma escogida para determinar el intercambio económico entre las dos áreas es la de compartir algunos factores comunes que determinan lo que podría llamarse el ambiente socio-económico de las mismas. En el presente caso se seleccionan los factores de productores, productos y mercadeo, relacionados como aparece en el Diagrama II-1, aunque el énfasis se hace en las áreas periféricas, por ser justamente estas las menos conocidas.

DI GRAM II-1 - EL INTERCAMBIO ECONOMICO ENTRE AREAS ANDINAS Y PERIFERICAS



A Areas de comparación

1 Areas andinas

Como áreas andinas se presentan aquellas que cuentan con bienes y servicios de infraestructura social y económica y muestran el mayor grado de desarrollo en el país. En otros términos, estas áreas se encuentran dentro de lo que podría denominarse la actual frontera económica colombiana.

2 Areas de Piedemonte

Las áreas de Piedemonte o periféricas a la frontera económica, no cuentan con bienes ni servicios de infraestructura social y económica, por lo que constituyen áreas con ningún grado de desarrollo en el país.

B Factor de relación

El primer factor de relación entre estas áreas, dadas las actuales condiciones de desarrollo, radican en su proximidad o distancia entre unas y otras. Tomando el caso del piedemonte de la Cordillera Oriental que en la actualidad muestra un proceso acelerado de incorporación a la economía, se encuentran con que su punto central dista unos 180 kms del primer centro de apoyo y mercado dentro del área andina, lo cual incide no solamente en términos de costos, producción y mercado sino también en la orientación de las corrientes migratorias espontáneas. Tal es el caso de las siguientes áreas:

SARARE	Saravena-Pamplona	173 kms
CASANARE	Yopal-Sogamoso	170 "
ARIARIA GUEJAR	San Martín-Bogotá	185 "
CAQUETA	Florencia-Neiva	197 "
PUTUMAYO	Puerto Asís-Pasto	193 "

Por otra parte la distancia o proximidad entre las áreas, adquiere valor en razón de la clase de suelos o tipo de recursos naturales potencialmente explotables, pues hay áreas más cercanas que no pueden ser objeto de explotación, como áreas lejanas que sí podrían serlo pero que su ubicación distante constituye una primera barrera de desarrollo.

Desde el punto de vista de los recursos naturales, en el Pie de Monte se encuentran desde sabanas de pastos naturales hasta zonas boscosas

A manera de ejemplo podemos ver la relación de las clases agrológicas existentes en la zona andina y una de las zonas periféricas como es la Orinoquía

Suelos por Clases Agrológicas

Clases	ZONA ANDINA	Porcentaje	ORINOQUIA	Porcentaje
I	4 811	1 7	1 244	0 9
II	15 759	5 6	6 360	4 9
III	20 759	7 3	7 112	5 5
IV	3 679	1 3	106 600	82 0
V	84 240	29.8	5 200	4 0
VI	129 691	45 8	1 742	1 3
VII	3 402	1 2	-	-
VIII	20 659	7 3	1 762	1 4
Area clasificada	283 000		130 000	

Fuente Instituto Geográfico A C e INCORA "La Realidad Rural y la Reforma Agraria" 1 970

Aparte de las diferencias y similitudes que existen en materia de suelos, las áreas de Pie de Monte se presentan como un medio ecológico diferente al de las áreas andinas, identificado a grandes rasgos como zonas cálidas con temperatura entre 2 000 y 3 000 mm y humedad relativa entre 70 y 95 por ciento

Con la experiencia de diferentes entidades públicas presentes en estas áreas, pese a lo restringido de la investigación, se ha detectado como vocación de los suelos, el establecimiento de pastos y ganadería, de agricultura en segundo término y desde luego, explotación y conservación de bosques

C Factores determinantes del medio socio-económico

Los factores aquí seleccionados operan dentro de sistemas y mecanismos similares, aunque las áreas andinas, por su mayor grado de desarrollo, ya tienen un marco definido en tanto que las áreas periféricas hasta ahora se están estructurando

1 Productores

Este factor como el de producción y mercadeo puede enfocarse a través de varios hechos

a) trabajo

En las áreas periféricas el tipo predominante de productor es la familia desplazada de áreas andinas que utiliza su mano de obra en la explotación de parcelas. Pese a que hay un mercado de mano de obra, los empresarios que utilizan jornaleros o trabajadores agrícolas son en realidad muy pocos

b) Tenencia de la tierra

El proceso de ocupación e incorporación de la tierra se opera bajo los lineamientos generales del Diagrama II-2, y se traduce finalmente en la constitución de fundos alrededor de 50 hectáreas que por diversas razones como la deserción o la venta de mejoras, tienden a la constitución de grandes y pequeñas propiedades

Al observar los títulos de adjudicación de baldíos expedidos por el INCORA, hasta 1972 se observa la siguiente situación (página No 36)

DIAGRAMA II-2 - FASES DE LA OCUPACION E
INCORPORACION DEL FUNDO

1 INGRESO A LA ZONA

Familias de diversas ocupaciones se desplazan a la zona por INFORMACION de parientes o conocidos ya establecidos en este

2. OCUPACION	
COMO COLONO FUNDADOR	COMO COLONO COMPRADOR
DEMARCAACION DIRECTA del fundo (50 has. aprox) a orillas de los caños o trochas, En casos, demarcación de varios fundos según número de miembros de la familia	COMPRA DE MEJORAS por \$2 000 a \$ 5 000 con ahorros para facilitar asentamiento o como única alternativa Las mejoras son fundos simplemente demarcados o con desmonte de 1/4 a 1 Ha.

3. INCORPORACION	
CON TRABAJO EN FUNDO PROPIO	CON TRABAJO EN OTROS FUNDOS
DESMONTE. Socola, tumba y quema con aprovechamiento mínimo de maderas SIEMBRA de cultivos civilizadores (arroz, maíz, yuca, plátano) CONSTRUCCION vivienda satisfacen necesidades mínimas familia	JORNALES del jefe y miembros mayores de la familia en otros fundos como fuente principal de ingresos en el primer año OFICIOS VARIOS como fuente secundaria de ingresos

4 RESULTADO EN EL PRIMER AÑO

EN EL FUNDO. Civilización de 3 a 5 has., listas para el establecimiento de pastos o cultivos permanentes.

PARA LA FAMILIA tres opciones

- Nivel de subsistencia base para continuar año siguiente.
- Vende fundo y reinicia ciclo en otros lugares de la zona.
- Deserción con regreso al lugar de origen o traslado de otras zonas de colonización.

PREDIO	No de títulos	Porcentaje	Área Hectáreas	Porcentaje
11 - 30	6 343	31 69	126 015	9 57
31 - 50	8 166	40 79	332 571	25 27
51 - 100	2 734	13 66	162 909	12 39
101 - 200	2 227	11 12	348 107	26 45
200	548	2 74	346 143	26 32
TOTAL	20 018	100 00	1 315 745	100 00

Como puede verse por el tamaño de los predios, la estructura de la propiedad de la tierra muestra tendencias de deformación en los extremos, no como resultado de un criterio de la titulación en sí, sino como la consecuencia del nivel cultural y capacidad económica de los colonos

c) Formas de producción

Las formas de producción están determinadas por los factores de trabajo y tenencia de la tierra y corresponden a los de familias con escasa capacitación y recursos financieros, en otros términos

- Predomina la familia de bajos ingresos que no cuenta con el capital necesario para establecer una explotación empresarial, y solo puede lograr una producción de subsistencia. En cierta forma, esta situación refleja la concentración de capital en el sector agrícola que a nivel nacional, PREALC 1/ lo sintetiza en el caso de las Sociedades Anónimas en donde el 22% de los accionistas tienen el 0 1 por ciento del capital, mientras que el 5 9% de los accionistas controlan el 71 3% del capital.
- A medida que se va desarrollando el área, diferentes entidades de crédito entran a operar en las zonas. Básicamente en la actualidad, puede hablarse de la Caja Agraria, El Banco Ganadero y el I N C O R A Se

1/ Antecedentes para políticas de empleo en Colombia

observa sin embargo una relativa concentración del crédito en las dos primeras entidades, algo explicable por su naturaleza bancaria, en tanto que la tercera se identifica con la finalidad de servicio social y en cierto sentido, de subsidio a las familias que aún no tienen acceso a las fuentes corrientes del crédito

DISTRIBUCION DEL CREDITO (1 968/69)

ENTIDAD	Obligaciones por ciento	Valores por ciento
Caja Agraria	74 00	22 00
	2 29	39 50
Banco Ganadero	48 83	14 13
	80 00	39 09

Fuente Realidad Rural y Reforma Agraria, INCORA, 1 970

En el caso de INCORA, los beneficiarios son los pequeños medianos productores Así se tiene que el 82 5% de las obligaciones están por debajo de los \$ 45 000 y tienen el 73 3% del total prestado hasta 1 971

- Los usos y prácticas de suelos y el manejo de las explotaciones de acuerdo a los mejores sistemas, están por los factores enunciados, reservados a los empresarios o grandes productores La mayoría de los colonos, pequeños productores, por su nivel cultural y capacidad financiera , no pueden aplicar tecnologías adecuadas

2 Productos

a) Productos forestales y extractivos

Por el sistema mismo de civilización de tierra, usado actualmente, (tumba y quema) el aprovechamiento de maderas es mínimo, se utiliza en construcciones y venta en pie de las mejores especies comerciables, a aserraderos de la región, que la llevan al interior del país

Como explotación racional de los bosques y pese a todo lo discutible que tiene el sistema con relación a los nativos y colonos y al cumplimiento mismo de los términos contractuales, podría hablarse de la adelantada mediante concesiones a empresas madereras, especialmente en la Costa del Pacífico

b) Productos agrícolas

Básicamente los cultivos que se establecen en estas áreas son el arroz, maíz y cultivos transitorios que se utilizan como civilizadores de tierra con miras a establecer pastos

Frente a la producción nacional de 1 971, las áreas de colonización produjeron el 15% del maíz, el 17% del arroz, el 8% de la yuca y el 85% del banano (Urabá)

Como cultivos permanentes o de tardío rendimiento, se están ensayando el cacao, palma africana y caucho, en algunas áreas, no puede afirmarse aún que sean éxito o fracaso, y cabe destacar que el éxito parece depender del adecuado manejo y continuidad en las inversiones o sostenimiento del cultivo, hasta llevarlo al período de producción

En 1 971 estas áreas produjeron el 27% de la palma africana y 13% de cacao dentro del total nacional

c) Productos pecuarios

El tipo de explotación predominante en las áreas periféricas lo constituye la ganadería. En este momento se estima la existencia de 1 500 000 hectáreas en pastos en el área de la colonización, de las cuales se están aprovechando unas 600 000 hectáreas con 540 000 cabezas

d) Productos mineros

Como explotaciones minerales podrían citarse la sal, cal, oro y petróleo en algunas regiones, aunque advirtiéndose que estas explotaciones, si bien constituyen un volumen importante dentro de la producción nacional, en realidad no han contribuido sustancialmente al desarrollo de las áreas

3 Mercadeo

- a) Los intermediarios o comerciantes constituyen el canal de mercadeo más importante. Las cooperativas de colonos no ha logrado aún estabilizarse y atender el mercadeo de productos. El IDEMA, o canal oficial de mercadeo, está presente en algunas áreas y sólo para productos agrícolas (arroz y maíz) aunque, es de advertir que una buena parte de la producción le llega de los intermediarios, lo que sugiere que el productor no es el beneficiario más importante. De la producción de arroz y maíz del período de 1971 a 1972 comprada por el IDEMA en estas áreas, se estima que el 40% le llegó de los colonos y el 60% de los intermediarios.
- b) El mercadeo se ve afectado por limitaciones de infraestructura vial existente y por las deficiencias de los sistemas y empresas de transporte.

Como es natural los elevados costos de transporte y la calidad misma de los productos, abre paso a la especulación en contra de pequeños productores.

III EL DESARROLLO Y LOS PROBLEMAS ASOCIADOS CON EL PROCESO DE COLONIZACIÓN DE NUEVAS AREAS

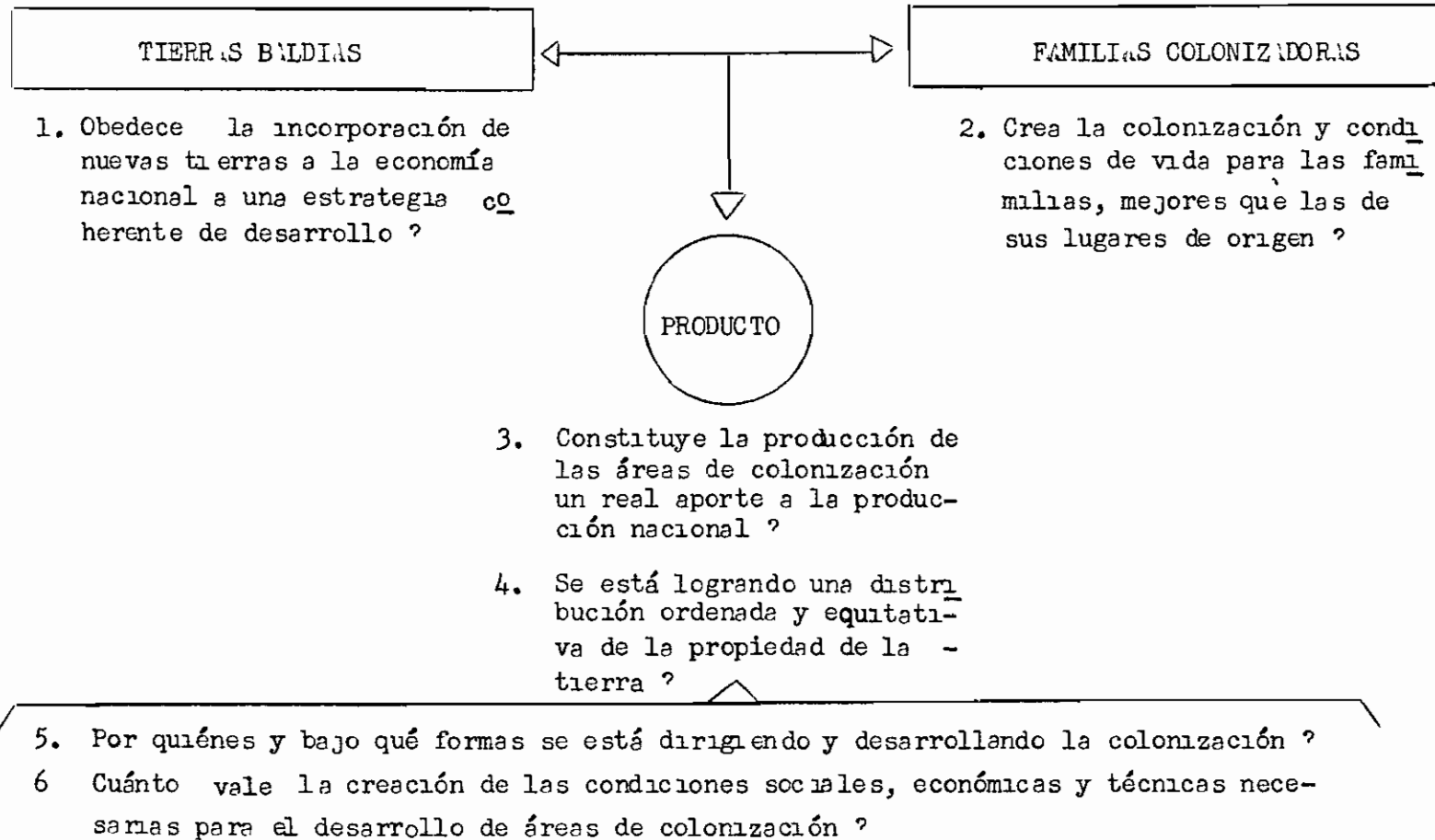
Visto el proceso de colonización a través del marco conceptual expresado en el Diagrama III-1, pueden plantearse una serie de consideraciones sobre su contenido mismo y sobre la función que puede cumplir dentro del sector agropecuario, lo cual, puede a su vez dar respuesta a los interrogantes planteados.

Infortunadamente, el fenómeno de la colonización no ha sido aún estudiado detenidamente, especialmente por la carencia de datos ciertos, por lo cual son frecuentes las interpretaciones puramente conceptuales. Aquí se encuentran algunos hechos detectados en las áreas de colonización en donde el INCCRA está o ha estado presente.

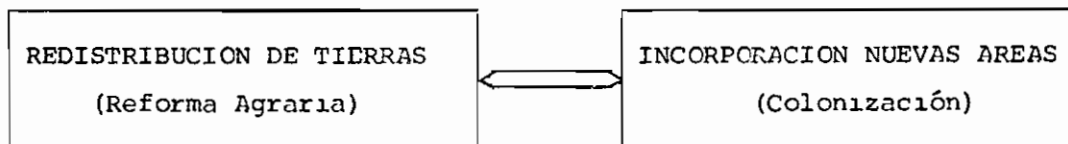
A Factores que originan la colonización

- 1 La colonización es un proceso que ha existido y existe, con o sin intervención estatal. Como causas principales que han inducido este proceso pueden mencionarse

DIAGRAMA III-1 - MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACION



- a) Las condiciones propias de las áreas desarrolladas o incluidas dentro de la frontera económica, en donde se observa una crisis
 - 1 En la estructura de la propiedad sobre la tierra, que genera una gran presión sobre la misma
 - 2 El desempleo y sub-empleo rural y urbano
 - b) El ánimo de familias sin tierra y sin empleo para mejorar sus condiciones de vida
 - c) La acción de pioneros y empresarios, aunque en realidad, si se recorren las áreas más importantes de colonización, es difícil encontrar empresarios que hayan arriesgado capital y trabajo personal
- 2 Ante la presión sobre la tierra que afrontan las áreas andinas se plantean soluciones que difieren sustancialmente como son



La opción por una de estas soluciones se opera dentro del marco de

- a) La concepción jurídica del estado y el concepto mismo de propiedad privada, vigente
 - b) Los intereses económicos, políticos y sociales en juego
- 3 Si se analizan las diferentes funciones que se asignan a la colonización, puede verse como algunos responden a un interés de grupo, antes que al deseo de presentar una solución de conjunto Así tenemos que de la colonización se dice
- a) Que es el medio de crear riqueza y dar solución a los problemas del hambre La Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, planteaba ante el Segundo Congreso de Territorios Nacionales, en 1972 que "de no hacer colonización, el espectro del hambre será el azote de nuevas generaciones"

- b) Que es el medio de defender las fronteras para salvaguardar la seguridad y soberanía nacional Aunque en la práctica no se han adelantado colonizaciones con esta finalidad, cabe destacar que los ensayos de colonización militar, no han prosperado
 - c) Que es una solución capitalista para disfrazar el problema agrario colombiano Son interesantes a este propósito los planteamientos del periodista Santos Calderón al hablar del Sarare (En el Tiempo, febrero 11/73)
- 4 Revisando la posición del legislador colombiano es interesante notar su preocupación por dar a la colonización una función dentro del desarrollo Nacional

Entre 1 823 y 1 905 se expidieron leyes que propendían al fomento de la colonización, con fines de poblamiento de nuevas áreas, tanto con nacionales como extranjeros y lo que resulta curioso, de extranjeros como medio de mejorar las condiciones étnicas del pueblo colombiano El efecto colonizador de este período es tangible pese a que no se creó ningún mecanismo administrativo de orientación o dirección, que no fueran las series de subsidios y exenciones tributarias Después viene el período donde la colonización obedece al deseo de buscar el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de un gran volumen de población, para lo cual se crean organismos de gestión, y dentro de los cuales pueden citarse

- 1 926 - Se crea el Instituto Agrícola Nacional
- 1 944 - Se asignan a la Caja Agraria los Programas de parcelación y colonización
- 1 946 - Se asigna la colonización al Ministerio de la Economía Nacional
- 1 948 - Se crea el Instituto de Parcelaciones, Colonizaciones y Defensa Forestal
- 1 953 - Se crea el Instituto de Colonización e Inmigración
- 1.956 - Se vuelve a asignar la colonización a la Caja de Crédito Agrario
- 1 961 - Se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

Desde luego, el proceso no ha terminado y no puede decirse que con el INCORA culmina la evolución de organismos, de dirección de las colonizaciones Así por ejemplo desde hace unos dos años

se ha venido hablando nuevamente de crear un Instituto Nacional de colonizaciones Existe un Proyecto de Ley para crear un Fondo de Desarrollo del Amazonas y de la Orinoquía (FARO), etc

- 5 De los planteamientos anteriores surgen las siguientes conclusiones
- a) La intervención estatal en la colonización, aparte de las normas legislativas, ha sido posterior a la creación del hecho, por lo cual ha sido necesario plantear soluciones de emergencia de las que generalmente están ausentes los criterios de planeación
 - b) El INCCRA ha considerado la colonización como una solución complementaria del proceso de Reforma Agraria y no el sustituto del mismo Este criterio se funda en la doble función que le asigna la ley de ejecutar la Reforma Agraria y de administrar los baldíos o tierras de la Nación
 - c) Los indígenas son en cierta forma una de las víctimas de la colonización, en razón del desplazamiento a que los someten los colonos y las deficiencias de los mecanismos para protegerles sus derechos en la propiedad de la tierra que siempre han habitado

B Condiciones de vida en las colonizaciones

Las condiciones de vida en las áreas de colonización y ante las limitaciones con que se les prestan servicios, son el reflejo de las condiciones en los lugares de origen

1 Migraciones

Las familias provienen de áreas andinas en donde son críticos los sistemas de tenencia de tierras, y elevado nivel de desempleo Los departamentos que proveen el mayor número de colonos, tienen por ejemplo, los siguientes índices de concentración en la propiedad de la tierra

DEPARTAMENTO	PROPIETARIOS	AREA	PROPIETARIOS	AREA
NARIÑ	88%	32%	0 30%	28 5%
CAUCA	67%	10%	1 70%	48 0%
BOYACA	88%	18%	0 40%	43 4%
TOLIMA	53%	5%	3 02%	49 2%

La población en colonizaciones es joven (47% menor de 15 años y 41% entre 15 y 45 años)

2 Ocupación anterior a la llegada

En once áreas de colonización se obtuvo

<u>ACTIVIDAD</u>	<u>COLONOS %</u>
Minifundistas	35 5
Peón y jornalero	30 2
Arrendatario, aparcerero	14 9
Artesanos, comerciantes y em pleados	12 3

3 La ocupación actual es la de pequeño productor de subsistencia, salvo que reciba los servicios de crédito. Los bajos niveles de escolaridad (entre dos y tres años) y el grado de analfabetismo (43%) inciden negativamente en la utilización de mano de obra

4 Servicios

a) En los servicios de salud y educación se nota la insuficiencia, la cual se transforma con la evolución del movimiento, en la construcción por parte de la comunidad o de diferentes entidades interesadas en el apoyo de estos movimientos, de escuelas, puestos de salud. Sin embargo como soluciones de emergencia, resalta los problemas de dotación, de personal, de maestros, médicos y enfermeras

b) Las vías y medios de transporte son en parte insuficientes y de otra, con el mínimo de especificaciones técnicas, tanto por las dificultades del área misma, como por su costo económico

5 El nivel de ingresos familiares como resultado de lo anterior es bajo y genera otros problemas, bajos niveles de nutrición y baja capacidad de inversión en la parcela

C La producción en colonizaciones

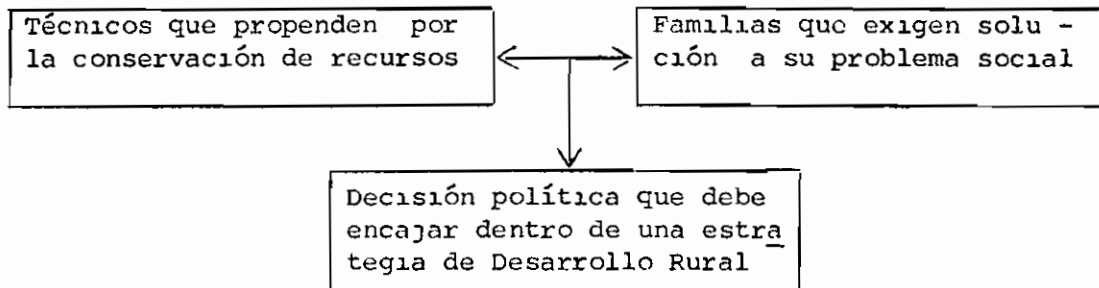
1 Productos y mercadeo

Los productos de las áreas de colonización, tomados en conjunto representan un volumen apreciable dentro del total

de la producción nacional y se caracteriza por estar dentro de los mismos renglones de producción nacional. La diferencia sustancial radica en la productividad por hectáreas, menor en la colonización, tanto por las condiciones físico-naturales como por los sistemas de explotación. Problema determinante del ingreso de los productores en el sistema de mercadeo operante, que como ya se ha visto, no garantiza los mayores beneficios a los pequeños productores sino que se canaliza por intermediarios y comerciantes

Dentro de los factores que inciden negativamente en la producción de las áreas de colonización pueden citarse dos que son objeto de controversias

- a) En algunas áreas y con mayor énfasis en la Costa del Pacífico y Golfo de Urabá, la actividad productiva de los colonos, choca con los intereses de las compañías concesionarias de explotación maderera. Aún más en ciertos sectores llega a ser alarmante cómo a nativos y colonos les está vedado explotar los bosques bajo el criterio de que estos no están capacitados para hacerlo racionalmente, en tanto que de otro lado es discutible afirmar que los concesionarios están cumpliendo a cabalidad con los términos del contrato respectivo
- b) El choque entre la posición de los conservacionistas de los recursos y ecólogos, y la existencia de movimientos de colonizaciones en ciertas áreas que técnicamente no deberían explotarse. Esto hace ver la necesidad de adoptar principios que se compadezcan con los problemas sociales, que exigen soluciones por encima de toda consideración de orden estrictamente técnico. En otros términos



2 Distribución de la tierra

Sobre la distribución de la tierra en las áreas de colonización se observan varios hechos

- a) Existe una marcada tendencia a reproducir el complejo latifundio-minifundio, si bien la caída de los precios son mayores. Esto se explica por
 - 1 Por las condiciones propias del proceso espontáneo de colonización en donde las familias no cuentan con el capital y preparación suficiente para asegurarse una parcela adecuada, entonces el comerciante de baldíos, o las familias con mayores recursos, comienzan el acaparamiento de baldíos, mediante compra y venta de mejoras
 - 2 Las limitaciones crediticias de diferentes entidades que prestan estos servicios no permiten cubrir toda la población, aparte de no ser suficiente la financiación para desarrollar un determinado tipo de explotación rentable. De ahí que muchas familias optan por equilibrar sus ingresos mediante la venta de parte de sus predios
- b) La labor de adjudicación de baldíos del INCORA y su acción preventiva en la distribución inequitativa se ve reducida por
 - 1 El INCORA, no puede desconocer el derecho a la titulación que tiene una persona, no importa la extensión que ocupe, si demuestra que cumple los requisitos legales exigidos y si está dentro de los límites adjudicables
 - 2 El fraccionamiento o venta posterior del fundo, encaja dentro del principio de libre uso y disposición de la propiedad privada que nos rige
 - 3 Las deformaciones que se presentan en la distribución de la tierra, en las áreas de colonización, no obedecen a la aplicación de un criterio particular del INCORA, sino simplemente a una realidad socio-económica que en virtud de la legislación de baldíos del INCORA no puede mayormente modificar

D DIRECCION Y DESARROLLO DE LAS COLONIZACIONES

1 Formas de colonización

Entendida la colonización como un asentamiento de grupos humanos en terrenos baldíos que mediante la explotación de los recursos naturales buscan mejorar su nivel de vida e incorporar dichos terrenos a la economía nacional, pueden identificarse tres formas básicas para su ejecución

Estas formas están diferenciadas por el mayor o menor grado de participación tanto de las familias como del Estado. El respectivo plan de desarrollo se funda en la intervención directa estatal, en aspectos que van desde la selección del área y de las familias, del tipo y sistema de explotación, hasta la implantación misma de patrones de organización de la comunidad

Colonización orientada, o forma que pueda interpretarse la denominada "colonización dirigida" que contiene la Ley 135 de 1961. Hecha esta aclaración, la colonización orientada es aquella en que el Estado sin limitar la iniciativa de los colonos, contribuye a la creación de las condiciones técnicas, sociales y económicas, favorables para lograr un mejor asentamiento, un racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, una mejor organización de la comunidad y una mejor y ordenada distribución de la tierra

En la actualidad, las formas predominantes de colonización, son de una parte, la espontánea tal como ha sido definida, y de otra la orientada o programada que adelanta el INCORA en algunas áreas que se iniciaron bajo formas espontáneas y aún dirigidas

2 Ejecutores de los programas de colonización

Como ejecutores u organismos de dirección y orientación de las colonizaciones, el país puede mostrar una larga lista como ya se ha visto

Cabe destacar la acción cumplida por la Caja de Crédito Agrario, la entidad de crédito agrícola más importante del país, que en virtud de las funciones que le fueron asignadas en 1956, organizó colonizaciones dirigidas, siendo las más importantes las del Ariari y el Caquetá. Aunque los resultados allí obtenidos no fueron muy halagadores, puede decirse que han sido los únicos ensayos serios bajo la forma dirigida que ha tenido el país

Al ser creado el INCORA, le fueron asignadas entre otras funciones, las que en materia de colonización venía adelantando la Caja Agraria, y le fueron por consiguiente entregadas las dos áreas ya mencionadas. Sobre estas y otras iniciadas bajo la forma espontánea, el INCORA ha estructurado una serie de Proyectos para apoyar y orientar las colonizaciones.

3 Problemas en la ejecución de las colonizaciones.

Dentro de los problemas básicos que ha afrontado el INCORA para adelantar sus programas se encuentran los derivados de las técnicas de planeación propias de la colonización, la escasez de recursos financieros y las dificultades para reclutar y mantener en servicio personal capacitado.

Problema de especial importancia, aunque no exclusivo del INCORA, es la limitación de la coordinación inter-institucional, especialmente en colonización en donde es preciso crear toda una red de bienes y servicios de infraestructura que exige la presencia de organismos especializados.

4 Política actual de colonizaciones

Resumiendo algunos criterios ya expuestos, el INCORA, como entidad encargada de las colonizaciones, considera estos programas como complementarios de los de Reforma Agraria. El apoyo y orientación a la colonización la realiza con el otorgamiento de crédito agropecuario, asistencia técnica, titulación de baldíos, organización de la comunidad y mercaado, construcción de vías, escuelas, centros de salud, etc.

Actualmente se está logrando una mayor coordinación inter-institucional. El cuadro No III-1 resume sus actividades.

E COSTO DE FINANCIACION DE LAS COLONIZACIONES

La determinación del costo de un programa de colonización y por consiguiente el asentamiento de una familia, da lugar a numerosas posiciones y cifras que generalmente no corresponden a una realidad, aunque sí a la justificación de la posición de rechazo o de aceptación que se tenga hacia estos programas.

Por otra parte la cifra que se obtiene sobre el costo de colonización depende de los elementos que para calcularlo se

Cuadro No III-1 - Datos básicos áreas de Colonización 1/ FUENTE INCORA - División Colonización

AREAS DE COLONIZACION 2/	INICIACION OPERACION INCORA	SUPERFICIE Hectáreas	POBLACION ESTIMADA FAMILI 3/	TITULOS ADJUDICADOS A JUNIO DE 1972		CREDITOS ACUMULADOS A DICIEMBRE/71 4/		NIVELES EXPLOTACION EN 1972		
				Numero	Hectáreas	Familias	\$ 000	Ganad	Agric	Inculto 5/
A - FINANCIACION PARTICIP EXTERNA										
ARAUCA (BID 197/SF-CO)	1 964	411 750	7 500	1 886	73 181	1 573	35 342	30	12	58
META (BID-197/SF-CO)	1 964	631 500	6 000	3 763	165 496	2 781	74 466	44	18	38
CAQUETA (BIRF 739-CO)	1 963	1 395 000	18 300	10.814	570.879	5 420	138 866	50	10	40
B - FINANCIACION TOTAL INTERNA										
PUTUMAYO	1 964	1 154 250	9 600	5 760	159 067	1 313	26 697	29	17	51
CAUCA # 1	1.964	1 005 750	17 000	1 479	11 258	838	18 781	5	38	57
CHOCO UPABA	1 963	786.900	15 000	6 763	339 801	868	24 846	45	25	30
MAGDALENA MEDIO	1.964	1 270 000	5 000	1 715	237 367	2 903	58.296	41	14	15
CASANARE (YOPAL)	1 969	400 000	9 200	3 382	192 812	310	9 852	72	2	20
T O T A L		7 005 150	87 600	35 580	1 749 879	16 006	387 149	41 3 6/	14 4 6/	44 3 6/

1/ La colonización en Colombia se caracteriza por ser un proceso espontáneo.

2/ Sólo se relacionan las áreas apoyadas por el INCORA

3/ No existen datos censales actualizados. Se presenta una estimación a 1.972

4/ Incluye crédito supervisado, Fondo Rotatorio, Banco Ganadero, INCORA, DLF.

5/ Sobre lo inculto y en algunas áreas se adelanta explotación forestal

6/ Por sus características especiales no se toma Casanare ni Cauca # 1 para el promedio.

tomen Así por ejemplo, hay quienes consideran que con solo construir una vía ya se ha hecho colonización, o que con el solo desplazamiento y localización de una familia en un área determinada, ésta ya ha logrado su asentamiento

Colonizar un área además de lo ya expuesto, significa crear una nueva red de bienes y servicios de infraestructura, es estructurar un sistema de producción y estabilizar, como consecuencia de lo anterior, un medio social Creado lo anterior, puede afirmarse, sin eufemismo que se ha logrado el asentamiento de una familia y de sus comunidad

El carácter informativo de esta conferencia nos impide, como nos ha impedido en los demás temas, entrar a profundizar en el análisis de los costos Podemos sin embargo anotar algunas premisas.

El contenido de un plan de desarrollo para una colonización obedece a la necesidad, al menos como ideal, de lograr un determinado nivel de ingresos familiares Ello determina la magnitud y calidad de los bienes y servicios de infraestructura (vías, salud, educación, etc), los requerimientos de crédito o financiación de las explotaciones aconsejables para el área determinada, y el tipo de organización administrativa para la operación y ejecución del plan Considerada el área colonizable y el número de familias asentables se pueden efectuar diversos cálculos tales como Inversión Total Oficial, Inversión oficial aplicable a las familias según el ritmo de asentamiento, costos de asentamiento familiar a cargo del Estado, costos de asentamiento a cargo de las familias, Inversión Oficial Recuperable directamente, Inversión Oficial recuperable indirectamente, Costos financieros o servicio de la Deuda

Cálculos preliminares sujetos a revisión y complementación, hechos por el INCORA, dan como resultado y a manera de ejemplo lo siguiente

a) Area del Proyecto	412 000 hectáreas	7 500 familias asentables.
b) Area directamente incorporada	100 000 hectáreas	1 200 familias asentadas
	Inversión total oficial	339 000 000
	Costo de asentamiento familiar	282 000

Las anteriores consideraciones y cifras dejan ver por sí mismas las dificultades que nuestro país tiene para la financiación de los programas de colonización. En la actualidad los proyectos del INCORA que cuentan con un plan de desarrollo de bidamente estructurado son aquellos que han logrado financiar se parcialmente con recursos de crédito etc. En lo demás sus programas se ven limitados a las posibilidades de finan - ciación nacional.

CONCLUSIONES

- =====
- 1 La colonización es un hecho que incumbe a todos los colombianos, tanto por la existencia de vastas zonas baldías como por ser una solución que se plantea a nue s pro ble ma agr aria. Un análisis del objetivo de la colonización exige eva - luar su contenido desde diferentes ángulos de tipo social, eco nómico, político, a fin de que los mecanismos que se propo nan estén ajustados a las realidades jurídicas, insti tucio nales y financieras.

A manera de ejemplo, sobre el alcance que debe tener una propuesta de colonizaciones, se incluyen los términos considerados por el INCORA dentro de un estudio que adelanta sobre la colonización (Cuadros III-2 y III 3)

- 2 La incorporación de nuevas áreas a la producción es una resul tante de las condiciones que viven las áreas andinas. Más con cretamente, son los problemas de población y presión sobre la tierra y de desempleo rural y urbano en las zonas andinas, las que inducen a las familias a buscar una solución en las áreas de colonización.
- 3 El intercambio o relaciones entre las áreas andinas y periféricas se opera en términos des ventajosos para estas últimas, ya que a pesar de contar con ambientes socio económicos similares, las áreas andinas están mas desarrolladas. Por otra parte, los productos de las áreas de colonización están dentro de los mismos renglones de producción nacional pero sus condiciones de producción son inferiores en costos y rendimiento y afrontan adicionalmente problemas de mercadeo.

CUADRO III-2 ALCANCE DE LA POLITICA NACIONAL DE COLONIZACIONES

DEFINICION DE

<p>OBJETIVOS =====</p>	<p>BENEFICIO NACIONAL</p>	<p>FRENTE AL PROBLEMA AGRARIO FRENTE A LOS RECURSOS NO UTILIZADOS Y SUBUTILIZADOS FRENTE A LA PRODUCCION</p>
		<p>BENEFICIO FAMILIAR</p>
<p>FORMAS =====</p>	<p>TIPOS DE COLONIZACION</p>	<p>ORGANIZACION COLONIZACIONES DIRIGIDAS REORIENTACION COLONIZACIONES ESPONTANEAS INTERVENCION OTRAS FORMAS COLONIZACION</p>
	<p>SELECCION DE AREAS</p>	<p>POR SUS RECURSOS Y CARACTERISTICAS POR SU LOCALIZACION DENTRO DEL PAIS POR EL PLAZO DE INCORPORACION</p>
	<p>USO Y TENENCIA DE LA TIERRA</p>	<p>TIPO DE EXPLOTACIONES A DESARROLLAR TIPO DE PROPIEDADES A ESTRUCTURAR</p>
	<p>DIRECCION Y PLANEACION</p>	<p>DEFINICION DE COMPETENCIAS</p>
<p>MEDIOS =====</p>	<p>EJECUCION</p>	<p>DEFINICION DE FUNCIONES DE LOS PARTICIPANTES</p>
	<p>FINANCIACION</p>	<p>CLASE Y COSTO DE BIENES Y SERVICIOS A CREAR (SOCIALES, ECONOMICOS Y TECNICOS) POR PARTICIPANTES FUENTES DE FINANCIACION PARA EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS Y DISTRIBUCION ENTRE PARTICIPANTES, Y RECUPERACION DE INVERSIONES</p>

CUADRO III-3 - MECANISMOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS PARA LOGRAR UNA DISTRIBUCION ORDENADA Y EQUITATIVA DE LA PROPIEDAD - DE LA TIERRA

- A ESTUDIO DE FORMAS Y SISTEMAS DE TENENCIA EN LAS AREAS RESERVADAS CON FINES DE COLONIZACION
- B FACTORES DE REGLAMENTACION
 - 1 ASENTAMIENTO DE COLONOS
 - CONTRATOS Y ASIGNACION PROVISIONAL
 - ADJUDICACION DEFINITIVA PREDIOS
 - RECUPERACION DE TIERRAS
 - DERECHOS Y OBLIGACIONES DE COLONOS YA ESTABLECIDOS
 - 2 DISTRIBUCION DE LA TIERRA
 - DETERMINACION DE PERSONAS SUJETAS A ASIGNACION O ADJUDICACION
 - CONTROL ACTOS TRASLATIVOS DE DOMINIO
 - DETERMINACION DE AREAS MAXIMAS Y MINIMAS ADJUDICABLES
- C ALCANCE DEL REGIMEN LEGAL DE TITULACION DE BALDIOS Y ASIGNACION DE TIERRAS, Y CONCILIACION DEL MISMO FRENTE A
 - 1 REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA PROGRAMAS DE DESARROLLO (CREDITOS, SERVICIOS, ETC)
 - 2 REGIMEN LEGAL DE CONCESIONES DE EXPLOTACION FORESTAL Y PETROLERA
 - 3 REGIMEN LEGAL DE INDIGENAS