UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE ECONOMIA

ASPECTOS PRELIMINARES PARA LA FORMULACION DE UN PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE LA CRUZ

(TESIS DE GRADO)

PASTO - 1.984

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE ECONOMIA

No. 33837
Fecha 21-05-85
Libreria El autor

"Las ideas y conclusiones en la Tesis de Grado son de responsabilidad de sus autores".

Artículo 1o. del Acuerdo No. 324 de 1.966 (Octubre 11), emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

ASPECTOS PRELIMINARES PARA LA FORMULACION DE UN PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE LA CRUZ

(TESIS DE GRADO)

Por: ARMANDO PATIÑO MORA
GUILLERMO IBARRA BENAVIDES

Director: CARLOS AYALA PEÑA
POSTGRADO EN PLANEACION ECONOMICA

PASTO - 1.984

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

AN
T
330.986162
P298
EJ. 1

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

No. 33837 1
Valor 3000 oo.
Fecha 11-18-87 X
Fac. Economía. Canje
Librería El autor. Comp.

"Las ideas y conclusiones en la Tesis de Grado son de responsabilidad de sus autores".

Artículo 1o. del Acuerdo No. 324 de 1.966 (Octubre 11), emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
PRIMERA PARTE	3
ASPECTOS TEORICO-METODOLOGICOS.	3
I. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE LA PLANEACION	3
II. ASPECTOS METODOLOGICOS	18
1. Pronostico socioeconómico	19
1.1. Análisis demográfico	20
1.2. Análisis socioeconómico	22
1.2.1. Aspectos sociales	22
1.2.2. Aspectos económicos	24
2. Diagnóstico sectoriales	25
2.1. Tendencias de expansión urbana	25
2.2. Eficiencia del transporte urbano	26
2.3. Diagnóstico de los servicios públicos	26
2.3.1. Servicios públicos municipales	27
2.3.2. Servicios comunales de responsabilidad Nacional.	28
2.4. Diagnóstico sobre la eficiencia administrativa y financiera en el municipio	28
3. Diagnóstico municipal.	30
III. OBJETIVOS E HIPOTESIS	37
1. Objetivo general	37
2. Objetivos específicos	37
3. Hipótesis	38
SEGUNDA PARTE	40
PRONOSTICO SOCIOECONOMICO	40
I. CARACTERIZACION ACTUAL DE LA ECONOMIA REGIONAL	40

	Página
II.- ASPECTOS FISICOS	
1. Localización	66
2. Area	66
3. Relieve y clima	66
4. Altura	67
5. Suelos	67
6. Clases (Arqueológicas) para capacidad y uso del suelo	67
6.1. Clase III	67
6.2. Clase IV	68
6.3. Clase V	69
6.4. Clase VI	69
7. Recurso Forestal	70
8. Recursos ictiológicos	70
9. Recursos hídricos	70
III. ASPECTOS DEMOGRAFICOS	70
1. Generalidades	70
2. Ambito demográfico y planeación	75
3. Estadísticas y ajustes	81
4. Evolución de la estructura de la población	91
5. Migración municipal	102
6. Composición por edad y sexo	115
7. Distribución espacial de la población	123
IV. ANALISIS SOCIOECONOMICO	129
1. Población económicamente activa, empleo e ingresos.	129
2. Estructura económica	156
2.1. Generalidades	156
2.2. Definición del producto interno bruto	158
2.3. Ingreso neto total	159
2.4. Participación de los sectores en la formación del P.I.B. regional.	163
2.5. Estructura del P.I.B. Municipal	165

Página

2.6. Participación del P.I.B. municipal en el P.I.B. departamental y nacional. 167

2.7. Distribución de la P.E.A. por sectores y ramas de actividad económica 170

2.8. Perspectivas y desafíos para el futuro. 172

2.9. A manera de conclusión 173

2.10. Sugerencias. 175

TERCERA PARTE 177

DIAGNOSTICO SECTORIAL 177

I.- TRANSPORTE. 177

II.- SALUD. 182

III.- ENERGIA ELECTRICA 189

IV.- ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS 194

V.- VIVIENDA 200

VI.- TELECOMUNICACIONES 202

VII.- EDUCACION 202

VIII.- ACCIONES Y PROYECTOS PRIORITARIOS 210

1. Transporte 210

2. Salud 210

3. Energía Electrica 211

4. Acueductos y alcantarillados 211

5. Vivienda 212

	Página
6. Telecomunicaciones	212
7. Educación.	213
IX. ASPECTOS TRIBUTARIOS	215
1. Aspectos tributarios	215
2. Las alternativas tributarias y financieras	222
2.1. Impuesto predial	223
2.2. Impuesto de Circulación y Tránsito	227
2.3. Industria y comercio	227
3. Las perspectivas economicas y financieras	230
X.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	238
XI.- BIBLIOGRAFIA	242

CUADROS

		Pág.
1.	Propiedad de la tierra 1.953 - Nariño	44
2.	Propiedad de la tierra 1.970 - Nariño	45
3.	Distribución de la tierra y variación porcentual según superficie entre 1960-1971 - Nariño	46
4.	Participación porcentual comparado según número y tamaño de las explotaciones - Nariño	47
5.	Forma de tenencia por número de explotaciones y superficie 1.970-1971 - Nariño	49
6.	Diez cultivos principales de Nariño en la Economía Nacional 1.982	55
7.	Cultivos temporales, superficie, producción y rendimientos 1.970-1982 - Nariño	56
8.	Destino de productos superavitarios 1982 - Nariño	58
9.	Proyección de la demanda sectorial de trabajadores para el departamento de Nariño y total nacional 1977-1980-85	62
10.	Evolución del empleo según categoria ocupacional 1964-1973 - Nariño	63
11.	Evolución de la población colombiana conquista censo 1973	79
12.	Población censo de 1964 resultados provisionales - Nariño La Cruz	86
13.	Población censo 1964. Cifras ajustadas Nariño-La Cruz	87
14.	Población Censos 1973 (provisional) Nariño - La Cruz	88
15.	Población Censo 1973 Cifras ajustadas Nariño - La Cruz	89
16.	Población 1964-1973. Nariño - La Cruz	90
17.	Evolución de la estructura poblacional Nacional, Departamental, Municipal.	93
18.	Razones por las cuales el Jefe de Familia migra del área rural al área urbana	98
19.	Superficie ocupada por los diferentes estratos de la estructura de la tenencia de la tierra en el municipio de La Cruz	103

Pág.

20. Indicadores y población del departamento de Nariño y municipio de La Cruz. Mortalidad 1982 — 107
21. Estimación de la migración interdepartamental 1968-73 — 109
22. Migración interdepartamental al municipio de La Cruz 1968-1973 — 111
23. Tasas de emigración departamentales y municipales — 112
24. Estructura edáfica para el censo de 1951. Municipio de la Cruz. — 116
25. Estructura edáfica para el censo de 1964 municipio de La Cruz — 117
26. Estructura edáfica para el censo de 1973 municipio de La Cruz — 118
27. Estructura piramidal 1964-1973 Municipio de La Cruz — 119
28. Población por sexo y grupo de edad . Proyecciones 1985-1990-1995 del municipio de La Cruz — 122
29. Distribución espacial de la población municipio de La Cruz — 124
30. Crecimiento espacial de la población 1964-1973 municipio de La Cruz — 126
31. Población urbana y rural. Proyecciones 1980-1985 municipio de La Cruz — 128
32. Población económicamente activa municipio de La Cruz — 133
33. Población económicamente inactiva municipio de La Cruz — 134
34. Población de 10 años y más. Economicamente activa según grupo de edad, municipio de La Cruz — 136
35. Estructura porcentual de la P.E.A. por espacio y sexo 1973 municipio de La Cruz — 138
36. Desempleo censo 1964 departamento de Nariño — 141
37. Números de predios por tamaño 1981 municipio de La Cruz — 149
38. Distribución del ingreso - Nariño - municipio de La Cruz — 151
39. Concentración del ingreso (coeficiente GINI) 1973 Na- — 152

Pág.

riño- municipio de La Cruz

40. Población edad mayor de 10 años ocupada según tramos de ingreso municipio de La Cruz. 154

41. Hogares según nivel de ingreso familiar municipio de La Cruz 155

42. Ingreso neto total a precios de mercado 1981-1982 municipio de La Cruz 160

43. Participación de los sectores y ramas de la Economía en la formación del P.I.B. 1981-1982 municipio de La Cruz 164

44. Estructura del P.I.B. a precios de mercado 1981-1982 municipio de La Cruz 166

45. Participación del P.I.B. sectorial dentro de los totales departamentales y nacionales 1981-1982 municipio de La Cruz 168

46. Distribución porcentual de la población económicamente activa P.E.A. por sectores y ramas de actividad económica 1981-1982 municipio de La Cruz 171

47. Tráfico promedio día 1982 municipio de La Cruz 178

48. Red vial rural 1982 municipio de La Cruz 179

49. Metas físicas alcanzadas por el Fondo Nacional de Caminos Vecinales 1977-1982 municipio de La Cruz 181

50. Diez primeras causas de mortalidad 1981-1982 municipio de La Cruz. 183

51. Causas de mortalidad según encuestas realizadas 1982 municipio de La Cruz 184

52. Indicadores de mortalidad 1982 municipio de La Cruz 186

53. Tasa bruta ajustada de mortalidad por mil habitantes 1970-1982 municipio de La Cruz 187

54. Personal médico y paramédico, cobertura 1982. Municipio de La Cruz. 188

55. Cobertura del servicio 1982 municipio de La Cruz 191

		Página
56.	Consumo de energía por sectores 1982 municipio de La Cruz	192
57.	Proyecto de construcción del Plan Nacional de electrificación rural 1982 municipio de La Cruz	193
58.	Estructura de los servicios de acueducto y alcantarillado sector urbano 1982 municipio de La Cruz	195
59.	Acueductos construidos 1963 - 1982 municipio de La Cruz	197
60.	Población atendida en 1982 - Nariño, municipio de La Cruz	198
61.	Escolaridad nacional, departamental y municipal 1977 - 1982	204
62.	Población, relación alumno-profesor, aulas, costo cobertura 1981 - 1982 municipio de La Cruz	205
63.	Tasas de promoción escolar. 1981-1982. Municipio de La Cruz.	208
64.	Principales Ingresos Tributarios Municipales 1971-1983	216
65.	Estructura tributaria Municipal 1975, 1980-1983 municipio de La Cruz.	217
66.	Evolución del Gasto Público Municipal 1975-1983	220
67.	Usos del Suelo municipio de La Cruz	226
68.	Proyección de Ingresos 1975-1995 municipio de La Cruz	228
69.	Organigrama tipo para una estructura municipal	237
70.	Capacidad de endeudamiento 1985-1994 municipio de La Cruz	233
71.	Esquema de Organización de la Oficina de Planeación del municipio de la Cruz	235
72.	Esquema de la Oficina de Planeación simplificado municipio de la Cruz	236

I N T R O D U C C I O N

"Buscamos que el Estado Nacional se haga presente con todo su poder de ordenamiento institucional y con los recursos necesarios para democratizar no solo las cargas tributarias sino el beneficio del presupuesto nacional y del patrimonio económico, cultural y científico de toda la nación.

Tratamos de corregir la acción dispersa y anarquía de los institutos nacionales y de ser posible, cambiar el sentido burocrático que le imprimen a los programas nacionales y regionales. En el ámbito municipal tratamos de actualizar, modernizar y hacer operativa al máximo la administración municipal, para que sirva de eje a través de un organismo planificador superior y aunando todos los esfuerzos y programas para el futuro, sea además el dique a la práctica nociva de cambiar el personal administrativo". (1) Estas consideraciones son un síntoma de la gestación de un proceso de planeación que por la vía del cuestionamiento al centralismo asfixiante para nuestra región, de la permanente búsqueda e integración de los diferentes estamentos pretende mejorar las condiciones de vida de nuestra población. En el ámbito nacional de alguna manera este proceso viene fortaleciéndose y favoreciendo a las regiones que cuentan con portentosos aparatos administrativos y equipos técnicos, en detrimento de las regiones que no los poseen quedando siempre a la zaga de los procesos levemente participativos en la elaboración del presupuesto de inversiones. En esta perspectiva aparece el Decreto 1306 que determina que los núcleos urbanos con más de 20000 habitantes deben elaborar un plan integral de Desarrollo para fortalecer la autonomía regional y local, que en términos reales significa menores recursos para los mu

(1) Diagnóstico general y perspectivas para el desarrollo integral de Ipiales y la exprovincia de Obando, Comité Ejecutivo de Movimiento Cívico, Octubre 1983. Pág. 15.

nicipios en un contexto en que el esfuerzo fiscal de sus habitantes es similar al existente nacionalmente, con necesidades crecientes y en donde casi no se pueden establecer prioridades sino urgencias por la insatisfacción acumulada a lo largo de los años, bajo un desenvolvimiento estructural de su economía insuficiente y débil. En este mismo proceso los movimientos cívicos y populares son sin lugar a duda la vía expedita para que el proceso de planeación participante tomo cuerpo parcial o levemente en la realidad y no se conviertan en buenas intenciones. Experiencias como las del Consejo de Planeación Departamental que ha presentado un conjunto de proyectos al gobierno nacional, los foros intergremiales y denominados por la dignidad de Nariño, la creación de la corporación para el desarrollo de Nariño, de comités interinstitucionales, en fin de diversos actos políticos sociales y de las entidades privadas o públicas que deben tenerse en cuenta para que sus aportes vayan materializándose y se extiendan beneficamente, permitiendo que la técnica no sea un obstáculo sino un complemento a los objetivos señalados.

El presente trabajo analiza el desenvolvimiento económico y social del municipio de la Cruz teniendo en cuenta todos estos factores apuntando a conclusiones objetivas desprendidas de la realidad y de la experiencia laboral de todos estos años buscando llegar a los aspectos fundamentales, sin detenerse en cuestiones de uso corriente en esta clase de investigaciones. Es un ensayo que lógicamente por formar parte de un proceso en gestación está sometido a múltiples críticas y limitantes para su materialización y constituye un aporte mínimo para instaurar un proceso de planeación en la región norte del departamento aislada geográfica y económicamente y en un municipio donde se espera que los estudios, las iniciativas, continden esta vez por quienes van a ser sus beneficiarios.

PRIMERA PARTE

ASPECTOS TEORICO METODOLOGICOS

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE LA PLANEACION NACIONAL Y REGIONAL.

Son muchos los estudios y eventos en los cuales se ha resaltado el vacío del que adolece el Plan Nacional de Desarrollo "Cambio con equidad" de Belisario de no poseer un capítulo dedicado específicamente a la política y planeación regional. A diferencia de éste los dos gobiernos anteriores y en especial el de Turbay Ayala en su Plan de Integración Nacional sí esbozaron una política y que se sintetizó en la denominada "Descentralización y autonomía Regional". En realidad esta concepción tiene su origen décadas atrás, más o menos desde finales de los años cincuenta, época en la cual se empieza a institucionalizar la planeación en el país. Esta desde luego es analizada por quienes estudian las políticas económicas imperantes en el país y en América Latina mostrando de alguna manera las dificultades que encuentran en su materialización. Así entonces se tiene que "La vertiente estructuralista en América Latina encontró en el Keynesianismo justificación para su gran fé en la intervención estatal en la economía capitalista, a lo que llamó eufemísticamente "planeación no centralizada" que combinaba la intervención con el estímulo a la empresa privada y, de hecho, cierta intervención sin haber cambiado mayormente las estructuras sociales que se transformaban más bien por sí mismas" (2). Precisando un poco más en el origen de estas concepciones se tiene que las versiones en la década de 1960 plantean lo siguiente:

"En la actualidad, si bien no existen todavía planes regionales de Desarrollo que sean integrales, varios países Latinoameri-

---

(2) Keynesianismo y Monterismo reflejos latinoamericanos, Salomón Kalmanovitz, en Nuevos desarrollos de la Economía, Departamento de Publicaciones Univalle. Pág. 418.

canos han avanzado en esa vía, regionalizando o en vía de regionalizar su territorio con diversos grados de profundidas y empezando a adoptar sus planes nacionales, sus políticas y sus estructuras socio-económicas a la nueva organización espacial promovida. Numerosos políticos, funcionarios e investigadores se dedican a estudiar estos nuevos conceptos, conscientes de que pueden aportarles soluciones concretas para la promoción del Desarrollo en todo el territorio Nacional. Aprovechan las ideas y experiencias de los países desarrollados pero las adaptan a la realidad latinoamericana. Seguramente el camino que recorrer todavía es largo y será difícil, pero el nuevo rumbo está tomado y permite augurar bien la evolución futura" (3). Hace algunos años en directa aplicación de esta concepción en Colombia el Departamento Nacional de Planeación institucionalizó y efectivamente instauró un proceso en base del denominado "Modelo de regionalización", que se utilizó como instrumento para influir en las políticas de distribución de la población en Colombia, uno de los mecanismos señalados en el modelo para lograr los objetivos del Desarrollo regional "equilibrado" se refiere a la orientación de las migraciones. Se plantea que algunas zonas superpobladas y de baja potencia deben disminuir su densidad demográfica con el fin de que una parte de la población eleve su productividad y mejore sus ingresos. Se afirma entonces que suprimir las migraciones sería un error grave en un país en vía de Desarrollo, que los flujos migratorios por el contrario, deben estimularse y orientarse en los centros urbanos, se jerarquizan entonces con el objetivo de definir los polos de Desarrollo y las funciones urbanas de alcance nacional. "El modelo de regionalización esencialmente constituyó un mecanismo descriptivo que registró el hecho evidente de que los desequilibrios, se pudo haber empleado para justificar cualquiera de los propósitos

(3) Francois Perroux, consideraciones en torno a la noción de "Polo de crecimiento", pág. 5. Junio de 1963.

políticos monetarios o demográficos; sin embargo cada grupo de presión acogió sus propias políticas en vez de las sugeridas en el modelo de regionalización" (4). En realidad estas políticas que a nivel de planeación han venido primando desde hace varios años en el país, encuentran serios obstáculos estructurales que han impedido por lo menos una descentralización del poder institucional del estado en sus entidades nacionales que manejan la mayor parte de los recursos del estado. Frente a esto se ha esbozado como la dinámica del desarrollo local, se articulan a un proceso de concentración de la riqueza de las actividades productivas, de la tecnología, de los recursos humanos e institucionales de los servicios, del poder de decisión, obligando a estas regiones ha convertirse en apéndices de polos de Desarrollo que se alimentan permanentemente de la expropiación de los recursos humanos y materiales de ellas. "Los análisis en términos de proceso de urbanización están estrechamente ligados a una perspectiva teórica evolucionista, en la que cada formación social se va produciendo, sin ruptura, por desdoblamiento de los elementos de la formación social anterior. Las formas de asentamiento humano en el espacio, son el reflejo más visible de estos cambios. Por ello muy frecuentemente, se ha utilizado dicha evolución de las formas espaciales como criterios clasificatorios de las etapas de la historia universal. No creemos insistir en el error que representa el delimitar los tipos de sociedad según sus diferencias espaciales." (Según lo plantea Manuel Castellsan su sociología urbana.)

En otros términos ni el enorme crecimiento urbano ni la existencia de áreas deprimidas puede considerarse como un efecto propio de las particularidades del subdesarrollo sino que debe necesariamente recurrirse al análisis de la función que desempeña cada uno de estos sectores espaciales en la dinámica de la Eco

(4) Cardona Ramiro. La Planificación un tigre de papel, en Economía Colombiana, pág. 67.

mia Colombiana y por consiguiente en el proceso de acumulación de capital, del sistema productivo y por tanto en las esferas de la producción, la circulación, el intercambio ó el consumo de los valores de cambio generados y de las relaciones sociales de producción que los caracterizan. Así se tiene que en las regiones atrasadas la inmobilidad de la propiedad territorial es un factor determinante y condicionante en las áreas deprimidas, no permite que haya un libre juego de las fuerzas del mercado originando un permanente refuerzo de la dependencia de estas zonas polarizadas hacia los grandes centros industriales que las sujetan y articulan a procesos de intercambio desigual, se surten de sus productos y su fuerza de trabajo y en general configuran las características fundamentales de sus economías. Al mismo tiempo la situación de atraso en estas últimas condiciones delínea una estructura de poder que se convierte en uno de los más grandes obstáculos y hace del estado una fuente de empleo de gran magnitud por lo cual su burocratización es uno de los síntomas más evidentes y la terciarización de sus economías es decir del fortalecimiento del comercio, y los servicios es la características central de un proceso en el cual hay la acumulación creciente de los efectos retardatorios que la originaron y sustenta como los bajos ingresos, estrechez del mercado, baja capacidad de demanda de su población imposibilitando la realización local de su producción agrícola y enviando los excedentes generados hacia los grandes centros. En estas zonas se constituye un enjambre de aldeas en cuyo espacio la estructura de la economía tiene un peso relativo casi que dominante de la agricultura y la ganadería, en donde el desarrollo desde el punto de vista tecnológico, de la productividad y el crecimiento que denotan, no asimilan la fuerza de trabajo y es el principal obstáculo para instaurar un eficaz proceso de planificación. De aquí que necesariamente cualquier intento de instaurarle debe necesariamente resolver el problema central de su base económica originado en la estructura de

la tenencia de la tierra para garantizar los aspectos básicos constitutivos del bienestar como el empleo, ingresos suficientes, y por consiguiente acceso a la educación, salud, vivienda y evitar que la burocratización de la fuerza de trabajo sobre todo en el área urbana sea el flagelo permanente y la condición sine-qua-non de su estancamiento. Estas características lógicamente son las que posee la especialidad de la Economía Capitalista Colombiana y la situación asignada a estas últimas áreas desde luego ha favorecido el proceso de acumulación de capital y por lógica deducción de la dinámica estructural, generalizada y continua, contemporánea.

Independientemente de esto el estado desde hace algunos años ha venido insistiendo en una política regional y espacial que aunque empezó con muchos bríos en las dos últimas administraciones liberales en el presente gobierno ha perdido un poco de vigor tal vez porque la preocupación central está en la superación de la crisis que soporta nuestra economía. Sin embargo, de esto siguen vigentes algunos de los programas y las disposiciones emanadas de este tipo de políticas. Así por ejemplo, las disposiciones que regulan para los departamentos y municipios (Decreto 1527 de 1982) y 1306 de 1980), que orientan la elaboración de los planes de Desarrollo, su obligatoriedad y las incidencias desde el punto de vista de la inversión pública y los recursos del crédito utilizados; las relativas a las transferencias de recursos especiales para los Municipios por parte de las entidades propietarias de obras públicas sobre la transmisión de energía eléctrica, acueducto, sistemas de riego y regulación de los ríos y caudales, (Ley 56 de 1981), la organización del régimen de las áreas metropolitanas (Decreto 3104 de 1979), la redefinición de las corporaciones regionales y la ley 10 de 1982 mediante la cual se crea la corporación para el desarrollo de Nariño, la ley 14 que acoge y materializa los planteamientes de la Misión Bird-Wiesner y establece la reforma tributaria para los fiscos regionales y departamen-

les, entre otros. Todas ellas guardan coherencia con el propósito de moralizar y reformar la administración por la acción de un gobierno que utiliza como slogan en sus intentos reformistas a "la voluntad del pueblo", veamos que hay de cierto y real en ellos y cuales serían algunos de los mecanismos por acoger.

Actualmente existe una situación en la cual se registran un exacerbado proceso de concentración de la riqueza. Pero además de la versión sobre el centralismo y sus consecuencias nefastas para las regiones pobres tenemos que buscar causas globales denotantes del grado de erosión paulatina que existe en la administración pública y en el bienestar de nuestros pueblos. "Desde Bolívar y Santander hasta los recientes problemas que afronta la reforma tributaria de Belisario Betancourth, el estado colombiano ha tenido una totalmente inadecuada estructura fiscal, debida principalmente a la eficaz resistencia de las clases y gremios dominantes a dejarse poner impuestos. Esto hace recaer el financiamiento del estado en los débiles hombros de la clase media, cuyas rentas provenientes del trabajo no pueden escapar al control fiscal y cuya debilidad política le impide modificar en su favor la legislación tributaria como acaban de hacer los gremios nacionales frente a la actual reforma" (5).

Pero además de esto tenemos que "emprender una serie de retoques a nuestras instituciones para lograr una más activa descentralización es quizá incurrir en el mismo error que comete quien reconstruye. En el transcurso del tiempo la evolución de nuestras normas constitucionales ha tratado de incorporar al derecho público, cánones para adaptar la desueta constitución colombiana a nuevas realidades sociales, políticas y económicas; y estos retoques son tan evidentes, que aún los legos en tan intrincado

---

(5) Gonzalez E. Fernan. Descentralización y tributación. Pág.8.

aspecto de "La creencia del estado" como quien tiene el privilegio de dirigirse a ustedes hoy, tienen oportunidad de apreciarlo a simple vista. Dígalo sino el famoso artículo séptimo de la Constitución Nacional y su correspondiente parágrafo que a Laletra dice: "Fuera de la decisión general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, militar, instrucción pública, la administración de justicia, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general. Este artículo y su parágrafo fueron modificados tanto por el acto legislativo de 1968 como por el de 1979, a fin de adaptar la carta a las nuevas concepciones, pues la planificación y el mismo desarrollo no admitían la camisa de fuerza del marco departamental. En consecuencia, continuar con éste proceso de remiendos constitucionales, no aparece ser la forma más adecuada para lograr una efectiva descentralización."(6) A esto se suma el hecho de que "Todos los planes anteriores han partido de un diagnóstico que, a pesar de la información factual correspondiente a cada momento, coincide en señalar como elemento característico de nuestro desarrollo la desigualdad o heterogeneidad regional. Obviamente, frente a esa verificación la postura política no ha sido idéntica. En los años 60, se postulaba como directriz frenar el proceso de Urbanización, a contrapelo de la dinámica del capitalismo, mediante políticas agro-reformistas que a la postre fracasaron en un intento de detener la vía prusiana de transformación de la estructura productiva del campo"(7).

La conclusión implícita de este análisis, no es otra que la necesidad de abandonar la terca insistencia de los años anterio-

---

(6) Ramírez Evelio. Autonomía regional en Colombia. Pág. 11

(7) Moncayo Víctor Manuel. Autonomía Regional una razón sobre su ausencia. Pág. 50 en Economía colombiana.

res, de poner todo el énfasis en los mecanismos que comparten la desigual localización del desarrollo industrial"dicho en otras palabras, se conoce como irrealizable la pretención de tratar de convertir las zonas y departamentos atrasados y deprimidos en áreas industrializadas para plantear alternativamente y en forma quizás más pragmática la satisfacción de las necesidades sociales básicas de la población allí donde no existen o son deficientes, para que haya condiciones óptimas y universales de reproducción de la fuerza de trabajo en las distintas áreas territoriales, que posibiliten una mayor movilidad espacial de la implantación capitalista y contribuyan a eliminar las confrontaciones cívicas, que a menudo plantean serios problemas al curso normal de las prácticas gubernamentales" (8). Vistas las cosas desde esta óptica y en la cual desde luego está implícita la dependencia económica y parcialmente política de nuestro país y de América Latina, de países desarrollados como los estados Unidos, cabe por lo tanto afirmar que "las ideas sobre el desarrollo económico son un simple mito... y seguramente uno de los pilares de la doctrina que sirve para encubrir la dominación de los pueblos dentro de la nueva estructura del sistema capitalista" (9). Pero de otra parte "Los objetivos de la planeación a menudo chocan entre sí, la capacidad de producción con el consumo actual, la producción con el empleo, el crecimiento con la distribución del ingreso, los beneficios presentes con los futuros, estos objetivos no pueden reconciliarse sino que debe sujetarse ó arbitrarse, dentro de un proceso esencialmente político. La planeación del desarrollo no es solamente en parte, un arte económico; en sumo grado, también es un ejercicio de orden político" (10).

Desde el punto de vista histórico es innegable que los sectores populares deben retomar, asumir el control y la posesión efec

(8) Ibid, pág. 31
(9) Hurtado Celso, Desarrollo económico un Mito. Pág. 81
(10) Lewis Artur. Teoría de la Planificación económica. Pág. 21.

tiva sobre los medios de producción para vez de afectar las variables económicas en función del bienestar colectivo y con lo cuál se requieren profundas transformaciones estructurales que posibiliten, desarrollen y afirmen la voluntad de vida de nuestros pueblos libremente de la reproducción de las formas de autoridad y ejercicio de la sumisión y el despotismo. Pero independientemente de estas perspectivas teóricas, históricas actualmente los pueblos, las comunidades, los sectores sociales, los desprotegidos, deben buscar y manifestar mecanismos de autodefensa contra la permanente y creciente expropiación de su energía creadora y vital. En este marco, "los problemas infraestructurales, sociales se agudizan en algunas regiones del país, desarrollándose un nuevo tipo de movimientos sociales, en el que participan varios intereses y sectores sociales, nucleados fundamentalmente alrededor de reivindicaciones que tienen como objetivo central la exigencia al estado de mejores servicios públicos y por la ampliación de la cobertura de los servicios sociales. Estos movimientos han sido denominados Movimientos Cívicos y muchos de ellos desarrollan múltiples formas de acción para llamar la atención sobre sus reinvindicaciones. Una buena parte de estos movimientos cívicos ha llegado hasta la paralización completa de las actividades productivas, civiles, políticas y administrativas de poblaciones grandes y pequeñas y aún de regiones enteras. Nos referimos claro está al fenómeno del paro cívico. Este hecho, el de la paralización es el que sin lugar a dudas a preocupado a las autoridades gubernamentales, pero los movimientos cívicos han ganado un lugar dentro del conjunto de la problemática regional colombiana" (11).

Es en este momento histórico en el cual aparece en el departamento de Nariño un movimiento de relativas proporciones institucionales, cívicas y gremiales que apunta a detener el asfixiante

(11) Los movimientos cívicos en Colombia, Economía Colombiana, Pág. 102.

centralismo, a dilucidar el tránsito que conduce por los senderos del desarrollo, la transformación o el cambio y a desplegar múltiples mecanismos de acción que fortalecen la toma de conocimiento e ideologización popular, de cuestionamiento sobre las formas de vida institucionales anquilosadas en nuestro subdesarrollo y situadas como la contraparte de este proceso de oposición y rechazo y en última instancia de reorientación de nuestros destinos. Sumado a esto se encuentra el hecho mediante el cual el proceso de planeación en forma gradual, leve y tímida se ha hecho presente en el Departamento de Nariño.

En primera instancia se han elaborado una serie de estudios en los cuales se diagnostican las condiciones físicas, espaciales, sociales e institucionales de nuestro desarrollo (Plan para Nariño y Putumayo, Plan para la Costa Pacífica, Plan para la provincia de Obando, etc.). De ello se destaca la incoherencia en la acción del estado para suplir las necesidades sociales, formular políticas o actuar programáticamente sobre ellas dando la visión de una máquina anarquizada por el rumbo diferente que asumen cada una de sus piezas. Sin embargo aspectos positivos de ellos se encuentran en la asimilación rápida y efectiva de los diferentes estamentos gremiales que a través de una serie de eventos han logrado plasmar en conclusiones, en estudios más precisos, perfiles de proyectos, solicitudes al gobierno nacional y documentos de diversa índole como la carta dirigida al presidente de la República quien ha despertado expectativas aún no satisfechas.

En este proceso se han logrado importantes antecedentes en los cuales hay una integración de hecho de los estamentos con las entidades gubernamentales como por ejemplo en la expprovincia de Obando que abarca más de trece municipios en donde se ha constituído un Comité técnico y cívico que elabore un plan para esta región e incrementa su capacidad de negociación con el poder central. Es ahí precisamente donde consideramos plausible una alter

nativa para la zona norte del departamento y en particular para el municipio de la Cruz. Nosotros concluímos conque hay una región homogénera, objeto de planeación, constituída por la zona norte independiente de la costa pacífica, la Zona andina y el pie de monte amazónico, como han sido definidas por ejemplo en el manual de planeación departamental: "Bajo la región homogénea se entiende un espacio continuo delimitado de tal manera que en el se dá la identidad o similitud de una o varias características, es decir, la región ha sido limitada, es homogénea con respecto a determinados criterios. Se habla de regiones económicas homogéneas cuando los criterios de delimitación a los que se refiere la homogeneidad son criterios económicos o de relievancia económica, ejemplo: grado de industrialización, del empleo"(12). Una región de planeación es un espacio contiguo delimitado con el fin de aplicar un plan o programa de desarrollo regional, es decir se trata de un espacio continuo sometido a un plan o programa regional. Las regiones de planeación pueden ser regiones administrativas homogéneas o pueden delimitarse teniendo en cuenta tres conceptos, en todo caso una región que es delimitada sin tener en cuenta sus medios económicos, no es la más adecuada. Las características de esta región en general podrán sintetizarse así:

"- Relaciones sociales tradicionales y analfabetismo.
- Tenencia de la tierra inadecuada
- Baja productividad de la mano de obra.
- Presión sobre la tierra y ausencia de servicios públicos.
- Emigración cualitativamente selectiva y cualitativamente insuficiente" (13).

Al mismo fenómeno es importante adicionarle la circunstancia especial creada por la reforma de 1968, como es la capacidad de asociación, refiriéndose concretamente a las asociaciones de Muni

(12) Manual de Planeación departamental. Pág. 259.
(13) Ibid. pág. 261.

cipios y a las áreas metropolitanas. Estas últimas corresponden a las ciudades que se han convertido en polos de atracción y de desarrollo, y que viven rodeadas de satélites económicas, social y políticamente.

En nuestra opinión, la región es más real y anterior a la asociación por lo cual se recomiendan las regiones de municipalidades, como mecanismos de unión entre varias localidades, de una región determinada que en último caso, podrían reemplazar a los departamentos en su papel de intermediarios entre la Unación y el Municipio, con posibilidades de percibir ciertos impuestos y emprender determinados proyectos de desarrollo económico, social y de servicios. Una micro-central, una carretera o un proyecto turístico, interesa más a una región de municipalidades y se propicia su realización cuando se consolida la capacidad financiera a través de la unión natural de varios municipios. Es claro que la desaparición de los departamentos, requiere un análisis profundo en términos de sugerir los organismos sustitutivos y de concebir de una manera diáfana y precisa, las atribuciones, las funciones y la misión de los mismos, así como la distribución de los recursos departamentales de tal manera que no se corra el peligro de crear reemplazos en mecanismos más pesados, y más lentos que con características de mayor independencia. No sobra advertir que el esfuerzo financiero para las regiones municipales, con la desaparición de los departamentos sería insospechado.

Ahora bien la crisis municipal no es solamente de estructura y de procedimientos administrativos. Es fundamentalmente de inexistencias de recursos financieros. Teniendo en cuenta que la generalidad de los municipios tienen población y actividad económica de extensión rural y que a esta población corresponden los índices más altos de incapacidad tributaria, por lo cual las esperanzas no pueden fincarse solamente en el aumento de los impuestos. Se hace referencia a categorías de municipios, no tanto po

ra enmarcar la localidad de una rigidéz circunstancial proveniente de factores variables, sino más bien, para determinar en ellas el mayor o menor esfuerzo que la nación, departamento o municipio puedan hacer para mejorar los ingresos municipales.

Debe buscarse la solución "en transferencias proporcionales de recursos de conformidad con las exigencias de cada municipio o de regiones de municipalidades y que, exista una adecuada capacidad administrativa para aplicarlos. Resulta normal esta sugerencia debido a que los renglones objeto del gravámen por parte del municipio no tiene la suficiente dinámica para proveer a sus localidades de los recursos indispensables para satisfacer una serie de necesidades crecientes. A lo anterior se agrega el desconocimiento de las fuentes de crédito, de los mecanismos para la utilización de las mismas, así como la falta de capacidad técnica a nivel municipal para elaborar proyectos de inversión que les permita obtener la financiación requerida.

Se suman además los engorrosos y prolongados trámites a los cuales debe someterse la administración municipal en los diferentes niveles de decisión gubernamental, para obtener recursos de capital.

Como consecuencia del debilitamiento financiero del Municipio, se viene registrando un permanente traslado de funciones que tradicionalmente han sido de incumbencia, bien al departamento o a la Nación, y por tanto, la iniciativa y la capacidad de gestión, la autonomía municipal se encuentra en un cataléptico campo de acción.

Esta es la situación que soportan los municipios de la Zona norte del Departamento y en especial del municipio en cuestión. Nosotros consideramos que las caracteristicas actuales del proceso débil de planeación, de los movimientos cívicos, y de un des-

portar social, político y gremial generalizado, deben mirar hacia objetivos concretos en esta zona del Departamento. Con ello estamos planteando inicialmente deben institucionalizarse los mecanismos y procesos de auto-gestión y planeación que hasta el momento se vienen cristalizando en organismos en los cuales haya una amplia participación en los órganos de expresión de los mismos como las acciones comunales, sindicatos y los sectores artesanales y agrícolas. Es sabido que la expprovincia de Obando logró una seccional de la Corporación Autónoma de Nariño -Putumayo por la vía de la presión cívica, la realización espontánea de estudios y la constancia en sus peticiones obligando a muchas entidades se vinculen a su desarrollo y logrando en algo la materialización de la Ley de fronteras. Es justamente un organismo de esta naturaleza la alternativa más conveniente para la zona norte del departamento mediante el cual se puedan agrupar en un solo haz los esfuerzos financieros, económicos e institucionales y las fuerzas de presión social y política para garantizar los recursos y las políticas estatales. Este organismo debe iniciar su actividad y estará orientada a ubicarse en un municipio cualquiera, no obstante la Cruz es de importancia relativa en esta zona y para diseñar diagnósticos, políticas, metas, objetivos y estrategias a nivel de todos los sectores y servicios. Buscará la integración en la presentación de servicios bajo la óptica de minimizar costos, de flexibilizar la rigidéz institucional desde el punto de vista de la captación y satisfacción de las demandas, aún así sea parcialmente, negociar conjuntamente ante los organismos del estado, buscar créditos de gran magnitud para la construcción de vías superables por el mecanismo de valorización, para combatir el aislamiento geográfico en que se encuentra, racionalizar la actividad comercial y agropecuaria en busca de volúmenes y márgenes de rentabilidad adecuados de los productos despachados hacia mercados del interior del país, el diseño de proyectos específicos en materia de capacitación empresarial, técnica y administrativa,

educación a distancia, etc.. Hay un importante bastión para iniciar y profundizar este proceso, un conjunto de fuerzas cooperativas, sindicales y cívicas de profesionales de estas áreas que deben reunirse para plasmar en realidad, esta iniciativa; por ello creemos que este organismo debe recoger los lineamientos formulados por diversas entidades, sus proyectos específicos, evaluar sus programas, reorientarlos, concretarse en la elaboración de un plan de investigaciones, en un banco de datos y de proyecto para esta región. En síntesis debe realizar un diagnóstico en el cual se sinteticen los siguientes objetivos:

"- Señalar los problemas que requieran mayor atención
- Precisar las obras prioritarias.
- Conocer los recursos disponibles y potenciales.
- Ser base para la formulación de planes y programas
- Indicar las metas y objetivos" (14).

(14) Martínez Jesús. Planeación Económica departamental. Pag.7.

II. ASPECTOS METODOLOGICOS

El análisis de la problemática del Municipio de la Cruz constituye un tema esencialmente complejo, por cuanto significa que varias disciplinas y técnicas se fusionan para construir un diagnóstico que abarca todos los aspectos de la vida municipal. Por la extensión que este trabajo implica se ha tratado de resaltar los aspectos más importantes. Así entonces el estudio analizará de manera comparativa la situación del Municipio en relación a lo acontecido con el departamento y el país, en directa aplicación del método deductivo para lo cual se retoma los agregados de la economía, indicadores socio-económicos, proyecciones, tasas y proporciones de diversa índole. Por otra parte, se analiza la situación particular del municipio, su estructura y funcionamiento, haciendo uso del método inductivo en términos de mirar cual es el aporte, la participación y la función en la economía regional y nacional, tratando de vincular en forma coherente estos dos métodos con el funcionamiento dialéctico de la realidad para no caer en desviaciones empírico-pragmáticas.

Ahora bien, como se plantea en los objetivos de este estudio, se realizó un diagnóstico que puede entenderse como "El resultado de un proceso de análisis de información sobre determinados indicadores, que definen el desarrollo regional, permitiendo sintetizar la problemática de una región específica identificando síntomas de anormalidad y estableciendo conclusiones de su dinámica actual" (15). A partir de esto se definen unos lineamientos básicos e indispensables que propendan por instaurar un proceso de planeación, fundamentalmente los aspectos que abarcará el diagnóstico son físicos, socio-económicos, institucionales y financieros.

---

(15) Documentos DNP - UDRU - DER 175, 1980.

Estos aspectos pueden considerarse como el resultado del estudio y la síntesis de diversas guías metodológicas, manuales de planeación e investigaciones realizadas en el transcurso de los últimos años. Es decir la clasificación propuesta hace más operativa la investigación, la presentación de ella y su comprensión. Pero, para permitir una evaluación más en detalle del trabajo realizado se ha creído conveniente reproducir en forma textual la secuencia metodológica planteada por Planeación Nacional, justamente elaborada para esta clase de estudios y producida en el denominado "Plan de apoyo" para estos últimos. Desde luego, la crítica pertinente se formulará después de su exposición. Estos aspectos están contenidos en el documento denominado "Lineamientos para la ejecución de los estudios de un plan integral de Desarrollo Municipal" y la parte relativa a la síntesis metodológica plantea lo siguiente:

La estructura general de un plan de desarrollo propuesto plantea la elaboración de los estudios correspondientes, en tres partes secuenciales:

1. Pronóstico socio-económico
2. Diagnóstico sectoriales
3. Diagnóstico Municipal.

Teniendo como principio básico el de que a partir de un conocimiento real de la situación socio-económica actual del Municipio y una apreciación (Pronóstico) de sus tendencias; se podrán analizar en una forma más completa, todos y cada uno de los sectores que tienen incidencia en el desarrollo general del Municipio. (El subrayado es nuestro).

1. Pronóstico socio-económico. Los elementos indispensables para la ejecución de cualquier diagnóstico, son dos: El conocimiento de la verdadera situación actual y la evaluación de las tenden

cias de los diferentes sectores.

La metodología propuesta, busca evaluar las tendencias, a manera de marco conceptual para el análisis de los sectores y de orientación de las alternativas que surjan del diagnóstico global del Municipio.

El criterio de tratar de conocer el futuro de los aspectos sociales y económicos del Municipio a partir de los datos y estudios de la situación actual, tiene entonces su fundamento en la relación tangible que debe tener todo programa o proyecto con su horizonte de funcionalidad y cubrimiento como instrumento de bienestar o desarrollo de la comunidad.

Se pretende así que los análisis se hagan a partir de la realidad actual pero que contemplen las posibilidades de capacidad y ampliación de la demanda. Para lo cual es indispensable tener un pronóstico de los aspectos que más pesan en el desarrollo de las ciudades como son la Demografía y los aspectos sociales y Económicos.

1.1 Análisis Demográfico

El estudio de la población es una de las determinantes principales en el estudio e implementación de las políticas del Desarrollo de los Municipios. El análisis demográfico deberá encausarse hacia dos objetivos básicos que definan:

1.1.1 El estado actual de la población

1.1.2 Los aspectos dinámicos de esa población.

Aspectos cuyo análisis permitirá a su vez la definición de los elementos determinantes para medir el nivel de vida de la población y contribuyen a enmarcar el análisis detalla

do de los indicadores directos, en los que se analiza el aspecto individual (Per cápita) de la problemática poblacional.

El estudio del estado actual de la población en el que a rasgos generales se definen variables como:

- Magnitud de la población
- Composición y estructura
- Distribución espacial de la población, y

El análisis de su dinámica, en el que se definen básicamente componentes del tipo de:

- Fecundidad, mortalidad, nupcialidad, divorcio, tasa de crecimiento natural.
- Dirección y tamaño de las migraciones internas.
- Fuerza de trabajo.

Aportarán los elementos indispensables para determinar las tendencias y proyecciones del crecimiento de la población, que son necesarios para detectar los requerimientos de nuevas fuentes de empleo, de aulas y cupos educativos en todos sus niveles, déficit de camas en los hospitales, más centros de salud y personal médico, demanda de nueva infraestructura y equipamiento en el Municipio, etc.

El conocimiento de la actualidad y las proyecciones demográficas, vienen a constituirse entonces en el insumo básico para el diagnóstico de la situación social y por ende en el elemento primordial para la programación del desarrollo Municipal, al redundar en programas de inversión más eficaces respecto a su cubrimiento y horizonte de servicio.

1.2 Análisis socio-económico.

Dentro de los estudios que se adelanten para la formulación del pronóstico, es importante definir la base económica del Municipio, es decir su actividad económica primordial y su clasificación dentro de los tres sectores básicos de la economía.

Es indispensable también analizar las posibilidades de Desarrollo económico de la población y su aptitud para el desarrollo social a nivel de todos los estratos, para lo que puede ser conveniente estudiar las características sociales y económicas de la población tratando de puntualizar básicamente dentro de estos aspecto:-

1.2.1 Aspectos sociales, que incluye:
Crecimiento de la población por períodos
Distribución espacial según zonas de residencia
Composición por grupos de edad.
Composición por sexo.
Dependencia por grupo de edades
Población económicamente activa (tamaño y composición).
Población ocupada por rama de actividad.
Población ocupada según posición ocupacional
Niveles de ingreso mensual.

Al análisis de estos aspectos permitirá visualizar si existen tendencias de concentración económica y poblacional, establecer si hay un equilibrio urbano-rural y definir claramente los polos generadores de atracción.

También se podrá definir las tasas de crecimiento urbanas y rurales, vegetativos y de migración. Las tasas de participación en la P.E.A. de la población menor de 20 años y

en general de la fuerza de trabajo. Se podrá determinar si hay concentración en la distribución del ingreso y la distribución del tipo de ocupación por sectores económicos. El desarrollo social está estrechamente ligado con las entidades productivas, las características demográficas y la prestación de servicios. En consecuencia su análisis debe hacerse en íntima conexión con los resultados de aquellas.

La información sobre aspectos sociales requerida para la elaboración del diagnóstico urbano se refiere básicamente a sectores tales como salud, educación, recreación pública, seguridad social y medio ambiente físico.

En el área de salud interesa analizar la información sobre niveles de natalidad, mortalidad, morbilidad, hospitalización y consulta, recursos físicos y dotación de hospitales, centros de salud; recursos humanos médicos, paramédicos y administrativos, recursos financieros, medio ambiente sanitario en relación a la existencia y estado de acueducto y alcantarillado; enfermedades endémicas y nutricionales, aspectos administrativos y de organización del servicio de salud.

En el sector educación, se analizará infraestructura física y recursos humanos y financieros del sistema educativo local, discriminada por niveles educativos (primaria, secundaria, vocacional y universitaria), dotación; matrículas por edades y sexo; niveles de alfabetización, deserción y retención escolar; educación no formal (adultos, etc.), etc.

Del conjunto de la anterior información sobre aspectos sociales, y una vez procesada, analizada y confrontada con la información de los restantes aspectos de la organización social local, será posible detectar las carencias o deficiencias a uno u otro respecto y prospectar las medidas encaminadas a su

superación.

1.2.2 Aspectos Económicos.

La información referente a la actividad económica del Municipio es elemento esencial en la etapa de elaboración del diagnóstico.

La actividad económica más que ninguna otra, explica el carácter y el grado del desarrollo municipal. Es ella la fuente básica del empleo y del ingreso local, de los recursos fiscales, del desarrollo tecnológico, científico y cultural en general.

Siendo esto así la información y el análisis de la actividad económica debe orientarse a determinar el comportamiento de la producción, del comercio o de los servicios financieros, su crecimiento, estancamiento o retroceso; los niveles de ingreso a la población; la participación relativa de los distintos sectores económicos dentro del producto total, la generación de empleo; la remuneración de los asalariados, la capacidad adquisitiva de los ingresos, las fuentes de financiamiento de las actividades económicas y los estímulos o desestímulos fiscales o institucionales, de otra índole a su desarrollo; la situación de los servicios públicos en relación a las exigencias del Desarrollo Económico; las características de la comercialización de los productos, los requerimientos de infraestructura; las condiciones del transporte urbano e intermunicipal de pasajeros y de carga, entre otros.

Mediante los resultados que arroje el análisis económico y su cruce (combinación y comparación) con la información demográfica, es posible detectar situaciones tales como: la presencia o inexistencia de desempleo; los niveles de pobreza de la población y la distribución del ingreso; las tendencias en el

desarrollo de la industria, el comercio y los servicios; la capacidad de compra y de pago de las personas y las empresas; las necesidades de expansión de los servicios públicos, etc.

2. Diagnósticos sectoriales.

El análisis de los diferentes sectores del ámbito municipal, buscará básicamente la definición de la problemática de cada sector sus causas directas e indirectas y sus efectos inmediatos y colaterales o sea la afectación causada por la relación directa o indirecta entre dichos sectores.

A partir del estudio demográfico y socio-económico, en el que se establecieron las proyecciones de la población y las tendencias económicas y sociales del Municipio, se podrán analizar los diferentes sectores en que se ha dividido el sistema municipal.

El tipo de análisis que para cada uno de estos aspectos se elabore, dependerá de múltiples factores, propios de cada municipio y de la información básica obtenida, pero en general, deberá tenerse en cuenta, el análisis integral global definido a través del pronóstico socio-económico del Municipio y la interdependencia de los sectores y las actividades y variables que cada uno de ellos genera. Con ello se está planteando que en ciudades de gran tamaño los dos primeros sectores constituyan el elemento fundamental del diagnóstico, mientras que los pequeños asentamientos urbanos deben hacer su énfasis en los dos últimos. Sin embargo se tiene que de manera muy general y al puntos en Municipios como la Cruz, según la misma guía metodológica, y mejor para todos los asentamientos urbanos, debe definirse lo siguiente:

2.1 Tendencias de expansión urbana.

Los estudios de este sector deberán establecer tam-

bién, un método lógico y económico de satisfacer la demanda de nuevas áreas de urbanización definiendo los implementos, a que puede acudir la administración para su control y estímulo (gravámenes e incentivos adquisición de tierras por el estado) con el fin de evitar la escasez de suelo urbano y la especulación del mercado.

El análisis deberá establecer principalmente; la demanda efectiva de vivienda y la demanda total en el Municipio y la oferta de soluciones de vivienda por tipo de modalidad.

2.2 Eficiencia del Transporte Urbano.

El diagnóstico transporte es el insumo básico para la formulación del plan vial. En la guía para investigaciones sectoriales se enumeran los principales aspectos a analizar, agrupados en dos partes:

- La infraestructura vial
- La estructura del transporte.

La definición de los principales problemas o conflictos de transporte en un municipio, permitirá medir la eficiencia del transporte en el ámbito municipal y sus alternativas de mejoramiento.

La metodología esbozada en el capítulo de investigación de los aspectos viales y de trnbporte, enfoca los estudios a partir del marco regional con el objeto de medir, la inter-relación del Municipio con la región y los demás municipios del país, para luego analizar el problema local en detalle.

2.3 Diagnóstico de los servicios públicos.

El análisis del sector de los servicios públicos mu-

nicipales, podrá dividirse en la misma forma en que se enfocó la investigación sectorial.

2.3.1 Servicios públicos municipales.

El análisis de los servicios públicos deberá básicamente definir el problema del servicio, cuantificar al problema actual (oferta/demanda) y compararlo con las proyecciones de desarrollo urbano del Municipio, para programar sus ensanches y horizontes de ejecución. Este análisis en la mayoría de los Municipios presenta la circunstancia de que su prestación obedece a políticas de carácter Nacional como es el caso del servicio de acueducto, (EMPOAN E. INS).

Sin embargo el estudio y definición de la problemática del sector a nivel municipal servirá para los múltiples propósitos que presentan las complejas etapas del desarrollo concertado.

La definición de la magnitud del déficit de servicios y su distribución espacial por sectores, permitirá una mejor programación y distribución de la inversión pública y la obtención de economías de escala en su ejecución.

El análisis técnico de cada uno de los sistemas de servicio, deberá permitir definir, su funcionamiento y capacidad en eficiencia y tiempo (plantas-redes-conexiones-tanques-instalaciones de bombeo, etc.)

En resumen el diagnóstico de los servicios públicos deberá ser un estudio coordinado con las instituciones y empresas encargadas de su prestación, para el logro de un desarrollo concertado y realista, acorde con las posibilidades del gasto e inversiones públicas y privadas, a nivel local.

Los servicios públicos de responsabilidad netamente local como son las plazas de mercado y ferias y la recolección y disposición de basuras, dan la oportunidad de un tipo diferente de análisis y unas conclusiones y propuestas más exactas en cuanto a su ejecución, consecución de recursos y administración se refiere.

2.3.2 Servicios comunales de responsabilidad nacional.

Los servicios como la salud y la educación, el deporte y la recreación, en Colombia obedecen en un gran porcentaje a políticas nacionales. El Diagnóstico Municipal en este sector como en el sector de servicios públicos tendrá como objetivo primordial la orientación de las inversiones, el cubrimiento de los déficits existentes y la programación futura acorde con el crecimiento de la demanda. En el orden de prestación de estos servicios a nivel privado, también es importante diseñar los mecanismos de acción más aptos, para su máximo aprovechamiento y optimización.

Las conclusiones generales del análisis servirán de orientación al sector público y al sector privado para la distribución de las inversiones y solicitud de presupuestos para un mejor cubrimiento del déficit.

2.4 Diagnóstico sobre la eficiencia administrativa y financiera en el Municipio.

La eficiencia administrativa de un Municipio se mide por su grado de organización y operatividad, en lograr desarrollar una administración dinámica que le permita cumplir con su principal función, cual es la prestación de servicios a la comunidad. En consecuencia, deberá considerarse como un implemento básico pa

ra la aplicación y control de los planes y programas de un plan integrado de Desarrollo.

La etapa de investigación sobre el manejo administrativo de los municipios permite obtener información general con respecto a:

- Su estructura y organización
- Funciones, tanto a nivel de dependencia como a nivel de cargo.
- Denominación de las dependencias y de los cargos.
- Escala salarial y régimen de prestaciones y promedio de permanencia de los funcionarios en la administración.

En los aspectos financieros, un estudio e investigación de la estructura financiera del municipio, destaca los factores determinantes de su base económica y presenta la problemática fiscal,-esto es el manejo de recaudos y desembolsos de la administración pública-, como la capacidad del sector público para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Esta fase permite obtener e identificar:

- Fuentes de ingreso.
- Sistema de recaudo.
- Distribución de los recursos.
- Bases para el cálculo y proyección de los ingresos.
- Elaboración, ejecución y manejo del presupuesto.
- Aspectos fiscales del gasto público y la capacidad de endeudamiento.

Cuando se habla de que el diagnóstico debe detectar el grado de organización, operatividad y dinamismo de la administra-

ción municipal, directamente se está calificando su eficiencia y para lograrla deberá analizarse lo siguiente:

- La calidad (preparación y experiencia) y la cantidad (número mayor o menor de funcionarios requeridos en razón de las funciones que deben desarrollarse) de los recursos humanos de que dispone la administración Municipal.

- Definición de metas y objetivos, claramente esbozados, los cuales deben cumplirse por etapas dentro de períodos previamente determinados a corto, mediano y largo plazo.

- El grado de racionalidad en la utilización de los medios económicos de que dispone, su correcta distribución (en cuanto a la proporción de recursos destinados a la inversión y a la proporción destinada a gastos de funcionamiento) midiendo su impacto en el desarrollo y bienestar de la comunidad.

3. Diagnóstico Municipal

La parte final de la etapa de análisis o diagnóstico deberá comprender un diagnóstico global de la situación actual del Municipio. El cual será elaborado a partir de los diagnósticos sectoriales y permitirá el planteamiento de las diferentes alternativas de desarrollo municipal.

El diagnóstico Municipal tendrá básicamente una recopilación breve de los análisis sectoriales de los cuales se extractarán específicamente tres aspectos principales :

- Los principales aspectos de desarrollo físico-espacial, de vivienda, localización industrial y plan vial.

- El funcionamiento y aplicación de las políticas Nacional

les, departamentales y regionales en el municipio.

- La capacidad real, actual y futura de los servicios en los municipios.

- El funcionamiento del sistema administrativo en el municipio y su situación financiera.

Y finalmente se puede plantear que existe otra fase en la cual se tiene como objetivo primordial la definición de las diferentes posibilidades que presenta el Municipio para su desarrollo socio-económico e inter-sectorial.

En términos generales esta es la guía metodológica o el ordenamiento de los procedimientos utilizados en esta investigación. Vale la pena destacar que el Departamento Nacional de planeación divide en tres categorías a los asentamientos urbanos del país. Los primeros quedan comprendidos entre las ciudades con más de 500.000 habitantes. Los segundos entre 150.000 a 500.000 y los terceros, en los cuales se incluye el Municipio de la Cruz, entre 20.000 a 150.000 habitantes. Para cada uno de ellos se hacen las recomendaciones metodológicas pertinentes. Considerándose que el primer grupo debe seguir paso a paso los estudios y actividades planteadas, o sea que debe realizar estudios preliminares en tres etapas claramente definidas. Mientras que a los núcleos urbanos más pequeños se les plantea simplemente la elaboración de un solo documento en el que se pueden recoger y sintetizar todos los aspectos, dada la simplicidad de los mismos.

En El presente trabajo se ha seguido paso a paso cada uno de los aspectos formalmente planteados. Es decir, se ha pretendido la realisación de un diagnóstico socio-económico en el cual se incluye una primera parte puramente demográfica y otra propiamente socio-económica. En la primera se analizan aspectos relativos a

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

la estructura edáfica, vital, por sexos y la distribución espacial de la población y se cuantifican las tasas de migración que afectan el crecimiento natural y vegetativo, de ella determinado por variables como la morbilidad, mortalidad y natalidad.

En la segunda parte, denominada socio-económica se inicia con los llamados aspectos económicos de la población, dando la apariencia de que todo el análisis es demográfico. Se insiste en la orientación planteada por cuanto ella, según se dice más atrás, considera a la población como el insumo básico en esta clase de investigaciones, es el objeto de las mismas, los beneficiarios de todo el proceso de planeación o como se quiera denominar. Por ello y en una óptica claramente socio-económica se definen aspectos como la composición de la población en edad de trabajar, que se divide en Económicamente activa e inactiva, siendo la primera integrada por los ocupados y desocupados (cesantes y aspirantes) y la segunda por los rentistas, jubilados y trabajadores domésticos. También en ella se cuantifica el empleo, el desempleo, el subempleo y sus principales características, los niveles de ingreso, su grado de concentración y distribución tanto individual como familiar. En esta misma parte se ha elaborado y construído la base económica del Municipio, integrada por los tres sectores tradicionales. En el primero de ellos se incluye a la Agricultura haciendo los cálculos del valor agregados, o el producto interno bruto mediante un largo trabajo estadístico que requirió información primaria obtenida del censo realizado en el Municipio en 1981 y de las entidades del sector que trabajan en él como el ICA, SENA, IDEMA y otros, para poder establecer los cálculos de la productividad, el rendimiento por hectárea, los insumos utilizados, los costos, los precios de venta, los volúmenes comercializados, el valor de la mano de obra y el pago a los factores que intervienen en la producción, para finalmente cuantificar su contribución a la economía local y su crecimiento en los dos años de estudio. Estos mismos aspectos y con la misma metodología se cal-

culan para el subsector ganadero, haciendo las especificaciones entre ganado mayor y menor, avicultura y cuyicultura, lo mismo para la minería. Y así sucesivamente con los otros sectores según se puede apreciar en los cuadros-resúmenes que posteriormente en la parte inicial del análisis de la base económica se representan como ingreso neto y el P.I.B. en sus respectivos cuadros para hacer las aclaraciones pertinentes sobre la evolución, composición, estructura, dificultades y principales características de la Economía local, haciendo finalmente algunas recomendaciones a manera de alternativas de Desarrollo.

Como segunda parte, y retomando las exigencias planteadas desde el punto de vista metodológico se han elaborado y calculado los principales aspectos del diagnóstico para la Educación, (tasas de analfabetismo, retención y promoción escolar, cobertura, infraestructura y recursos existentes), en salud (tasas de mortimorbilidad, cobertura, enfermedades más comunes, infraestructura hospitalaria, recursos humanos, etc). En el transporte se analiza la red vial existente, su estado, las entidades que intervienen, los proyectos más importantes, sus costos. En acueducto y alcantarillado, vivienda, energía eléctrica, comunicaciones, es decir en los servicios públicos fundamentales se calculan, esbozan y formulan aspectos similares, dejando una parte al final de cada uno de ellos o sea después de hacer el reconocimiento de los principales problemas, ineficiencias u obstáculos, las recomendaciones, las políticas y cursos de acción que se deben tomar para teóricamente lograr superar esas dificultades.

En la parte final se hace un comentario sobre la situación de la Administración Municipal en directa relación con la evolución del gasto público Municipal y su estructura tributaria. Para ello se han retomado nueve años de ejecución presupuestal real de ingresos y egresos, mostrando como la acción de la desorganización, el clientelismo y el despilfarro en estrecha relación con

la determinación absoluta de la tradición política en la Administración pública convirtiendo a sus finanzas en un botín de unas cuantas ganancias. No hay un análisis detallado de su estructura y organización, funciones tanto a nivel de dependencia como a nivel de cargo, denominación de las dependencias y de los cargos por considerar que estos aspectos son ampliamente conocidos, se vienen expresando desde la promulgación de la ley 4 de 1913,(código de Régimen político y municipal) están consignados en el presupuesto de la presente vigencia fiscal y la experiencia ha demostrado que la estructura de la Administración seguirá siendo flagelada por las circunstancias políticas. Sin embargo, de ese se propone su reforma con una oficina de planeación, con la aplicación de la ley 14 (reforma tributaria), con la utilización de recursos de crédito, para lo cual se han proyectado sus ingresos mediante diferentes métodos estadísticos y proponiendo varias alternativas financieras, en especial la línea del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. En suma se propone un conjunto de acuerdos y decretos en directa relación de las posibilidades reales de la Administración, sin incurrir en posiciones demagógicas, o en diseños teóricos sin ninguna eficacia práctica. Se pudo, por ejemplo retomar la Reforma Administrativa Municipal, Documentos y estudios que desde hace años se vienen formulando sin ninguna consecuencia positiva, reforma de la cual se desprenden una serie de manuales, sistemas y mecanismos administrativos, sin ninguna operatividad real y que se quedan llenando los anaqueles de las oficinas públicas. Por eso el diagnóstico apunta a una propuesta institucional mediante la cual se plantea la instauración de un proceso de planeación ampliamente participativa en el que el ensanchamiento de la cobertura de los servicios públicos, de recursos, de las obras y proyectos existentes depende de la acción directa de las masas, de los sectores populares, de su fuerza, de su reorganización, de su presencia en las instituciones que los sustentan para lo cual se propone una estructura de la Junta Directiva de la Oficina de Planeación, de una empresa de servicios públicos y por lo tanto del control y evaluación de la

administración y el gasto público por la vía de la autogestión popular. Para además, de esto es necesario aclarar que se ha aceptado la metodología de planeación nacional por considerar que permite un ordenamiento y cierta operatividad en la investigación. Sin embargo, se plantea que através de ella se busca, como lo hemos subrayado anteriormente, analizar en una forma más completa todos y cada uno de los aspectos que tienen incidencia en el desarrollo general del Municipio. Y parece ser que si se quiere ser consecuente con esto un análisis cuantitativo del Municipio no daría respuesta completa de sus tendencias y los factores que las determinan. La respuesta tenemos que encontrarla más allá en el análisis histórico de la economía colombiana y nariñense, en la dinámica del capitalismo, en su determinismo absoluto de los procesos espaciales, económicos, sociales, administrativos y aun financieros. Para lo cual hemos creído conveniente incluir un breve bosquejo de la Historia del Desarrollo Colombiano y Departamental y lo que es más importante una parte sobre la caracterización, tendencias, configuración o realidad económica actual del Departamento de Nariño, porque nos parece que todavía no se ha definido con claridad, precisión o certeza o por lo menos no se ha encontrado un documento que la contenga, en los términos en que el capitalismo contemporáneo la determina, y mejor todavía es una necesidad en la investigación para expresar con objetividad la parte esencial de las proposiciones, recomendaciones y cursos de acción. Luego de ello se entra a analizar la parte demográfica pero considerando que ella no es el resultado de obtener y aplicar una serie de tasas e índices, sino es el resultado de un conjunto de factores que tienen íntima relación con la Economía y la Historia y que tampoco pueden ser tomados aisladamente porque la interacción del capital, de las partes constitutivas de la vida y los fenómenos sociales de un pueblo en nuestra época son el resultado de tendencias más generalizadas, más amplias y homogéneas, sin perder de vista la especificidad de los fenómenos particulares, para lo cual se ha retomado la metodología propuesta por Emilio Pradi-

lla Cobos, Manuel Castell y otros autores. Por eso consideramos que esta parte histórica, económica, espacial, sociológica, demográfica o como se quiera denominar no sobra sino que permite obtener más claridad en el análisis.

Finalmente otros aspectos de carácter metodológico se pueden encontrar en la parte estadística, en los ajustes, cálculos y proyecciones que se han tomado de diferentes trabajos y autores. Es importante resaltar que antes de hacer un análisis de la evolución demográfica se hizo los ajustes indispensables a los datos de los tres últimos censos para homogeneizar la información y luego establecer las aclaraciones o los planteamientos correspondientes, dando la apariencia de alguna incoherencia. Los aspectos tratados se consideran los más importantes y muchos otros detalles o temas se omitieron señalándose como superfluos en una investigación de esta naturaleza.

III. OBJETIVOS E HIPOTESIS

1. Objetivo General:

El objetivo propuesto es el de "En concordancia a los planteamientos expuestos, la orientación del trabajo encaminarla hacia el análisis (macro y micro-económico) para estructurar los lineamientos generales del desarrollo económico y social de la Cruz". Efectivamente, después de hacer este análisis se determinan los principales lineamientos sintetizados o mejor haciendo incapié en los estudios que se deben realizar, en una propuesta institucional, en el aspecto administrativo y financiero, recogiendo factores políticos y sociales en el marco de la planeación participante.

2. Objetivos Especificos:

2.1 Elaborar un diagnóstico del Municipio que implique con base en la información existente y retomada de los diferentes sectores para establecer las potencialidades y limitaciones del Municipio sobre las cuales pueda realizarse una acción futura, mediante la identificación de mecanismos e instrumentos que permitan orientar el Desarrollo.

2.2 Y el de estructurar las acciones o políticas que deberá adoptarse para que en íntima relación con la estrategia permita consistencia al momento de la formulación de los diferentes programas y proyectos.

Los objetivos especificos planteados se considera que se cumplen en el trabajo realizado, tratando de seguir la metodología sobrada para este clase de estudio y adaptándola a las condiciones de información, al tamaño del Municipio y a la

agilidad en la investigación. Así mismo se plantea después de cada capítulo una serie de recomendaciones a manera de alternativas de desarrollo tratando dehacer énfasis en la investigación en la parte institucional.

3. Hipótesis:

Durante el transcurso del trabajo de investigación se desarrollaron y comprobaron las siguientes hipótesis:

3.1 El Municipio de la Cruz, presenta un crecimiento espontáneo desiquilibrado con profundas reperousiones sociales, cuyos síntomas se expresan en el terreno económico con grandes problemas para el sector primario, no solo porque se derivan de la estructura tenencial y usos de la tierra, sino por la ausencia de infraestructura, asistencia técnica, canales de comercialización, etc. Para el sector secundario las dificultades relativas al proceso de producción y organización empresarial y para el sector terciario las encontradas en la deficiencia de los servicios públicos, expresada en bajos niveles de cobertura, dotación inadecuada y mala calidad. Resumiéndose lo anterior en los actuales y deteriorados niveles de vida y en una tasa de crecimiento de la economía poco significativa.

3.2 La Administración pública presenta graves trastornos en relación a las actividades propias de progfamación, planeación y control, puesto que su grado de burocratización a nivel municipal, ha impedido una acción consecuente con ella. De lo cual se desprende su desprestigio, y la ineficaz prestación de los servicios públicos y la irracionalidad en la utilización de los recursos, la improvización e inconsistencia de la ejecución de las políticas por no existir iniciativa y proyección hacia las actividades que demarcan la técnica, la investigación y sus positivas consecuencias como la programación control y evalua

ción de las deficientes actividades institucionales y económicas que por vía de planeamiento, debe asumir una entidad rectora como la Alcaldía Municipal que es quien corresponde tomar esta responsabilidad administrativa en coordinación con los organismos de Planeación para lograr aunar esfuerzos obteniendo adecuados niveles de integración y sistematicidad. Aquí nuestro análisis ha creído conveniente no dejar las labores de planeación en manos de la Alcaldía burocratizada excesivamente, sino en un organismo técnico supervigilado por los estamentos cívicos y gremiales existentes en el Municipio. Es decir se plantean una serie de mecanismos institucionales para buscar que los recursos se conviertan en proyectos y servicios sociales, a través de la planeación extendida a los estamentos sociales quienes con su continua acción deben así garantizarlo.

SEGUNDA PARTE

PRONOSTICO SOCIOECONOMICO

I. CARACTERIZACION ACTUAL DE LA ECONOMIA REGIONAL

Los estudios existentes nos señalan las características socio-económicas generales de nuestro departamento y casi todos coinciden en las apreciaciones fundamentales realizadas de una manera esquemática, sin ninguna posibilidad de contravenir el código, el significado de los discursos instituídos, linealmente orientados a soluciónes, a conclusiones políticamente forzadas y enclaustradas en el espíritu de secta.

A grandes rasgos se puede sintetizar las exposiciones formuladas así: la manipulación del pensamiento económico de Marx y por consiguiente el materialismo histórico y la economía política sirven para anticiparse a la comprobación de las hipótesis derivadas del discurso elaborado en una época en la cual el capitalismo se desarrolló clasicamente como sucedió en Inglaterra. De estas se desprenden una serie de elementos que configuran las formaciones sociales desarrolladas en las cuales existen una poderosa Burguesía Industrial, que explota a un proletariado conformado por la expropiación de sus medios de trabajo, tan solo poseedores de su fuerza del trabajo y entre quienes se desarrolla una tenaz lucha, los unos por la supervivencia y los otros por la apropiación de plusvalía y acumulación de capital, teniendo como única racionalidad el sistema la maximización de las ganancias y la disminución de los costos de producción para lo cual operaría una revolución tecnológica que por su continuidad y profundidad desestabiliza los mercados, la paz y las tasas de ganancia de los propietarios, siendo su tendencia a nivel cíclico ha reducirse cada vez más. No es nuestro interés desconocer esta realidad palpable. Simplemente que quienes analizan en este campo teórico pensando que el capitalismo pertenece a las grandes fábricas, a los trats, a las multinacionales, a la era espacial y no a nuestra vi

da cotidiana signada por sus procesos.

Así las cosas, las clases sociales del campo nariñense pertenecen "a: 1) una forma semifeudal de explotación, que se distingue por la inutilización de las mejores tierras, la explotación de tierras malas por los campesinos pobres, los aparceros y arrendatarios, por la ausencia de técnicas modernas de cultivos, la utilización de instrumentos de trabajos manuales y rudimentarios y mantenimiento de relaciones de trueque o de muy escaso desarrollo en su intercambio con la ciudad. El capitalismo no existe en el campo nariñense. Además, las clases sociales no están polarizadas y existen varios estratos o grupos más que el concepto de las clases totalmente delineadas y separadas. 2) La región carece de industria de tipo capitalista; 3) la base económica es el agro, explotado con técnicas atrasadas, y los sectores predominantes son el grupo comercial y "la clase emergente" y su economía subterránea" (16). Estas apreciaciones por varios compartidas se complementan con una serie de conclusiones en las que se destacan la ausencia de tasas de acumulación suficientes, estrechez del mercado, bajos ingresos, economía de subsistencia, escasez de recursos, ausencia de infraestructura y hasta presencia de actitudes y estructuras de comportamiento derivadas de nuestra situación de atraso.

Estas consideraciones se valen de los síntomas de un proceso, una enfermedad o una realidad, como se quiera denominar. Pero, es conveniente hacer consideraciones de tipo teórico, quizás metodológico para elucidar la realidad de nuestra vida económica regional. "Porque la relación que une las urbanizaciones a la industrialización no es un vínculo tecnológico ligado a implantaciones industriales locales, sino un efecto del papel que juegan dichas sociedades en el conjunto del sistema productivo al que se encuentran integradas, y por consiguiente, en el carácter particular de

(16) Narvaez Ramírez, Ana Lucía. Las clases sociales en Nariño en la década del setenta: hipótesis de un modelo económico regional, conclusiones, pág. 229-231.

la industria y los servicios locales como ejerciendo una determinada función económica en un sistema más amplio, y el cambio en la estructura poblacional de América Latina ha significado mucho menos un proceso de industrialización que el paso de una parte de la población de tareas agrícolas a emplear en los servicios. Bajo la engañosa denominación de servicios se indican esencialmente tres capítulos de actividad: comercio, administración y, en particular servicios varios. (17) Es fundamental hacer algunas precisiones que permitan deslindar campos con las concepciones hasta aquí desarrolladas. Es que la economía departamental es ó puede ser analizada independientemente de la estructura económica nacional y mundial? Es posible hablar, plantear o lo que es más importante existe una economía de esas características? Y si se toma como guía, marco de referencia y modelo teórico general al marxismo por lo cual debe en primera instancia investigarse el modo de producción existente. Se puede plantear que existe un modo de producción departamental, sobre el cual ya es posible esbozar hipótesis, sobre su especificidad, historicidad, sus estructuras determinantes, sus formas de producción, sus relaciones sociales de producción y por lo tanto de las clases existentes? También cabe preguntarse como evitar los análisis exageradamente generales, que se desboquen en apologías estériles al desarrollo capitalista y más atribuyan las características de las zonas de mayor desarrollo, progreso o concentración de la riqueza olvidándose de las particularidades esenciales que desde el punto de vista social histórico y económico caracterizan a nuestra economía?. Pretender resolver estos interrogantes es embarcarse en un trabajo de proporciones gigantescas en relación a los objetivos, inquietudes, reflexiones e hipótesis, inicialmente, planteados en este trabajo.

(17) Problemas de investigación en sociología urbana, Manuell Castells, Pág. 110-111.

Pero, es válido reconocer algunas peculiaridades de nuestra región para efectos de establecer una adecuada previsión, que más que afirmaciones acabadas son tan solo un argumento y un incentivo a la realización de esta clase de investigación.

Pues bien, como en los estudios existentes se hace mención a la incontrastable realidad de las estadísticas, son de obligatoria remisión e inclusión en este capítulo los datos usuales en ellos, suministrados en primer término para el análisis de la estructura agraria y tomados del Ministerio de Agricultura y de los dos últimos censos y en menor uso e importancia los del programa DRI. De ellos se desprende la primera conclusión aceptada de concentración de la gran propiedad como consecuencia de la disminución del pequeño minifundio en la superficie ocupada y de lo cual resulta una estructura piramidal en la participación porcentual de los diferentes estratos; como puede apreciarse en los Cuadros (1 y 2). Efectivamente de 1958 a 1971 es decir de un lapso de trece años las propiedades menores de cinco Has, pasan del 17,99% al 12.59% en la superficie ocupada y el número de propietarios aumenta en 2.755; disminuyendo en proporciones similares los estratos de cinco a cincuenta hectáreas (Cuadros 1 y 2). Y el fenómeno contrario se presenta cuando las extensiones mayores a cincuenta aumentan su participación de 33,80 al 44,30% (Cuadros 3 y 4). Hasta Aquí el fenómeno es claro; pero vale la pena preguntarse que pasa con los estratos medios, especificamente con el que comprende las propiedades entre 10 a 50 Has.? Porque el número de explotaciones casi no varía entre 1960 a 1971 (Cuadros 4) y cuál de los sub-estratos allí comprendidos es el más afectado?. Es lógico suponer que las propiedades de 10 a 20 Has. alimentan con mayor frecuencia a las grandes y que la lucha del campesino medio y pobre es menos contundente que la librada por los campesinos ricos siendo que la superficie en el estrato de 10-50 (Cuadro 3) aumenta en 18.744 Has. y el número de explotaciones en 302, evidenciándose un peso relativamente importante de las propiedades de 20 a 75 Has., en

CUADRO No. 1

NARIÑO

PROPIEDAD DE LA TIERRA 1.958

F O R M A	No. DE PROPIETARIOS	%	No. HAS.	%
Minifundio (0-5) Hectáreas	56.892	76,83	104.474	17,99
Pequeña propiedad (5-20) Hectáreas	14.210	19,19	128.527	22,12
Mediana propiedad (20-75) Hectáreas	2.454	3,31	84.485	14,54
Latifundio (más de 75) Hectáreas	494	0,67	263.429	45,35
T o t a l	74.050	100.00	580.915	100,00

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Censos Nacionales Agropecuarios.

CUADRO No. 2

NARIÑO

PROPIEDAD DE LA TIERRA 1.970

FORMA	No. DE PROPIETARIOS	%	No. HAS.	%
0 - 5	59.647	65,28	107.187	12,59
5 - 10	15.541	17,01	101.417	11,31
10 - 50	13.477	14.75	266.098	31.25
50 - 100	1.782	1,95	115.742	13,59
100 - 500	883	0,97	151.342	17.77
500 en adelante	87	0,10	109.807	12.89
Total	91.378	100,00	851.593	100,00

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Censos Nacionales Agropecuarios

CUADRO No. 3

NARIÑO

DISTRIBUCION DE LA TIERRA Y VARIACION PORCENTUAL SEGUN

SUPERFICIE ENTRE 1.960 - 1971

TAMAÑO EN HECTAREAS	SUPERFICIE EN HECTAREAS 1.960	1.971	VARIACION %
Menores de 5	110.734	107.187	-3,2
de 5 a - de 10	100.464	101.417	0,9
de 10 a - de 50	247.354	266.098	7,6
de 100 a - de 100	69.720	115.742	66,0
de 100 a - de 500	107.733	151.342	40,5
de 500 a - de 1000	22.727	35.268	55,2
de 1000 y más	34.045	74.539	119,9
T o t a l	692.777	851.593	22,9

FUENTE: Censo Nacional Agropecuario. Valle, Cauca y Nariño. Benhur Cerón. Op. Cit. Pág. 65.

CUADRO No. 4

NARIÑO

PARTICIPACION PORCENTUAL COMPARADO SEGUN NUMERO Y

TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES

TAMAÑO EN HECTAREAS	No. DE EXPLOTACIONES 1960	1971	SUPERFICIE EN HAS. 1960	1971
Menores de 5	67,3	65,2	16,0	12,6
de 5 a - de 10	16,3	17,0	14,5	11,9
de 10 a - de 50	14,5	14,7	35,7	31,2
de 50 a - de 100	1,2	2,06	10,1	13,6
de 100 a - de 500	0,6	0,97	15,5	17,8
de 500 a - de 1000	0,04	0,1	3,3	4,1
de 1000 y más	0,02	0,03	4,9	8,8

FUENTE: Censo Nacional Agropecuario, Valle, Cauca y Nariño. Benhur Cerón. Op. Cit. pág. 65.

1958, con el 14.34% de participación en el total (Cuadro 1) y en 1960-71 pasan a ser de 35.7 y 31.2 en los cuales se excluyen las propiedades de 10 a 20 has.,(Cuadro 4). Por factores económicos, demográficos, e incluso culturales los campesinos medios bajos fragmentan sus propiedades con mayor rapidéz y son lanzados directamente hacia estratos inferiores o hacia las ciudades por la ilusión de progreso que les generan. Nos parece aún más curioso que según la forma de tenencia en el censo de 1970-1971 la propiedad alcanza a ser de 71.63% del número de explotaciones, el 64.02 de la superficie en hectáreas; mientras que el arrendamiento es el 3.07; el 1.78 y la aparcería 6.61 y el 3.06 respectivamente (Cuadro 5).

Existen otras formas que desde luego tienen un peso importante, del 10.00 y el 15.69% y desde luego incluyen formas como la aparcería. Pero hasta aquí para ser justos en el análisis las formas de propiedad son las dominantes. Pero que ha pasado en el país en el mismo período según Salomón Kalmanovitz, en su evolución de la estructura Agraria Colombiana; "La línea divisoria que trazamos entre arriendos mayores y menores de 20 hectáreas establece la diferencia que hay entre explotaciones que pueden ser atendidas por la fuerza de trabajo familiar o por esta última combinada con trabajo de fuera de la familia y explotaciones donde domina la organización empresarial que recurren a trabajo asalariado, o sea que en el segundo de los casos se trata mayormente de arriendos de tipo moderno, muy diferentes a los arreglos entre campesinos y propietarios.. los arriendos de tipo precapitalista corresponderían al área de pequeña producción y ya hemos visto como su importancia decrece en términos absolutos y relativos.. en el censo agropecuario de 1960 aparece renta pagada en servicio, pero solo cubre 29.221 explotaciones, que es el 1.9% del total de explotaciones, y ya en 1970 no se contabilizan. Este sería el único indicio de "feudalismo" en el campo colombiano, pero es demasiado tenue si se considera que los arriendos mayores de 20 has

CUADRO No. 5

NARIÑO

FORMA DE TENENCIA POR NUMERO DE EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE 1970-1971

FORMA	No. EXPLOTACION.	%	%	SUPERFICIE EN HAS.
Propiedad	65.494	71,63	64,02	545.197
Arrendado	2.804	3,07	1,78	15.187
Colonato	5.886	6,40	13,85	117.967
Aparcería	6.041	6,61	3,06	26.055
Otras formas	2.108	2,31	1,60	13.598
Bajo más de una forma	9.104	10,00	15,69	133.589
T o t a l	91.437	100.00%	100.00%	851.593

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Censos Nacionales Agropecuarios.

táreas (principalmente unidades de mediana producción) alcanzaban el 37.6% de la superficie arrendada... las aparcerías mayores de 20 hectáreas en 1970-71 alcanzaban a 593.624 hectáreas, o sea el 73% de la superficie explotada bajo este arreglo, cuando en 1960 el mismo rubro era de un 46.3% del total, lo cual significa que mas que la tradicional medianería entre campesinos y patrón lo que se ha extendido son contratos de corte moderno con repartición del producto o ganado en compañía, que organizan la producción con trabajo asalariado" (18). "La incidencia de esta institución (el arrendamiento) sobre las transformaciones en la producción agrícola son notorias. En primer lugar obliga al campesino a destinar una parte importante de su producto al cambio con el fin de adquirir el dinero suficiente en vía a efectuar el pago al propietario territorial; que tal parte del producto destinada al cambio pasa a ser la decisiva en su producción se comprende de suyo si se tiene en cuenta que la tierra es la condición de producción número uno del campesino (y, por ende, el pago del arriendo). En segundo lugar, obliga a desarrollar en una forma más racional y técnica de producción agrícola, pues se establece por fuerza una relación entre el monto de los costos de producción y el precio del mercado del producto. En tercer lugar, aunque el campesino continua abasteciéndose en gran parte con su propia producción, de todas maneras, ya que una parte sustancia de su producto se destina al cambio y por lo tanto él se inscribe en el mercado, el carácter cerrado de la producción agrícola comienza a descomponerse y esta, perdiendo su independencia anterior, pasa a formar parte ahora del (nuevo) engranaje social. En cuarto lugar, al desarrollarse al interior de la producción agrícola las relaciones monetarias, se dan las condiciones para que la tierra se convierta en mercancía de tal manera que podrá ser vendida, inclusive al mismo campesino quien con sus ahorros monetarios podrá hacerse ahora a la plena propiedad de un trozo de ella, a la vez que la generaliza-

---

(18) Op. cit. Cuadernos colombianos. Pág. 397.

ción del arriendo monetario. En quinto lugar, por la antigua relación personal de dependencia del arrendatario con respecto al propietario territorial que conlleva el pago en trabajo (lo de un tributo que es expresión de éste) se convierte ahora en una simple relación monetaria contractual efectuándose de esta manera un cambio en la condición misma del productor. Por todo lo anterior nosotros afirmamos que esta forma de pago constituye el punto nodal de la transición del sistema de pago en trabajo (que con ella se disuelve) a la renta capitalista del suelo (que durante su vigencia, y en gran parte debido a las condiciones que ella crea, se inicia)" (19). Estas consideraciones hechas para el territorio nacional nos pueden ubicar en el proceso regional que como se ha expuesto en varios trabajos está desfasado en el tiempo histórico de otras regiones, que jamás encontrará, pero que de todas maneras es articulado a la dinámica, al desenvolvimiento y a la configuración tanto estructural como espacial del capitalismo colombiano. Veamos, pues, que argumentos se presentan y cual es la situación.

En 1971-72, según el censo, el 71.63% de explotaciones son propiedad de pequeños productores o latifundistas y el 1.78 en arrendamiento, el 0.01 en aparcería que sumados representan 9.68% del total de ellas. En estos datos se puede apreciar que las formas de propiedad son enteramente dominantes y que incluso en las formas de tenencia como el arrendamiento abarcan propiedades mayores de 20 hectáreas, como es de suponerlo en proporción similar a su participación porcentual, y que como puede contratarse con Planeación Nacional tienen sus mayores magnitudes en Pasto e Ipiales, donde la agricultura moderna es mas dominante. El colonato es una forma de transición hacia la propiedad y alcanza sus mayo-

(19) Velez Hugo E. Dos ensayos acerca del desarrollo del capitalismo en la agricultura. Pág. 64 a 67.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

res expresiones en la Costa Pacífica con un 47.04% mientras que en Pasto e Ipiales es del 2.7 y 3% y en ella desde luego la gran propiedad hace su agosto. Queda sin embargo la duda de las otras formas, de las cuales no se tiene datos sobre su composición.

Durante el mismo período intercensal (64-71), el colonato se constituye en la forma de tenencia más dinámica, en la medida en que su avance es bastante significativo. En efecto, el número de explotaciones bajo esta forma pasa de 38.44 a 58.66% y la superficie se incrementa en 52.763 hectáreas, aumentando su participación en 2.0 y 4.4 por ciento respectivamente, en relación a 1960. Indudablemente que estas cifras permiten evidenciar un fuerte proceso de colonización dentro del departamento que muy posiblemente está dirigido hacia las zonas selváticas del litoral Pacífico que como hemos visto están orientados hacia la agroindustria. El comportamiento del arrendamiento y la aparcería, registran una tendencia a disminuir su participación" (21)

"Por otra parte, a pesar de opiniones populares al contrario, se da una concentración "Latifundica" (con 87 familias que detentan el 13% de la extensión que excede el monto de la tierra disponible a 59.647 familias minifundistas). Aparentemente al mismo tiempo que ocurre una concentración de tierra en explotaciones mayores, el tamaño de los predios minifundistas decrece continuamente"(22). Esto desde luego origina un proceso no solo de concentración de la tierra, indefinible en las actuales condiciones, sino que pauperiza, proletariza y mejor expulsa la población del campo a la ciudad. Pero vale la pena también preguntarse, si el fenómeno descrito en 1958, según el cual el 38.99% corresponde a las propiedades mayores a 20 hectáreas de las cuales el estrato entre 20 y 75 hectáreas, corresponde al 14.54% (cuadro 1) del total y que

---

(21) Diagnóstico del sector agropecuario.

(22) Odonne Claudio. Op.cit. pág. 36.

el estrato correspondiente a las explotaciones de 10 a 50 hectáreas de los cuadros 3 y 4 permanecen más o menos constantes disminuyendo la participación, para lo cual hemos supuesto que las propiedades entre 10 y 20 hectáreas serían las más afectadas y que los porcentajes de variación para este sector son bajos mientras que los superiores pasan al 66.0, al 40.5, al 55.02 y al 119.9% para las propiedades de mas de 50 hectáreas que significa un aumento de 147.666 hectáreas, en tan solo 13 años, que corresponde al 16.75% del total. Vale preguntarse si esto ha sucedido en trece años, no será posible que en el mismo lapso de tiempo transcurrido hasta ahora dada la imposibilidad del campesino nariñense con excepción de algunos movimientos indígenas que luchan por la tierra, otro volumen igual de hectáreas haya sido asimilado por los estratos superiores, llegando a la conclusión que más de 250 mil hectáreas han fortalecido su extensión; y lo que es más importante este proceso estaría fortaleciendo formas de producción semifeudales.

La respuesta la tenemos que encontrar en las tendencias del sector agropecuario regional, en los cultivos, en su productividad, en los cambios que en ellos han ocurrido, en las transformaciones graduales que han venido operando. Empezamos por la aparición y desarrollo de vastas explotaciones de Palma Africana en la Costa del Pacífico en donde más de 6.000 hectáreas de este cultivo le dan empleo alrededor de 3.000 trabajadores directos y 6.000 indirectos, con la presencia inclusive de plantas procesadoras y coexistiendo las grandes propiedades como las de Palmas de Tumaco, del grupo Colombia, Romero Eraso y otras, con la cooperativa de Palmicultores de Tumaco y que generan sin lugar a dudas, formas de producción capitalista y una materia prima valiosísima que será finalmente procesada en otras regiones del país.

Y mirando de conjunto los cultivos en el Departamento de Nariño se tiene que además de la Palma Africana hay cultivos de importancia como la caña panelera que producen el 17.6% de la producción nacional, de cebada el 18%, de trigo el 50.9%. Y estos cultivos superan o igualan la productividad nacional como efectivamente sucede en la caña panelera, el trigo y la cebada como se puede apreciar en el Cuadro 6. Y que en explotaciones superiores a 20 hectáreas exige irremediablemente la utilización de trabajo asalariado. Por otro lado, mientras los cultivos temporales generaron un valor agregado promedio de$18.201/hectárea, los permanentes lograron $ 31.177/hectárea la diferencia es explicable si se tiene en cuenta que cultivos como el café y especialmente la Palma Africana son exigentes en tecnología. "En general, se puede admitir que la mayoría de los cultivos estuvieron sometidos a un uso intensivo de la mano de obra, empleando en promedio 79.4 jornales por hectárea. La productividad de la mano de obra por hectárea (V.A/jornales) en los cultivos permanentes asciende a $ 331.6 y en los cultivos transitorios a $ 254.4. Si multiplicamos estos valores por una disponibilidad de trabajo hombre/año de 240 días tenemos que la productividad de la fuerza de trabajo para los cultivos permanentes ascienden a $ 79.584 y para los cultivos transitorios a $ 61.056" (22). El incremento anual de la producción fué de 1.1%, que se explica por las mejoras en la productividad física de algunos cultivos, atribuida a una mejor y mayor aplicación de los insumos agroquímicos y tecnologías recomendadas, destacándose en especial el cultivo de papa que durante el período logra aumentar sus rendimientos en un 50.0% al pasar de 8 toneladas por hectárea en 1970 a 12 toneladas en 1982 (Cuadros 6 y 7). Ahora en la producción ganadera se da un fenómeno similar, la productividad media de la mano de obra vinculada a estas actividades (Va/empleo) es mucho más alta que en la agricultura en tanto un trabajador en las primeras aporta $523.00, en las segundas tan solo aportó $ 286.39" (23).

---

(22) Diagnóstico del sector agropecuario. Pág. 87-89.
(23) Op.cit. Pág. 96.

CUADRO No. 6

DIEZ CULTIVOS PRINCIPALES DE NARIÑO EN LA ECONOMIA NACIONAL 1/ 1.982

PRODUCTO	SUPERFICIE COSECHADA (Ha)			PRODUCCION (Ton)			RENDIMIENTOS (Ton/Ha)	
	COLOMBIA	NARIÑO	PARTICIP.%	COLOMBIA	NARIÑO	PARTICIP.%	COLOMBIA	NARIÑO
Café	1.010.000	13.050	1.3	757.500	15.738	2.1	0.750	1.200
Caña panelera	181.200	22.000	12.1	750.500	132.000	17.6	4.142	6.000
Palma africana	24.300	3.000	12.3	73.400	6.000	8.2	3.021	2.000
Fique	24.000*	4.100	17.1	31.900*	4.715**	14.8	1.329	1.150
Plátano	443.000	10.500	2.4	2.000.000	32.130	1.6	4.515	3.060
Frijol	88.000	14.000	15.9	119.600	9.800	8.2	1.359	0.700
Trigo	45.300	18.000	39.7	70.700	36.000	50.9	1.560	2.000
Maíz	636.000	38.000	6.0	898.500	47.500	5.3	1.413	1.250
Papa	165.200	17.000	10.3	2.149.000	204.000	9.5	13.000	12.000
Cebada	34.900	5.000	14.3	55.600	10.000	18.0	1.593	2.000

FUENTE: DNP-UEA. Indicadores físicos nacionales de productos agrícolas. 1950-1982 (Bogotá, Feb/83)
FEDECAFE, Economía cafetera, 1983. Ctés. Deptal. de Cafeteros (Pasto, Nariño). Elaboración JRPA
* MINAGRICULTURA-OPSA. Producción agrícola 1978-1983. (Bogotá, Marzo de 1983)
** ASOFIQUE
1/ Es conveniente tener en cuenta que el Departamento de Nariño, según información personal de Gerón Edmundo, sobre proyecto del cultivo de anís en Nariño (Minagricultura, Fondo de Fomento Agropecuario), es el primer departamento productor de anís en el país, con una producción de diez toneladas aproximadamente y una superficie de treinta hectáreas.

CUADRO No. 7

NARIÑO

CULTIVOS, SUPERFICIE, PRODUCCION Y RENDIMIENTOS

AÑOS	SUPERFICIE (Has)	INDICE 1970=100	PRODUCCION (Ton.)	INDICE 1970=100	RENDIMIENTO (Kg/Ha)	INDICE 1970=100
1970	115.200	100.0	271.090	100.0	2.353	100.0
1971	111.000	96.4	254.050	97.4	2.379	101.1
1972	120.000	104.2	258.200	103.4	2.335	99.2
1973	114.500	99.4	300.650	110.9	2.626	111.6
1974	115.500	100.3	403.700	148.9	3.495	148.5
1975	108.000	93.8	325.850	120.2	3.017	128.2
1976	89.000	77.3	296.250	109.3	3.329	141.5
1977	103.500	89.8	362.900	133.9	3.506	149.0
1978	81.378	70.0	318.374	117.4	3.912	166.3
1979	93.757	81.4	291.946	107.7	3.114	132.3
1980	83.869	72.8	290.285	107.1	3.461	147.1
1981	78.808	68.4	313.843	115.8	3.982	169.2
1982	92.000	79.8	307.300	113.4	3.340	141.9

FUENTE: Banco de la República. Elaboración URPA.

Las actividades agrícolas mantienen un crecimiento promedio de 2.2% anual en contraste con las pecuarias que crecen al 4.70% durante el mismo período comprendido entre 1970-81 (informe de coyuntura, Carlos Ayala, Urpa 1982) lo que necesariamente se refleja en el aumento de la producción, aunque aún con una productividad baja pero en lo que se destaca el aumento en la producción es en los derivados lácteos que pasan de 447.636 litros a 1.198.115 litros de 1981 a 1982. Pero resumiendo estos aspectos consignados en gran parte en los trabajos de Carlos Ayala, la agricultura en Nariño se caracteriza por:

1. "Escasa o nula significación de los cultivos denominados comerciales (arroz, azúcar, soya, sorgo, ajonjolí, algodón) que dentro de la economía nacional son los que mayor dinamismo han mostrado en los últimos años.

2. Orientación de la producción hacia el mercado interno (nacional) y el autoconsumo con la consiguiente escasez en la generación de divisas.

3. Orientación de la producción hacia cultivos en los cuales el país ha sido tradicionalmente deficitario (fríjol, trigo, cebada, maíz, aceites y grasas, etc.) que antes de ser una ventaja para los productores, esta circunstancia se ha constituído en un mal por cuanto las políticas de importación subsidiada de cereales y granos han tenido como resultado una caída acentuada de los precios internos y el desestímulo a la producción" (24).

Los Departamentos del Cauca, Valle, Antioquia y Cundinamarca se constituyen en los principales consumidores de los excedentes agropecuarios del Departamento de Nariño; (Cuadro 8) se pre

(24) Op.cit. Pág. 10.

CUADRO No. 8

NARIÑO

DESTINO DE PRODUCTOS SUPERAVITARIOS 1.982

(Porcentajes)

producto	CAUCA	VALLE	CUNDINA MARCA	ANTIO QUIA.	PUTU MAYO	OTROS	TOTAL
Maíz	7.34	25.19	15.95	36.15	3.03	12.34	100.00
Trigo	0.62	74.32	21.39	-	-	3.67	100.00
Papa	12.19	63.71	2.16	0.54	10.78	10.62	100.00
Frijol	4.76	14.80	6.75	55.03	4.28	14.38	100.00
Leche	26.60	50.67	-	-	-	22.73	100.00
Harina	24.13	30.39	1.05	3.71	13.98	26.74	100.00
Cebada	2.45	75.57	14.85	-	2.73	4.40	100.00

FUENTE: Secretaría de Agricultura de Nariño. 1982 - Registro del Movimiento de Productos Agrícolas.

senta el destino por productos y como podrá apreciarse es el Valle del Cauca el Departamento que en promedio es el destinatario de mas del 50% de nuestros productos agrario-pecuarios.

Hemos realizado todas estas consideraciones para formular la hipótesis de que en el Departamento de Nariño las relaciones de producción dominantes sean las de tipo capitalista. En efecto la concentración de la tierra paralelamente con aumentos en la productividad, el repunte de la agroindustria, de la ganadería, de los cultivos permanentes y la dinámica misma del sector agropecuario en general han logrado situar al trabajo asalariado, a las relaciones sociales y formas de producción modernas como dominantes. Esto no quiere decir que el minifundio haya logrado desaparecer por el contrario y de seguro en la zona Andina estas economías de subsistencia deben proliferar antes de que el pequeño propietario sea lanzado hacia las grandes ciudades o zonas de colonización y sirviendo como fuente de trabajo asalariado de las grandes propiedades en las épocas de recolección o siembra, y estructura en la que, además, el excedente generado en las explotaciones de los campesinos medios y ricos se vincule al comercio dirigido a las grandes metrópolis y en especial a Cali y al Valle del Cauca destinado a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo asalariado. "Pero se dirá, y la industria esta en un franco retroceso? Pero según Manuel Castells, "la población activa empleada en la industria no es ni mucho menos el mejor indicador de la industrialización, puesto que oculta un fenómeno básico, a saber, la modernización del sector manufacturero (Metropolitano decimos nosotros) y el aumento de la productividad."(25) Y continuará afirmando y analizando como el campesino pasa de tareas agrícolas a empleos en los servicios. "En la estructura del empleo urbano subsisten multitud de agentes sociales que se ubican en relaciones de producción precapitalista o no capitalista como

(25) Op.Cit. Pág. 110.

la artesanía, los servicios personales, el pequeño comercio callejero, la prostitución o el robo, etc. lo que aquí afirmamos es que todas ellas han sido reubicadas o se articulan al régimen de producción de tipo capitalista dominante, a la esfera de la circulación mercantil o a los aparatos jurídicos-político e ideológico los cuales determinan su existencia o subsistencia y le asignan un papel" (26). De otra parte, el eventual crecimiento de la actividad fabril en Nariño debe visualizarse dentro del marco de la estructura existente en el sector a nivel nacional. Es sabido que en Colombia la industria ha logrado ya un cierto grado de diversificación, sobre todo en las ramas de bienes de consumo, algunas intermediarias y aún de capital, copando en general, la capacidad del mercado interno. Algunas ramas han comenzado a proyectarse hacia el exterior, cuando se generan excedentes de producción. Es un sector concentrado geográficamente en los núcleos que poseen la infraestructura más adecuada y los mayores mercados. Además, "presenta perfiles oligopólicos y tendencia a la conglomeración y fusión con el financiero. En este contexto, no parece razonable esperar que el proceso se extienda al Departamento, excepto en aquellas agrupaciones que como la de bebidas, presuponen un desplazamiento o dispersión de las plantas productivas, para ubicarse en los mercados regionales, como ya ha sucedido en el departamento" (27).

Por estos antecedentes la demanda industrial de trabajadores para el departamento es de 7.83%, la agricultura 41.23% y el terciario el 50.49%, ubicándose sus tasas de crecimiento en 2.72, 2.89 y 2.55, situándose por debajo del promedio nacional de 2.88 y con particular singularidad el denominado sector servicios puesto que esta última es de 3.44 según la proyección realizada

(26) Pradilla Cabos Emilio. Op.Cit. Pág. 13.

(27) Banco de la República. Nariño: Economía regional y fronteras. Pág. 69.

para 1985 por el SENA. (Cuadro 9)

"Este fenómeno debe estar íntimamente correlacionado con lo acontecido durante el último período intercensal planteado así: "Las categorías de trabajadores independientes y ayudantes familiares disminuyeron su participación (de 54.6% a 41.1%) mientras que la de empleados, obreros y jornaleros y empleados domésticos incrementaron su participación (de 37.6% a 55.3%). En general, esta tendencia significa que aumenta la dependencia de los trabajadores de los empleadores (públicos y privados) aumenta el rol que juega el numerado laboral formal y disminuye la independencia y control sobre su trabajo. Esta tendencia está correlacionada con el auge del sector terciario, que es donde ha ocurrido fundamentalmente la expansión del trabajo asalariado. Si bien el incremento del trabajo asalariado puede estar correlacionado con incrementos en los ingresos, por otra la pérdida de independencia y control por parte del trabajador es un fenómeno desafortunado ya que incrementa su dependencia probablemente conlleva a la pérdida de destrezas y puede generar presiones adicionales para la migración a centros urbanos" (28). (Ver cuadro 10). Aquí también nuestra hipótesis se centra en que al conjunto de sectores del departamento le corresponden formas de producción, distribución intercambio y consumo articuladas al modo de producción capitalista dominante que espacial histórica, políticamente depende de una región económica y de un polo de desarrollo como es el Valle del Cauca que ha sometido todo a su dinámica y una vasta región del suroccidente colombiano y que inclusive, en la medida que a este sistema se articula, las relaciones de producción dominantes son enteramente capitalistas y que al mismo tiempo supeditan formas de producción atrazadas, economías de subsistencia, al subsector artesanal, al comercio doméstico, y en fin a todas aquellas actividades humanas que subsisten, superviven y vegetan en el marco de

(28) Odonne Claudio. Op.Cit.Pág. 84.

CUADRO No. 9

PROYECCION DE LA DEMANDA SECTORIAL DE TRABAJADORES PARA EL DEPTO. DE NARIÑO Y TOTAL NAL. (1977-1980-1985).

DEMANDA SECTORIAL	1977	1980	1985	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL 1980-85
AGRICULTURA				
Nacional	2.284.183	2.461.250	2.756.260	2.29
Departamento	72.570	79.404	90.794	2.72
Participación Depto. en Nacional	3.18	3.23	3.29	
Participación Sector en Total Departamento	40.43	40.05	41.23	
INDUSTRIA				
Nacional	1.007.016	1.117.452	1.240.554	2.11
Departamento	19.672	19.961	17.240	-2.89
Participación Depto. en Nacional	1.95	1.79	1.39	
Participación Sector en total Depto.	10.96	10.07	7.83	
TERCIARIO				
Nacional	3.593.894	4.085.792	4.838.035	3.44
Departamento	87.269	98.909	112.177	2.55
Participación Depto. en Nacional	2.43	2.42	2.32	
Participación Sector en total Depto.	48.61	49.88	50.94	
TOTAL				
Total Nacional	6.885.093	7.664.494	8.834.849	2.88
Total Departamento	179.511	198.274	220.211	2.12
Participación total D. total Nacional	2.61	2.59	2.49	

FUENTE: Proyecto Recursos Humanos - Sena-Holanda

CUADRO No. 10

NARIÑO

EVOLUCION DEL EMPLEO SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL 1964-1973

CATEGORIA	P.E.A. 1964 1/	OCUPACION 1973 2/	OCUPACION 1964 (AJUST) 3/	OCUPACION 1973 (AJUST) 4/	OCUPACION 1964-73 (AJUST) 5/	DE OCUPACION TOTAL AJUSTADA 6/ 1964	1975
Empleadores (patrones)	18.609	6.450	18.483	8.562	- 9.921	7.8	3.6
Trabajadores independientes	94.853	55.450	92.209	73.607	-20.602	39.8	31.1
Ayudantes familiares (sin remuneración)	35.315	17.800	35.075	23.628	-11.447	14.8	10.0
Empleados	31.270	23.125	31.058	30.697	- 361	13.1	13.0
Obreros (o jornaleros)	58.378	68.300	57.981	90.664	+32.683	24.5	38.3
Empleado doméstico (sólo para 1973) 7/		7.100		9.425	+ 9.425		4.0
Otros (sólo 1973)		1.775					
Sin información	1.603	23.250					

Ver Fuentes y metodologías de ajuste en el cuadro, del trabajo de Claudio Odonne

7/ : Esta es una nueva categoría utilizada en el Censo 1973. Por tanto el incremento que aparece no es real sino de tipo contable exclusivamente.

la lógica voraz e irracional del capital. La parte final de la tesis se puede cuantitativamente apreciar en los datos de la demanda laboral en la cual suponiendo en la proyección para 1985 una participación del trabajo asalariado eventual o permanente de más del 50% del sector agropecuario que participa con el 41.23%, es decir por lo menos un 20% de este, a lo cual se suma el 7.83% del sector industrial y buena parte del sector servicios que incluye el transporte, electricidad, agua, gas, construcción, minería, la banca y el comercio. Por lo menos este último aún en la esfera de la circulación contribuyendo a la realización de las mercancías expropiando trabajo y energía vital de sus asalariados y afirmando la dialéctica fanática del capital metropolitano que elimina todo intento de progreso regional. Pero estamos sustentando que la configuración, geográfica, económica, institucional y en última instancia del poder revela y refleja la supeditación de nuestras estructuras, de nuestro desarrollo, de nuestra vida y bienestar al capitalismo metropolitano a quien no solo le enviamos alimentos en gran proporción para la reproducción de la fuerza de trabajo industrial, sino que espacialmente por la misma estructura y dinámica expulsora de población del agro nariñense, nos hemos convertido en el denominado ejército de reserva industrial y en la despensa de materias primas. Esa es la realidad de nuestra situación a la cual confluyen diversas fuerzas, factores y aspectos étnicos, geopolíticos, históricos en una multiplicidad que revela, esconde y entraña los misterios, los azares y las huellas de nuestro pasado tristemente anclado y afianzado en "el esclavismo" y en nuestro destino sustentado y aprisionado por lo que Kalmanovits llamaría el "Capitalismo tardío", a lo cual le agregamos la caracterización de hipertrofiado y atrazado, que se desarrolla lenta pero inexorablemente en el campo, convierte a nuestro espacio y a nuestra población en el mercado que requiere la producción fabril de bienes de consumo de los monopolios metropolitanos, inserta nuestra vida institucional, administrativa y política a la ferrea tendencia centralista, coloca nuestros ingresos por debajo

de todos los departamentos (como bien lo informa FONADE e INANDES: El desarrollo económico departamental 1960-75) mantiene, en porcentajes elevadísimos de desempleo y subutilización a nuestros recursos humanos, anquilosa nuestro desarrollo, amplia los déficits en los servicios básicos, imposibilita el progreso infraestructural e industrial, y el aprovechamiento de nuestras potencialidades, de nuestras ricas expresiones artesenales, artísticas, culturales y de expansión como pueblo, como raza para conquistar la vida y el mundo contemporáneo.

ASPECTOS FISICOS Y SOCIOECONOMICOS

II. 2. ASPECTOS FISICOS

2.1 Localización

El Municipio de la Cruz se halla localizado en el norte del Departamento de Nariño, limita con los Municipios de San José, El Tablón, La Unión, Arboleda, San Pablo, Colón, Bolívar (C), Santa Rosa (C) y la Intendencia del Putumayo.

2.2 Area

Tiene una extensión de 230,25 Kilómetros cuadrados, con una población estimada en 21.999 habitantes, posee gran porcentaje de área cubierta por bosques naturales, en esta zona se destaca la región de El Caucabel, actualmente en colonización. Del área total se estima el 25% en bosques naturales, el 10% de área no cultivable y 65% área potencialmente apta para explotaciones agropecuarias.

2.3 Relieve y Clima

Topográficamente el municipio de la Cruz tiene áreas quebradas con depresiones y elevaciones pronunciadas. Entre las elevaciones se destacan: El Volcán Doña Juana y los cerros las Animas, El Pálpito, Doncello y Potacas.

En relación con los pisos térmicos predomina el clima frío, existe una parte de páramo en la parte alta de las veredas Tajumbina, La Estancia, El Trejo, El Carmen y el Palmal.

DISTRIBUCION POR PISOS TERMICOS

CLIMA	To.C.	P(mm)	BRILLO SOLAR	HAS
Frío	12-18°	1000-1500	1668 H	12.500
Páramo	12	1500	--	10.525

2.4 Altura

Sobre el nivel del mar tiene una altura de 2.162 mts., temperatura media de 16 grados centígrados. El área municipal es de 230.25 kilómetros cuadrados. Limita al norte con Colón y San Pablo, por el Oriente con el Departamento del Cauca y la intendencia del Putumayo, al sur con el Tablón, San José de Albán y Berruecos y por el occidente con la Unión y Colón.

2.5 Suelos

En relación con los suelos se tiene que existe una formación derivada de la meteorización de rocas ígneas, erupciones volcánicas de orígen terciario y cuaternario las posibilitaron. Los suelo son de tipo ácido, color blanco, gris claro y oscuro, superficiales, buen drenaje, textura generalmente arenosa, franco arenoso y de baja fertilidad. Este es material resultante de diferentes procesos de descomposición, fracturación tectónica y arrastre han permitido la formación actual de los suelos.

2.6 Clases agrológicas para capacidad y uso del suelo.

De acuerdo a las características de los suelos se han agrupado las tierras del Municipio en las clases siguientes:

2.6.1 Clase III

Características

Comprende con pendiente ligeramente inclinada a onduladas (3-7-12-25%), con suelos moderadamente profundos a superficiales, fértiles, bajo nivel de fósforo, bien drenados, susceptibles a erosionarse, fertilidad moderada a baja y condiciones climáticas también homogéneas.

Localización

La clase III se encuentra en las Veredas: Las Aradas, Cofradía, La Estancia, Escandoy, La Cañada, San Gerardo (San Antonio) Campo Bello.

Uso actual

Son aprovechadas para cultivos transitorios, principalmente maíz, trigo, arbeja, ahuyama, cilantro, papa, batata, y cultivos permanentes se encuentran como el tomate de árbol y pastos (Kikuyo).

2.6.2 Clase IV

Características

Comprende tierras con pendientes pronunciadas (12-25-50%), suelos superficiales moderadamente profundos, susceptibles a erosión, buen drenaje, fertilidad moderada a baja.

Localización

Este tipo de suelo lo encontramos en las veredas de Tajumbina, San Rafael, Planuelas, La Esperanza, Juan López, El Carmen, El Palmal, El Troje, Las Animas, La Estancia (Parte Alta), Escandoy (Parte Alta), El Alto.

Uso Actual

Son aprovechados para cultivos transitorios como maíz, trigo, arveja, alluco, para y pastos permanentes (kikuyo, orejuela y trébol).

2.6.3 Clase quinta

Caracteristicas.

Comprende tierras escarpadas de fuertes pendientes, erosión moderada y severa.

Localización

Márgenes de los ríos: Mayo y Pajumbino y las quebradas de Juan López y San Gerardo.

Uso Actual

Son utilizados en cultivo como maíz, arveja, fríjol, anís, yuca y pastos permanentemente (kikuyo).

2.6.4 Clase Sexta

Caracteristicas

Comprende tierras de páramo, rocosas y volcánicas (Doña Juana).

Se encuentra esta clase en el Volcán Doña Juana, Cerro las Animas, Potreras y Doncella.

Uso Actual

No son aprovechados por sus limitaciones naturales.

2.7 Recurso forestal

El Municipio cuenta con un área de bosque natural, calculada en 4.299 hectáreas que están siendo extinguidas por acción del hombre.

Algunos propietarios están reforestando con eucalipto y pino, según inventarios se calcula el área reforestada en 35 hectáreas a pesar de que las tierras ofrecen buena disposición natural para esta actividad.

2.8 Recursos ictiológicos

Frente a esta actividad se puede anotar la sub-explotación absoluta, de aquí resulta el poco consumo familiar: solamente se consumen productos pesqueros en conserva.

2.9 Recurso Hídrico

En el Municipio se presentan dos períodos de lluvias definidas así: Marzo - Mayo - Octubre - Diciembre. Además cuenta con buenas fuentes de agua permanente entre las cuales se destacan: El Río Moya y Tajumbina, Las Quebradas de la Estancia, Juan López, Las Dantas, El Nacal, San Gerardo, La Palma.

III. ASPECTOS DEMOGRAFICOS

1. Generalidades

De diversas maneras se analizan los fenómenos constantes de deterioro en las condiciones de vida de la población,

la insuficiente ampliación y/o estancamiento secular de las actividades productivas, los subsiguientes conflictos políticos y las crisis que ocasionan a los gobiernos que las enfrentan y en fin al desenvolvimiento que caracteriza a una época de álgidos problemas económicos, políticos, culturales y aún militares. Y planteamos que son múltiples porque parece correlativo el aumento de problemas existentes con la proliferación de teorías que en particular en los últimos años han remitido al diseño de técnicas y metodologías inducidas a cuantificar los beneficios del Desarrollo Económico en términos de ingresos percápita, del crecimiento del P.I.B. de la inversión por habitante pública y privada, de la cobertura en servicios fundamentales tanto en salud, educación, vivienda como en servicios domiciliarios y quizás las posibilidades de atenuar mediante la manipulación de variables sociales, económicas o espaciales, la miseria, el desempleo y el atraso de nuestra sociedad estancada e hipertrofiada en su devenir. Toman, entonces especial y central importancia los análisis demográficos por cuanto que de fondo se interrelacionan procesos físicos (previos su inventario y cuantificación), con procesos sociales y económicos, que exigen un análisis detallado de los recursos humanos existentes para efectos de diseñar diagnósticos que permitan elaborar políticas sectoriales, seleccionar alternativas de desarrollo y formular planes y programas de inversión que al estar íntimamente ligados con ellos jerarquizan y establecen funcional y racionalmente un orden de prioridades de los proyectos de inversión identificados o en ejecución. Desde este punto de vista cobra su relievancia la ligación entre demografía y economía, aparece como una técnica complementaria o como análisis indispensable para efectos de dilucidar o pronosticar los senderos que esta última habrá de allanar para conquistar el bienestar económico y social de nuestros pueblos. Y en este aspecto también se ponen de manifiesto las diversas escuelas y corrientes del pensamiento contemporáneo que orientan o avalan los análisis tecno demográficos. Desde las concepciones que la CEPAL viene cabalgando hace décadas de años

en seminarios latinoamericanos, ejemplo el realizado en 1969, se han publicado infinidad de estadísticas sobre las características demográficas de estos países que por su volumen y su contenido parecen pretender ocultar o por lo menos desviar la comprensión sobre las reales condiciones materiales de la población. Y caracterizándose por un pesimismo tecnocrático y catastrófico. Actualmente encontramos en dirección opuesta la concepción demagógica consignada en el plan nacional de desarrollo cambio con equidad que considera a la población como el mayor recurso del estado... "por lo cual la participación comunitaria es el elemento concomitante en la búsqueda de una mayor equidad en la distribución de los medios y de los beneficios del desarrollo. Consideraciones de equidad son, por ejemplo, las que llevan a proponer que se amplíe el acceso al empleo remunerativo, a la educación elemental y técnica, a las fuentes de financiación, los servicios de salud y agua potable, a la cultura y a la recreación"...(29) Expresa esta concepción, sin lugar a dudas, la doble función que el capital le asigna al estado, asegurando los medios de consumo colectivo para la reproducción de la fuerza de trabajo (Educación, salud, vivienda, seguridad social, ocio, etc.) y las condiciones generales de la producción (vías, telecomunicaciones, transporte, energía eléctrica etc.). Labor que posiblemente debe realizarse con los fondos que extrae a toda la población por la vía de los impuestos de acuerdo a las exigencias coyunturales del desarrollo capitalista.

Este planteamiento es de hecho una aseveración comprometida con análisis históricos que posibilitan una apreciación objetiva del fenómeno demográfico contemporáneo y que se puede sintetizar así:

---

(29) Plan Nacional de Desarrollo. Cambio de equidad. Pág. 9.

a. El incremento de las tasas de crecimiento demográfico determinado por el cambio en las variables demográficas: reducción de la mortalidad general o infantil debido al mejoramiento de las técnicas médicas y sanitarias y al acceso de ellas de capas más o menos amplias de la población y un incremento del número de nacimientos ligado al mejoramiento relativo de las condiciones de atención prenatal, no acompañadas de una ampliación correspondiente de las prácticas de control natal voluntario, impedido por los valores culturales e ideológicos dominantes en la sociedad. Esto hace que la fuerza de trabajo arrojada al mercado crezca rápidamente.

b. El proceso continuo de descomposición de las formas precapitalistas de producción agraria aparcería, minifundio, pequeña producción parcelaria, impulsado por el desarrollo capitalista en la agricultura. La super-población así generada en el sector agrario es la fuente básica de la migración campo-ciudad.

c. La descomposición de las formas de producción artesanal de manufacturas determinada por el avance de la producción industrial capitalista, que arroja al mercado a masas importantes de pequeños productores urbanos desposeídos de sus medios de producción o de mercados para sus productos.

d. La lentitud y/o discontinuidad del proceso de acumulación capitalista en la industria y otros sectores de la economía cuyo crecimiento depende del de la industria. Esto hace la masa de la fuerza de trabajo incorporada a la explotación capitalista sea relativamente reducida en relación a la disponibilidad de ella en el mercado.

e. La limitada cantidad de fuerza de trabajo necesaria para el funcionamiento de una industria concentrada monopolizante y que trabaja con composiciones de capital similares a las

imperantes en los países capitalistas maduros, que le suministran los medios de producción (máquinas y materias primas básicas) con los que opera" (30).

"Esta situación ha condicionado el desarrollo urbano, en el sentido de favorecer la consolidación de estructuras sociales basadas en una marcada desigualdad. La tenencia precaria de viviendas y de tierras, el desempleo y la segregación de grupos, el deterioro del ambiente urbano y la creación de bolsones de miseria, el uso irracional del suelo y las especulaciones de tierras, son apenas algunos de los signos exteriores de este tipo de modernización" (31).

Implicaciones de tipo metodológico, a pesar de no tener nuestro estudio como objetivo este análisis o las conclusiones que podrían desprenderse de él, sí es válido enunciarlas pero vez de lograr objetividad y coherencia en el desarrollo de la investigación. "Pues bien, la base de todo análisis materialista de la historia y de la economía colombiana debe partir de las relaciones que se dan dentro de una población dada, del ordenamiento social que se desprende del modo de producción, es decir de la población dividida en clases, de la forma como trabajan y como toma lugar la división social del trabajo; seguidamente, como circulan y se cambian los resultados de este trabajo en la sociedad y el mercado mundial; finalmente que formas asume el estado y como influye en la producción" (32).

---

(30) Pradilla Cobos, Emilio. La Ideología burguesa y el problema de la vivienda. Pág. 7.

(31) Ratinoff, Luis. El Campo y ciudad, Pág. 52.

(32) Kalmanovitz, Salomón. A propósito de arrabal. Ideología y Sociedad. Pág. 77.

Estos aspectos de carácter histórico de ninguna manera invalidan los objetivos expuestos en el anteproyecto de este trabajo, por el contrario a nuestro modo de ver permitirían concebir con mayor precisión las reformas que debe lograr una sólida autogestión, organización y presión popular que incluso son una necesidad inaplazable por cuanto permiten una cualificación del elemento subjetivo indispensable para su materialización y son al mismo tiempo la expresión de una voluntad y una concepción que pretende afirmar, por lo expuesto, no con un pragmatismo ciego, sino por el contrario si se quiere o por decirlo de algún modo, iluminado por el conocimiento de la multiplicidad de factores determinantes de la vida socio-económica, cultural, étnica, antropológica, etc., de nuestros pueblos y así despojados de todo dogmatismo propender por delinear las directrices por el bienestar de los mismos.

2. Ambito Demográfico y Planeación

La dimensión del fenómeno demográfico puede observarse a través de algunas estadísticas, que sintetizan sus magnitudes globales. En primera instancia, "es sabido y ampliamente conocido que el Homo Sapiens habita este planeta desde hace 200.000 años, de los cuales empleó 199 mil en llegar a 300 millones de habitantes, o sea que utilizó cerca de mil años en lograr esa meta. Era esa una época de regulación natural de la población, economías de subsistencia, y las tasas de natalidad y mortalidad fueron altas" (33).

"Posteriormente en el siglo XVI, al término de siete siglos, con el nacer de la técnica y la medicina la especie humana

---

(33) Parra Oscar y otro. Fundamentos de Economía aplicados al caso de Nariño. Pág. 33.

empezó su crecimiento desmesurado; para 1830 contaba con 1.000 millones de individuos en 1930 llegaba a los 2.000 millones y en 1960 fueron 3.000 millones; para el año 2.000 se calcula que los habitantes del planeta serán 6.000 millones" (34). O Nerll opina que "para el año 2.050 la población de la tierra llegará a los 16.000 millones, lo que constituirá un fardo demasiado pesado para el planeta. Entonces, la humanidad se verá obligada a colonizar el cosmos. Este proceso será muy rápido, similar a la conquista del nuevo mundo y, como resultado, dentro de unos 35 años en la tierra quedará, tan solo 2.000 millones de habitantes, cifra esta que pronto se estabilizará. En cambio las áreas habitadas de las colonias cósmicas en el año 2.150 superarán en 5 veces la superficie de la tierra firme de nuestro planeta. La humanidad tendrá entre 80 y 100 mil millones de personas" (35). Resulta curioso citar estos datos porque la diferencia de lenguajes, translucen los desfases existentes entre el desarrollo de nuestros países y el de los más avanzados; pues si en nuestro caso la lucha caótica y desenfrenada por la subsistencia, por la satisfacción primeria de necesidades elementales, aún no deja aparecer objetivos y metas precisas de crecimiento económico, por lo menos ya existen audaces planes de las naciones de cuya preocupación central y poderío, se sabe, que tiende a abrir nuevos horizontes del espacio vital del género humano, reflejándose paradogicamente la irracionalidad en que se desenvuelve el mundo contemporáneo.

"En América Latina dada la espectacularidad del crecimiento, se habla de explosión, de revolución demográfica. Las técnicas de la moderna medicina apoyadas en la expansión de los servicios sociales lograron en un corto período histórico mejorar drásticamente las tasas de mortalidad manteniéndose sin embargo

---

(34) Igor Bobnev. Periodista, Sputnik, Agosto de 1982.

(35) Mora Osejo Luciano. El Marco Demográficos en Ibagué y Seminario Nacional de especialistas en población en América Latina.

constantes los niveles de natalidad. A partir de los años cuarenta se observan los primeros síntomas de un rápido crecimiento vegetativo de la población de la región desde menos del 2% hasta alcanzar tasas globales de 2.5 y 2.8% anual" (36).

La interpretación más difundida de esta revolución demográfica atribuye la situación creada al carácter segmentario y abrupto de las transformaciones ocurridas como consecuencia de la insuficiencia dinámica del proceso de Desarrollo. Otros autores hablan de capitalismo hipertrofiado, dependiente como consecuencia del desarrollo desigual y en cuyo seno conviven múltiples formas de producción y en los cuales se fortalecen las tendencias demográficas hasta límites exageradamente críticos. O se buscan análisis estructuralistas de la dependencia de los países latinos buscando siempre orientar por esta vía todas sus conclusiones. Pero a grandes rasgos "el progreso experimental habría logrado romper con el pasado rural, pero no avanzar lo suficiente como para dar al crecimiento urbano una moderna base económica e institucional, avanzar hasta disminuir la mortalidad, sobre todo la infantil, sin llegar a integrar a las grandes mayorías nacionales" (37).

A continuación resumimos algunos aspectos de las características demográficas después de revisar los análisis y datos de entidades como el Dane, Planeación Nacional y otros de la siguiente manera:

a. La evolución de la población de Colombia desde la Conquista hasta el presente ha sufrido dos grandes altibajos, consecuencia de las guerras de colonización y civiles habidas en el territorio nacional.

---

(36) RaMancff, Luis. Op. cit. Pág. 152.

(37) Nattinoff, Luis. Op.cit. Pág. 74.

b. Desde 1825 fecha del primer censo nacional a principios del siglo, la población se cuadruplicó en menos de 100 años. Según los censos del presente siglo se cuadruplicó de nueve en 1964 a 17.484.508 habitantes estimándose que para el año 2000, si se mantiene la tasa de natalidad la población del país alcanzará aproximadamente 44.000.000 de habitantes o sea que aún sufrirá un aumento de más de dos veces y media. En otras palabras, el país que necesitó de 400 años para llegar a nueve millones de habitantes en lo que va del siglo ha alcanzado cerca del triple de esa población. (Cuadro 11)

c. Si se estima en un 50% la reducción de la fecundidad para los próximos 25 años la población del país todavía continuará aumentando significativamente. Lo que supondrá un fuerte y continuo desarrollo económico para satisfacer las demandas de la población.

En consecuencia y siendo el pasado cálculo estimado más realistas, la responsabilidad de los sectores públicos y privados será aun mayor para poder satisfacer las aspiraciones de tal contingente humano.

d. El aumento de la población ha contribuído a la urbanización. El país ha pasado de tener el 30% de población urbana en 1938, el 60% en 1973 y se estima que para el año 2000 la población urbana será el 80% del total de la población colombiana. Es decir, que las ciudades o nuevas áreas urbanizadas en este lapso crecerán a un promedio de más de un millón de habitantes anualmente.

Algunas de las causas de esta dispersión urbana colombiana son la topografía del terreno que propició en valles o montañas asentamientos formados por poblaciones de similares características étnicas que se concentraron en regiones de difícil

CUADRO No.11

EVOLUCION DE LA POBLACION COLOMBIANA

CONQUISTA-CENSO 1973

AÑOS	No. CENSO	POBLACION	SUP. EN KM^2	T I E M P O
1.500		850.000		Descubrimiento
1.570		825.000		Colonial; nuevo reino de Granada
1.650		750.000		
1.770		806.641	2.162.200	
1.825	1	1.223.598	1.569.900	Epoca de la Gran Colombia con la Prov. de Venezuela y Ecuador
1.835	2	1.686.038	1.569.900	
1.843	3	1.995.264	1.669.900	
1.851	4	2.243.730	1.569.900	
1.864	5	2.694.487	1.569.900	
1.870	6	2.391.284	1.569.900	Epoca de las guerras civiles
1.905	7	4.355.477	1.548.300	
1.918	8	5.072.604	1.548.300	
1.918	9	5.855.777	1.548.300	
1.928	10	7.851.110	1.139.155	Censo erróneo
1.938	11	8.701.816	1.138.355	Modificadas de las fronteras
1.951	12	11.548.172	1.138.355	
1.964	13	17.484.508	1.138.355	
1.973		22.500.000	1.138.355	

FUENTE: DANE, Planeación Nacional, Planeación Valle del Cauca.

comunicación entre sí, lo que a su vez llevó a la necesidad de autoabastecerse, no solo económica sino culturamente y al regionalismo naciente que fue institucionalizado por formas de gobierno municipal autónomos que vinieron del régimen colonial, pero que en la época republicana no se consolidaron definitivamente.

El fenómeno de la urbanización contemporáneamente ha llevado a la concentración poblacional en las grandes metrópolis y en las ciudades intermedias. Este hecho y el distanciamiento real de la ciudad capital, manifiesta una nueva distribución de la población en el territorio nacional que se reflejará en las políticas urbanas, que supuso nuevas formas de regionalización y administración local. Con lo cual se esta planteando que las organizaciones municipales tendrán que modificarse para adaptarlas a las necesidades que poseen los asentamientos urbanos como consecuencia de este proceso. Este va acompañado por la tendencia de centralización del estado colombiano, que se fortaleció cuando se cambió el liberalismo por el intervencionismo económico. La vigorización de los núcleos en perjuicio de la periferia, lógicamente ha llevado a que Colombia sea un país con graves problemas urbanos en tanto el gobierno nacional ha venido acaparando las rentas públicas disponibles o tributables y los gobiernos municipales han debido seguir financiándose con los aportes que les fueron fijados por ley desde principios del siglo, no obstante que las necesidades por servicios han aumentado considerablemente por el incremento demográfico, la concentración urbana y diversos factores de orden estructural. La falta de satisfacción de las demandas de la población, además de causarse por las razones fiscales anotadas, es originada por la deficiente organización empresarial de los municipios si se tiene en cuenta el objeto señalado por la definición tradicional de ser estos como una "comunidad" de vecinos para prestarse unos servicios mutuamente. La deficiencia empresarial está representada por la inadecuada organización administrativa, personal sin capacitación, ausencia de planeación en los

procesos de decisiones y de ejecución. Todo intento de reforma encaminado a reivindicar el bienestar popular debe necesariamente establecer institucionalmente y a tiempo en corto en el proceso de centralización, adoptando políticas especiales y urbanas que de fondo debe recoger una consecuente política demográfica.

3. Estadísticas y ajustes

Además de los boletines mensuales de estadística publicados por el DANE, se encuentra información en anuarios estadísticos, de los que una parte se refiere a la población, o en ediciones especiales del sistema de información regional del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, en publicaciones de estudios sobre el tema de consultores e investigadores particulares y de entidades oficiales y privadas, ministerios, empresas industriales de fomento, etc. Parece existir una torre de Babel estadística porque sobre una misma característica demográfica, el volumen de la población y sobre sus componentes básicos, se han establecido bastantes magnitudes y cifras totalmente diferentes. Este fenómeno parece ser resultante de las dificultades encontradas en la realización de los censos, en la continua y marcada falta coordinación institucional y del objeto mismo de las investigaciones que los suministran. "En general podríamos decir que es en los países del tercer mundo donde las insuficiencias estadísticas son más graves, en razón, a la vez, del mal funcionamiento y hasta la ausencia de ciertos mecanismos administrativos, del desconocimiento por parte de los individuos de ciertas de sus características (especialmente la edad) a veces la población y de algunas formas de encuesta" (38). "La precisión de las estadísticas demográficas varía evidentemente con los países y un trabajo anterior al análisis consiste precisamente, en ciertos casos, en rectificar por mé

---

(38) Prosset Roland. Demografía y Estadísticas. Pág. 14.

todos apropiados ciertos datos defectuosos; trabajo siempre un poco engañoso y cuyos resultados no equivaldrían nunca a los que provienen de una información correctamente recogida y explotada". (39). "Ahora bien, aunque la confiabilidad de los censos es enjuiciada en diversas formas, constituyen el único recurso disponible que permite examinar las manifestaciones demográficas generales del proceso de transición de la población colombiana acontecido en las últimas décadas." (40)

"En el caso de nuestro Departamento y del País se tienen varios estudios que ajustan los censos existentes como los de Alvaro López Toro, Lemieux. Este último demostró que el censo de 1951 tenía una sub-enumeración de 314.000 habitantes y el primero encuentra otra sub-enumeración en el mismo censo de 345.000 y para 1964 de 422.000 habitantes." (41)

"Esto equivale a decir que existiría una sub-enumeración del 21.1% en 1951 y de 12.8% en 1964, según Alvaro López Toro. Mientras que dada la baja calidad de los censos en cuanto a cobertura y exactitud se ha calculado que existen sub-enumeración de segundo registros importantes en los nacimientos en los períodos 1938 - 1951 y 1964 en 29 y 19 por ciento, respectivamente y las defunciones en 38 y 33 por ciento en los mismo períodos, según Nora Ossio"(42).

Pero de los estudios, que desde luego cuentan como los más importantes de los mencionados, se destacan por el grado

---

(39) Ibid. Pág. 15

(40) López Toro Alvaro. Análisis demográfico de los censos colombianos. Universidad de los Andes. Pág. 73.

(41) Informe # 5 de trabajo presentado por el Dr. Luciano Nora Ossio a la Universidad de Nariño, 1983.

(42) Fundamentos de Economía de la Educación Aplicados al caso de Nariño, Universidad de Nariño, 1983.

de profundidad desde el punto de vista demográfico y estadístico el realizado por Claudio Odonne en el análisis de la situación de los recursos humanos en el Departamento de Nariño. Algunos aspectos importantes de este trabajo podríamos resumirlos así:

... La fecha remota y consiguientes dificultades para el levantamiento del censo de 1938, la menor calidad asignada al censo de 1951 y cambios efectuados en conceptos, categorías y definiciones entre los censos de 1951 y 1964 que dificultan la comparabilidad de ciertas variables, también refuerzan la conclusión de que el análisis deberá realizarse fundamentalmente en base a los censos de 1964-73. El censo de 1964 es el que mayor grado de confiabilidad amerita, mientras que el censo de 1973, desafortunadamente, adolece de muchos problemas, tanto de cobertura, inconsistencias, como de sesgos inherentes en algunas variables. Los errores que los afectan pueden sintetizarse en contar a las mismas personas más de una vez (múltiple conteo) y los de mayor ocurrencia pueden pasar por alto a personas (sub-enumeración).

Se hace el análisis teniendo presente que existe una ligera sub-enumeración para el grupo de edad de 0.4 y también un margen no muy grande de sub-enumeración de tipo general. En todo caso se toman estos datos que independientemente de sus errores son de buena calidad y se tiene en cuenta los consignados en la muestra de avance del DANE (del 4% y que excluye a los hogares colectivos, la población flotante, las fuerzas militares, la población indígena de los Departamentos y los territorios nacionales). Se presenta información para la población total, desagregando por municipio, por cabecera y resto del municipio, y por sexo también contiene datos sobre totales de viviendas y de hogares con las mismas desagregaciones geográficas. No hay información para variables ocupacionales, económicas, ni de edad. Y lo denominado resto de los municipios es de cobertura muy especial. En la muestra de avance se incluye: Población, sexo y edad, condición de

alfabetismo, asistencia escolar, nivel educativo, tipo de actividad, ocupación (1 dígito), tramos de ingreso mensual y meses trabajados. Flujos migratorios y sobre hijos vivientes y sobrevivientes.

Para efectos de corregir las deficiencias en la cobertura de los censos se acepta, en primer términos para 1973, los ajustes consignados en el Boletín mensual de Estadística Nº 314, septiembre de 1977 en el capítulo sobre migración interna y concentración poblacional 1964-1973. Se ha creído que estos son un poco elevados en relación al país, pero de conjunto el Departamento de Nariño sufrió ajustes por los problemas encontrados en la recolección que justifican ajustes de elevada magnitud. Para el censo de 1964 se supuso una cobertura del 97% para cabeceras y para el resto de 94%. Los complementos, es decir, los porcentajes de sub-enumeración respectivos, del 3 y 6%, son aproximadamente la mitad de los correspondientes porcentajes para 1973. Las características rurales y de difícil acceso de la zona fueron factores fundamentales en escoger un porcentaje de sub-enumeración rural, el doble de lo urbano y seleccionar porcentajes, algunos que arrojan una mayor sub-enumeración total, para el Departamento que para el país. Este aspecto es importante para no sobrevaluar la tasa de crecimiento geométrico. Los factores de ajuste se obtuvieron dividiendo las cifras ajustadas entre las cifras de los resultados provisionales.

El porcentaje de cobertura = $100 \times \frac{1}{\text{Factor de ajuste}}$

El rubro otras cabeceras se obtuvo por diferencia

DEPARTAMENTO	1973 (DANE) Factor de Ajuste	COBERTURA %
Departamento	1.100	90.1
Otras cabeceras	1.0 66	93.8
Total resto	1.133	88.2
	1964 (Odonno)	
Total Departamento	1.054	94.9
Total cabecera	1.031	97.0
Total resto de los municipios	1.064	94.0

Para 1951 para efectos de hacer comparaciones intercensales la cifra de población total así ajustada será 547.323 x 1.054 = 576.878.

De esta manera se puede construir los siguientes cuadros para su posterior análisis en la evolución de la estructura poblacional.

CUADRO No. 12

NARIÑO - LA CRUZ

POBLACION CENSO DE 1.964 RESULTADOS PROVISIONALES

CABECERA	CABECERA	RESTO	TOTAL
La Cruz	4.014	11.796	15.810
Departamento	214.179	491.432	705.611

FUENTE: Ibid

CUADRO No. 13

NARIÑO - LA CRUZ

OBLACION CENSO DE 1.964 CIFRAS AJUSTADAS

LUGAR	CABECERA	RESTO	TOTAL
La Cruz	4.138	12.551	16.689
Departamento	220.819	522.887	743.703

FUENTE: Ibid

CUADRO No. 14

NARIÑO - LA CRUZ

POBLACION CENSOS DE 1.973 (PROVISIONAL)

CABECERA	CABECERA	RESTO	TOTAL
La Cruz	4.353	12.221	16.574
Departamento	286.363	520.749	807.112

FUENTE: ODONNE, Claudio y esta investigación.

CUADRO No. 15

NARIÑO - LA CRUZ

POBLACION CENSO DE 1.973 - CIFRAS AJUSTADAS

CABECERA	CABECERA	RESTO	TOTAL
La Cruz	4.640	13.846	18.489
Departamento	305.798	590.102	895.900

FUENTE: Ibid.

CUADRO No. 16

NARIÑO - LA CRUZ

POBLACION 1.964 - 1.973

LUGAR	SIN AJUSTE 1.964	CON AJUSTE 1.964	SIN AJUSTE 1.973	CON AJUSTE 1.973
La Cruz	15.810	16.689	16.575	18.486
Departamento	705.611	743.703	807.112	895.900

FUENTE : Ibid

4. Evolución de la estructura de la población

La población colombiana desde 1928 hasta el censo de 1951 creció con tasas un tanto superiores al 2 por mil, aceleró su crecimiento durante el período 1951-1964 (3.1%) para luego decrecer en el último período intercensal. Este proceso obviamente ha sido el resultado del juego entre las tasas de natalidad y de fecundidad que han venido operando en el país como consecuencia de factores socioeconómicos y culturales. Los cambios en la distribución espacial de la población colombiana son el resultado de más de 300 años de movilidad geográfica con raíces en el proceso de conquista y colonización del territorio nacional durante los siglos XVI y XVII y más recientemente, durante el siglo XIX en las guerras de independencia y la dinámica colonización del occidente colombiano. La situación actual sin embargo, es consecuencia directa de las grandes transformaciones demográficas ocurridas en los últimos 30 años. "En el corto período de algo más de un cuarto de siglo, Colombia ha experimentado cambios notables en los tres determinantes demográficos la mortalidad, la fecundidad y la migración. Estos cambios han ocurrido en forma por demás desigual en la diferentes regiones y departamentos del país, lo cual a la larga ha determinado la distribución espacial de la población" (43)

Estos aspectos hacen que el crecimiento y flujo de la población ocupe un lugar estratégico en el desarrollo de las zonas rurales y de las ciudades. En efecto, "las tasas demográficas constituyen uno de los factores que definen la magnitud de las "presiones" que se ejercen sobre las tierras, viviendas y servicios disponibles. De mantenerse constante el resto de factores involucrados, dichas presiones evolucionan hasta alcanzar niveles de saturación. A su vez, el predominio de situaciones de saturación tiende a acentuar las desigualdades de dualismo que caracteriza a la sociedad, limita el dinamismo del mercado

---

(43) Bernardo Eugler, Demografía y Desarrollo Regional, Economía Colombiana, pág. 61

interno, e incrementa la necesidad de utilizar el subsidio como instrumento de integración social". (44).

El departamento de Nariño tiene un ritmo de crecimiento geométrico anual del 1.9% en el período intercensal de 1951-64 y de 2.01% entre 1964-1973, caracterizándose sus tasas de crecimiento natural por una relativa estabilidad detrás de la cual se esconden profundos problemas estructurales característicos de la evolución gradual de nuestra economía (Ver cuadro No. 17).

El municipio de La Cruz, tiene un crecimiento de 2.0% para el primer período y de 1.1% para el segundo denotándose una apreciable caída de su tasa de crecimiento natural, además del escaso peso relativo de sus magnitudes. (Ver cuadro No.17). Se puede apreciar que la tendencia del municipio se ha reducido cada vez su tasa de crecimiento natural. Fenómeno que al mismo tiempo se enmarca en el comportamiento del último período intercensal manifiesto tanto en la nación como en el Departamento. Las causas que lo motivan de seguro se van a encontrar, para el caso de nuestro país, en la disminución de los índices de analfabetismo y en el consiguiente aumento del nivel cultural del sexo femenino y a la mayor inserción de la mujer en el proceso productivo, factores que han permitido una disminución en las tasas de natalidad en los últimos años.

"En el contexto anterior la disminuación de la fecundidad en Colombia (una reducción de tres hijos potenciales por mujer en sólo 12 años) se puede calificar de sobresaliente, especialmente si se tiene en mente el tamaño del país" (45) "En el período de 37 años comprendido entre 1944 y 1981 la esperanza de vida al nacer aumentó en 18 años de 44 a 62, alrededor de medio año de aumento por cada año calendario. Sin embargo, el 80% de ese aumento (14 años) se logró entre

---

(44) KUNGLER, Bernardo. Op. cit. pág 28

(45) Op. Cit. pág. 63.

CUADRO No. 17

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA POBLACIONAL

CENSOS	COLOMBIA	%	NARIÑO	%	LA CRUZ	%
1918	5.855.777	2.18	340.765			
1938	8.701.816	2.02	465.868	(1)	(4)	
1951	11.548.172	2.19	576.878		12.487(3)	
1964	17.484.508	3.19	743.701	1.9	16.689	2.0
1973	22.862.000(2)	2.84	876.868	1.8	18.486	1.1

Fuentes: Claudio Odonne, situación de los recursos humanos en Nariño. Ignacio Rodriguez Guerrero, Geografía Política de Nariño, Departamento Nacional de Planeación, DANE.

(1) Ignacio Rodriguez Guerrero. Sin ajuste

(2) Cifras ajustadas. Estudio Bernardo Kuiglor

(3) Cifra ajustada. Ver capítulo sobre estadísticas y ajustes. Cuadros 2,3,4,5 y 6.

(4) Es imposible colocar otras cifras por cuanto habrán otros municipios en ella.

Tasa de crecimiento natural. Relación entre el crecimiento natural de la población de un año dado y la población media de este año. Pág. 168. Relación PRTCSAL.

1944 y 1966, período para el cual la ganancia en la esperanza de vida fue de casi 4 años por quinquenio, en comparación con 0.25 años por año calendario entre 1966 y 1981" (46).

Para el caso de nuestro departamento es difícil aceptar una caracterización similar a la contenida en el transcurrir demográfico del país porque como hemos visto hay obstáculos, barreras y condicionamientos de diverso orden que impiden un beneficio más amplio de los avances técnicos y colectivos de la medicina, la cultura y el desarrollo económico. "La dinámica poblacional no ha cambiado sustancialmente ni se prevé un cambio significativo para los próximos diez años; expulsión de población a través de la emigración, altas tasas de natalidad y crecimiento natural y la preponderancia de la migración masculina sobre la femenina. El grupo de edad de más de 60 años no ha incrementado su participación, evidencia de que las mujeres en materia de mortalidad, atención médica, salud y esperanza de vida no han mejorado en términos absolutos" (47)

Entre la multiplicidad de aspectos que componen esta situación demográfica merecen resaltarse los de carácter hipertrofiado y retardado de nuestra economía. Esto hace que nuestra población posea un espacio signado o determinado por una estructura de la tierra en cuyo seno se fortalece por una gran propiedad en desmedro de la pequeña economía de subsistencia que explota y utiliza en proporción creciente y esporádica y gradual y doméstico al trabajo asalariado y se vincula al mercado proveyendo de alimentos y materias primas y fuerza de trabajo a los centros metropolitanos y al gran capital, asignándole una función comercial de intermediario y distribuidor local de mercancías fortaleciendo una región económica cuyo polo de desarrollo es el Valle. Pero como en el conjunto del país, "Existe una acumulación débil y con alta composición de capital dando lugar a una situación que no se compadece con las grandes masas expulsadas de los viejos modos de producción, el capital es incapaz de proletarizarlos a todos. Esto no significa que no sea po-

---

(46) Op.Cit. pág. 63

(47) Proyecto Fronterizo Nariño-Putumayo, Diagnóstico y cursos de acción tomo 1 pág. 50)

sible explotar a toda la población disponible por el sólo hecho de una elevada composición del capital, pues una acumulación tan desorbitada.. de no ser impedida por factores como el comercio internacional, podría extraer plusvalía a todo ser humano colombiano". (48)

"El desequilibrio entre acumulación y población hay que buscarlo, pues, en otra parte: en el tipo de avance de las relaciones capitalistas de producción sobre una gran población, organizada en otros modos de producción, que es sometida a opresión política y económica en la transformación de sus condiciones de vida". (49) Y por ello descollan en el escenario de los factores propiciantes del particular y crítico desenvolvimiento de la población la ausencia de un desarrollo sostenido de las actividades naturales y artesanales que al no poder competir con las grandes industrias nacionales, al estar a la deriva del proceso que a estas últimas las originó en coyunturas muy precisas, de acumulación originaria de capital, o del comercio internacional, son hoy incapaces de cortar el cordón umbilical de la gran metrópoli y se encuentran en franco retroceso. La última encuesta industrial efectuada por el DANE en 1981, cubría apenas 37 establecimientos de más de 10 personas ocupadas, con una generación total de empleo de 1.400 personas. De incluirse las pequeñas plantas de menos de 10 personas, obviamente el número de empresas se eleva y de este modo en 1967 el mismo DANE identificaba 325 establecimientos con un empleo de 3.300 personas. "El valor bruto de la producción ascendía en 1981 a $ 2.960 millones y el valor agregado a $ 1.616 millones, mientras la remuneración al trabajo llegaba a $ 293 millones, guarismos que confrontados con los totales de la industria nacional, revelan el mínimo aporte del departamento y su debilidad industrial: 0.3% del valor bruto de la producción y 0.4% del valor agregado industrial nacional". (50)

Esto desde luego, no hace posible la participación

---

(48) KALMANOVITZ, Salomón. Desarrollo Represivo en Colombia, pág. 108

(49) KALMANOVITZ, Salomón. Auge y Recaso del Capitalismo en Colombia pág. 125.

(50) BANCO DE LA REPUBLICA. Nariño: Economía Regional y Fronteriza. pág. 53

de la mujer en la producción, a pesar de existir un proceso de terciarización de la economía en el cual el comercio se ha beneficiado con un 25% en el PIB regional y en donde puede alcanzarlo en una menor proporción. Pero la realidad de estas tendencias y en general a las características de nuestra economía, el sector industrial se desplazaba en 1951 absorviendo el 22.2% de la población económicamente activa, a 1978 con el 13.8% de participación existiendo un crecimiento negativo del 0.09% anual; mientras tanto la desocupación siendo en 1964 del 5.8% abarca en términos absolutos el 3.9% del sector femenino y el 6.5% del masculino y pasa a ser del 11.3% en 1973 presentándose una situación inversa porque hay 7.7% de hombres desempleados y 22.7% de mujeres. En igual forma en 1964 el 30.3% de la población era analfabeta aumentándose al 34.9% en 1973". (51)

Antes de hacer algunas consideraciones de importancia en este trabajo es preciso ubicar más en detalle el fenómeno. Hay hechos que la voluntad del hombre casi no puede modificar. Estos son:

"-La productividad por persona ocupada en la agricultura puede alcanzar difícilmente la de las industrias al menos que se transforme la agricultura en explotaciones industriales.

-La familia como unidad de producción agrícola no es económicamente una unidad viable.

-La racionalización de la explotación agrícola elimina necesariamente la mano de obra de la agricultura.

Estas consideraciones nos conducen a pensar que es vigente transformar el sistema de explotación agrícola en explotaciones industriales y aceptar el proceso de urbanización". (52). Independientemente de los supuestos tácitos que estas afirmaciones tienen si es conveniente corroborar la validez que corren en nuestra situación agropecuaria regional, como creemos haber demostrado anteriormente. En el

---

(51) Datos tomados del proyecto de integración Fronteriza Nariño-Putumayo, Diagnóstico y Cursos de Acción.

(52) Potencialidades de las áreas rurales para retener su población, Chei Chen, campo ciudad, pág. 200.

cuadro No. 18 que describe las razones por las cuales los jefes de familia migraron del área rural al área urbana, demostrando las características siguientes:

A.- "Las razones dominantes, es decir esperanza de obtener empleo conservan su importancia en todos los análisis. El 50 a 60% de los jefes de familia migraron del medio rural a la metrópoli o a cualquier área urbana por considerar que en este último se consigue con mayor posibilidad un empleo. Sumando la razón "esperanza de obtener un empleo" con la razón de "tener una oferta concreta de empleo", se verifica que el porcentaje se eleva aproximadamente al 70%.

B.- Tener parientes o amigos en el área urbana constituyen las segundas razones de importancia para que los actuales jefes de familia emigraran del área rural al área urbana.

C.- Facilidad para estudiar en el área urbana constituyen razón de importancia para el 5 o el 7% de los emigrantes, quienes son probablemente migrantes de cierta clase social.

D.- La vivienda y la facilidad asistencial de las áreas urbanas no constituyen atracciones de importancia para los jefes de familia migrantes. Es probable que los mismos migrantes (3% aproximadamente) tengan problemas de salud, por lo que es normal acercarse a las ciudades donde existen mayores posibilidades de asistencia" ([53]).

En el cuadro No. 18 con sus respectivas conclusiones guarda una aparente profundidad y coherencia dada la magnitud de tiempo analizada en él. Sin embargo, se tiene que la diferencia de ingresos, o mejor dicho, la falta de ingresos, es la primera explicación de la migración rural. "Recientes estudios en el marco latinoamericano y colom-

([53]) CHI YI CHEN. Op. Cit. pág. 197

CUADRO No. 18

RAZONES POR LAS CUALES EL JEFE DE FAMILIA MIGRA DEL AREA RURAL AL AREA URBANA

RAZONES DE ESCOGENCIA	A cetro Pol a cualquier área urbana			
	entre 1900-1970	entre 1900-1970	entre 1900-1970	entre 1900-1970
Esperanza de obtener trabajo	60.0	57.5	56.2	51.7
Oferta concreta de trabajo	10.3	10.0	15.2	18.0
Tener paciencia y/o amigos	15.4	16.9	10.9	10.9
Otras razones familiares o de amistad	4.2	2.2	5.2	4.7
Facilidad para estudiar	5.3	6.3	6.3	6.7
Cercanía	2.3	3.0	1.4	1.5
Facilidad para vivienda	1.1	1.2	2.3	3.4
Facilidades existenciales	1.4	2.9	2.5	3.1
T o t a l	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Chi Yi Chang. Op. Cit.

biano lo confirman 33%). La escasez de información de dicha materia está ampliamente compensada a nivel urbano" (54)

"Se ha señalado (Urrutia 1972) que en el caso de Colombia el nivel absoluto de los ingresos rurales en 1964 era solamente la mitad del nivel de ingresos urbanos. Aún el nivel más bajo de la población urbana (que incluye a los desempleados urbanos) tenía un ingreso marcadamente más alto que el nivel correspondiente a la población rural. Los ingresos rurales, además de ser más bajos en términos absolutos, se hallan distribuidos de manera más desigual que los ingresos urbanos. Mientras que en Colombia un 40% del ingreso urbano corresponde al 10% de la población urbana, un 51% de los ingresos rurales corresponde al 10% más alto de la población rural". (55).

En Nariño, "El 60% más pobre de la población recibe únicamente el 16% del ingreso; el 90% más pobre acapara menos de la mitad del ingreso y el 10% más rico controla aproximadamente el 20% del ingreso. Aunque la distribución es similar para Nariño que para el país la situación es mucho más grave para este último porque su ingreso promedio total es aproximadamente sólo el 43% del nacional . Con referencia a los ingresos promedios, es de anotar el bajísimo nivel prevaleciente para la rama de la agricultura y de la ocupación de trabajadores agrícolas lo que incide en gran medida sobre las migraciones como factor de expulsión. También es notable el nivel de ingresos promedios bajos" (56)

La mayoría de los estudios que se refieren a las migraciones de población insisten en la idea de que este movimiento se hace por etapas o que el migrante no pasa de un empleo totalmente agrícola

---

(54) Análisis de los principales desequilibrios regionales en Colombia encontrados en Literatura Económica Especializada. Artículo preparado por la Revista Interamericana de Administración Pública, pág. 206.

(55) EAR WAKER, Francis. La Reforma Agraria y su efecto sobre el desarrollo urbano, campo ciudad, pág. 204.

(56) ODONE, Claudio. Op.Cit. pág. 107.

ún empleo ubicado en una gran ciudad, muy pocos dentro de estos estudios hacen énfasis en el análisis que las migraciones interdepartamentales o intrarregionales. Es así como estas regiones de Nariño con un nivel técnico inferior se consume mayor fuerza de trabajo por unidad de producto, dada la alta frecuencia de cultivos permanentes (caña, café, plátano) y cultivos temporales (yuca, arracacha, maíz, trigo, hortalizas) que combinadas con la ganadería en pequeña escala permite mantener la fuerza de trabajo parcelaria más uniformemente ocupada, con las mismas explotaciones comerciales. De las consideraciones anteriores se concluye, que más subempleada puede ser la fuerza de trabajo asalariada, que la parcelaria, deduciendo entonces como la migración proviene en principio de las áreas de mayor desarrollo tecnológico: regiones de Túquerres, Ipiales, La Unión, mientras se registra cierta inmovilidad de la población parcelaria, precisamente cuando el capitalismo se encuentra en su fase más avanzada. La migración se realiza por etapas al punto de tomarse este aspecto en ley. Además de factores económicos se asocian factores socioculturales, familiares, distancia, costos de transporte etc. La clase media y alta se movilizan a los centros, mientras los pobres lo hacen hacia las áreas de colonización, Valle, Ecuador, etc. y además se tendría que la composición orgánica de capital en la industria pesada, le permite reducir los volúmenes de empleo, razón por la cual a partir de 1970 disminuye la tasa de crecimiento de las cuatro ciudades más grandes del país, afectando los patrones tradicionales de asentamiento ocupacional. En cambio la producción de bienes de consumo al no requerir complicados procesos de elaboración vincula mayor número de trabajadores, pues el insumo mano de obra es superior al insumo maquinaria, debiendo instalarse en ciudades donde la fuerza de trabajo es elástica; circunstancia que explica porque en 1970 se fortalecen las industrias embotelladoras, harineras, constructoras, etc., en Pasto, además del aumento en las actividades de la madera, cuero, confecciones y otras, que se combinan por el incremento comercial dada la integración fronteriza. Dichas actividades en conjunto logran incentivar otras relacionadas con el sector terciario, incidiendo en un alta absorción de fuerza de trabajo proveniente del departa-

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

mento y que coloca a Pasto como una opción migratoria temporal. Estas conclusiones centrales expuestas en el trabajo del profesor Benhur Cerón son complementarias con la existencia real de una baja acumulación de capital regional y una estrechez del mercado derivada del escaso ingreso de habitantes.

Quisieramos llamar la atención que si existe un cambio en la dirección de los flujos migratorios, no sólo se debe hacer énfasis en estos últimos aspectos sino también en el proceso de acumulación nacional, "y en el análisis intersectorial (estudio de las relaciones entre los sectores económicos) o en el análisis sociológico (estudio de las relaciones entre las clases sociales) óptica seguida en esos modelos que permita aclarar como las potencialidades regionales, sólo son utilizadas por el centro. Cabe mencionar que el crecimiento urbano se apoya igualmente en la utilización directa de factores de producción (capital) y mano de obra utilizados inicialmente en el potencial productivo regional. Las migraciones de mano de obra, la movilización de capitales agrícolas y rurales que iran a financiar la creación de la infraestructura urbana, la imposición regional al beneficio de esta misma infraestructura son algunas ilustraciones de este fenómeno" (57). Trabajos como el de Salomón Kalmanovitz dan una visión más coherente respecto de la dinámica que de conjunto guia a la economía colombiana (págs. 113 a 126). En general se tendría que el capital real se destruye con las crisis: "maquinaria no utilizada no costituye capital; el trabajo no explotado equivale a producción pérdida; materias primas almacenadas no representan capital, edificios nuevos, maquinaria nueva se dejan sin terminar o sin utilizar, mercancías que se pudren en las bodegas todo sin terminar o sin utilizar todo esto constituye destrucción de capital. Esto significa que el proceso de producción es frenado y que los medios de producción existentes no son utilizados verdaderamente como medios de producción, es decir no son puestos en operación. Por lo tanto su valor de uso y su valor de cambio se

(57) Estudio crítico de Literatura especializada. pág. 208. ESAP.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

pierden...(58)

La desproporción anterior entre inversión y consumo ha cambiado de signo y la crisis entra a restaurar precisamente las proporciones que deben guardar los medios de producción en operación en relación con el mercado. El proceso de desvalorización del capital físico, la fuerza de trabajo y la baja tasa de interés confluirán después de un determinado período a restaurar las condiciones para que la ganancia se torne positiva y creciente nuevamente, indicando el inicio de un ciclo ascendente de la acumulación. La paralización de la producción así operada preparó una aplicación posterior de la producción dentro de los límites propios del capitalismo. Con esto queremos significar que las operaciones crediticias, realizadas por la vía de la inflación, las políticas del gobierno y en fin la quiebra de unos y la concentración mayor de la riqueza en manos de otros conducirá a que nuevamente y aún en el momento de la crisis las regiones metropolitanas y en última instancia el capital seguirá asignando las funciones supuestas correspondientes a nuestra región y determinando el funcionamiento secular de nuestra economía como efectivamente ha venido sucediendo en concordancia a una crisis generalizada, recesiva del comercio internacional, a nivel global, y en consecuencia del nuestro en particular, con esto los flujos migratorios continuarán las direcciones anteriores, hacia las zonas industrializadas, preferencialmente, y zona de colonización en menor proporción hacia la ciudad de Pasto, básicamente por servicios, dado que las condiciones estructurales seguirán siendo las mismas, no obstante las posibles transformaciones.

Migración Municipal

El cuadro No. 19 ante la carencia de información confiable se ha construído con algunas dificultades para el análisis.

---

(58) KALMANOVITZ, Salomón. Capitalismo Dependiente en Colombia, págs 113 a 126.

CUADRO No. 19

MUNICIPIO DE LA CRUZ

SUPERFICIE OCUPADA POR LOS DIFERENTES ESTRATOS EN LA ESTRUCTURA TENENCIAL DE LA TIERRA

RANGO 1956(1)	No.HAS. 1958	%	RANGO 1970(2)	%	No.HAS. 1970(3)	TOTAL(4)	%
0-5	2.742.75	30.0	0-5				
5-20	4.399.85	48.2	5-20	27.5	7.750	10.978	29.19
20-75	1.856.00	20.3	20-50	22.0	6.203	7.932	21.09
+75 Has.	132.00	1.5	+50	50.5	14.237	18.691	49.71
T o t a l	9.130.60	100%		100%	28.190	37.601	

FUENTE: (1) Tomado de la distribución y avalúo de la tierra. 1956, pág. 113. Estudio Socioeconómico de Nariño.

(2) Diagnóstico del Sector Agropecuario Planeación Departamental

(3) Estos datos incluyen la forma de propiedad

(4) Todas las formas de tenencia.

primero porque la información corresponde a dos estilos diferentes si se admite la expresión ya que la correspondiente a 1956 es tomado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi por el equipo de investigadores que elabora en aquel entonces el estudio socioeconómico de nuestro departamento para determinar la estructura y evolución de la tenencia de la tierra, mientras la segunda es del censo agropecuario elaborado por todas las instituciones del sector en 1979. Segundo porque existen dos clasificaciones de los estratos debido a la disparidad de criterios que se ha tenido para situar desde el punto de vista cuantitativo a la pequeña y mediana propiedad puesto que en 1959 parece ser que la primera se sitúa en el intervalo comprendido entre 5-20 hectáreas debido a que sus características son las de "emplear fuerza de trabajo durante el año y el producto alcanza para el precario sustento de la misma y no tiene que apelar a los jornaleros" (59)

Es indudable que en esto muchos factores deben tenerse en cuenta para determinar los diferentes estratos, incluyendo las modificaciones del tiempo histórico. Pero es muy cierto que en una zona como la andina de gran densidad poblacional y del minifundio una familia con más de 20 hectáreas de tierra se sitúa en condiciones económicas y aún de posibilidades técnicas o tecnológicas por encima ó con ventajas en relación a pequeños productores por lo cual es conveniente situar al campesino medio en su pequeña propiedad entre 5 y 20 hectáreas, de lo cual se puede deducir la estructura propuesta de los estratos. De todas maneras existe concordancia en ambos estudios en que el minifundio es aquel estrato de menos de cinco hectáreas, aspecto que nos facilita el presente análisis a pesar de haber sido fusionado con la pequeña propiedad.

No siendo objeto del presente análisis esta discusión se tiene que al final del cuadro se presenta una columna en la que se totaliza el número de hectáreas, es decir a las propiedades de

---

(59) CHAVES, Hilcíades. Estudio Socioeconómico de Nariño, pág. 104.

ese mismo año se adiciona las formas de tenencia como la aparcería, arrendamiento y algunas otras. (cuadro No.19)

Como se podrá observar en el período de estudio existe una exagerada concentración de la tierra por cuanto que los predios de 1956 situados por encima de las 20 hectáreas suman o representan en su conjunto el 21.8% alcanzan a ser en 1970 el 77.5% sin otras formas de tenencia e incluyéndolas se disminuyen a 70.81% pero existiendo un incremento de 55.7% y 49.01% en su orden. Al fin y al cabo las otras formas de tenencia que en su mayor parte son la aparcería y el arrendamiento son soportes de la gran propiedad. Los estratos situados por debajo de las 20 hectáreas son el 78.2% del total siendo el 30% correspondiente a propiedades minifundistas y el 48.2% de pequeñas propiedades. Es decir el mayor peso se encontraba en ellas y la población tenía su asiento básico en el campesinado medio previa sustentación de la estructura general y de su estrato territorial. En 1970 las propiedades menores de 20 hectáreas son apenas el 27.5% del total y si se suman las otras formas de tenencia alcanzan a ser el 29.19% que está demostrado como en el caso de nuestro departamento un proceso de pauperización y quiebra de los pequeños productores. Por que si bien no se puede descomponer esta cifra, si es válido suponer primero que exista una vinculación del municipio a este fenómeno generalizado en el departamento cuyo conjunto de causas guarda homogeneidad con el conjunto de factores socioeconómicos locales y que por lo tanto existe un "fuerte flujo de campesinos hacia los centros urbanos del departamento producto del fortalecimiento de la gran propiedad territorial coexistente con la gran proporción de economías de subsistencia o el sistema minifundista de la tierra de donde se explica la gran participación de la población rural y las altas tasas de crecimiento natural derivadas de las características geográficas y sociológicas de la zona, es decir; zona montañosa (y en parte selvática), de difícil acceso, con población dispersa y en proporción rural; con valores culturales y religiosos altamente tradicionalistas; niveles educativos y económicos muy bajos" (60).

---

(60) ODONE, Claudio. Op. Cit. pág. 31

Entonces, sólo así nos podemos explicar lo acontecido con las tasas de crecimiento presentadas en el cuadro sobre población en el cual, a pesar de las características comentadas, esta asume el valor de 2.0% entre 1 51 al 1.964 y de1.1 en 1964-1973 (Cuadro No.19 mientras en el departamento es de 1.93 y 2.01% para el mismo período y en el país de s.19 y de 2.84 respectivamente, reflejándose una sensible disminución sobre todo en el último censo.

Pues bien, aquí vale la pena analizar cuales serían los factores de una disminución de las tasas de crecimiento municipal del 61% en relación al país y de 45.67% con el departamento. Al analizar el crecimiento nacional se tiene que los menores de un año en esos períodos participan o representan el 3.39% y en general podemos decir que su valor oscila entre el 3.4% (cuadro No. 20), al cual se tiene necesariamente que agregar la mortalidad infantil que alcanza en años recientes, según lo informa el servicio seccional de salud, cifras superiores a la registrada en el departamento (Ver cuadro No.20) de 89.1 por mil y de 11.3 por mil en el municipio respectivamente. "A su vez los nacidos vivos contabilizados en el censo de 1964, para el departamento están justamente situados en el mismo valor (3.4%)(sin ajustes)y de 3.79% (valor con ajuste) haciendo las agregaciones correspondientes de las defunciones infantiles, obteniendo el valor más probable en 4.1% . Esto hace que la tasa de natalidad siga siendo alta y tiene perspectivas de mantenerse muy elevadas" (61)

Es decir las características anotadas tanto para el municipio de La Cruz como para el Departamento hacen que sus tasas de natalidad se mantengan en valores similares, con lo cual tendríamos que buscar otras razones explicatorias de su vertiginoso descenso, sobre todo en 1973, o sea que al municipio le corresponden altas tasas de natalidad y mortalidad y afirmamos que dadas las características concretamente rurales de él es lógico suponer que se podrían compensar los efec

---

(61) ODONNE, Claudio, pág. 36-38

CUADRO No. 20

INDICADORES Y POBLACION DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y MUNICIPIO DE LA CRUZ 1.982

MORTALIDAD

INSTITUCION NIVEL	TASA MORT. **INFANTIL	TASA MORT. * GENERAL	Población URBANA	Población RURAL	Población TOTAL
Departamento	8.91	7.51 =	279.600	803.207	1'082.816
La Cruz	113.0	3.0	5.986	17.597	23.583

FUENTE: Servicio Seccional de Salud de Nariño

* Tasa por 1.000 habitantes

** Nacidos vivos

= Corresponde año 1.975

tos de las dos.

A esto cabe señalar que la subenumeración por estas mismas razones en este municipio debe tender a ser mayor. Lógicamente en los niveles expuestos existe ya una desproporción apreciable.

Ahora bien, se ha establecido el flujo emigratorio del departamento hacia otras regiones del país que alcanza una cifra en 1964 de 107.888 de los cuales el 48.9% se dirigió al Valle y el 15.5% a otros departamentos del país y el 8% a Bogotá, que en total suman el 72.7% si suponemos que estas dos regiones son los principales polos de atracción migratoria para el municipio y la zona norte en general, si además tenemos en cuenta que en ese año su población representa el 2.12% podríamos deducir que los emigrantes serían aproximadamente de 1.662 en proporción directa a su participación porcentual en la población y el volumen de inmigrantes hacia el norte del país.

En igual forma se podría decir que si en 1973 hubieron 128.946 emigrantes y su población representa el 2.10% del total del departamento, habiéndose dirigido hacia el norte del país el 87.4% de emigrantes, siendo el 60.7% asimilado por el Valle del Cauca, se podría afirmar que salen del municipio 2.366 emigrantes hacia otros departamentos. Estas estimaciones se realizan debido a la escasez de información sobre el tema, sin embargo, se tiene para 1973 la siguiente (Cuadro No. 21)

La Cruz aparece como cabeza de zona de los municipios que aparecen en la tabla. Los criterios que se tuvieron en cuenta para su elaboración son los de vecindad y áreas de influencia, población con más de 10.000 habitantes y otros. Con el mismo método anterior y con la intención de verificar lo expuesto tenemos que a la Cruz le corresponde el 21.47% de los 77.135 habitantes que componen la zona, de los cuales se tendría una tasa neta de emigración de -20.32%.

CUADRO No. 21

ESTIMACION DE LA EMIGRACION INTERDEPARTAMENTAL 1968-1973

MUNICIPIO	EMIGRANTES	INMIGRANTES	POBLACION	PARTIC. % INMIG.	FACTOR EXPANC.
La cruz			16.574*		
San Lorenzo			9.533		
La Unión			15.834		
Albán			9.818		
Colón			6.699		
El Tablón			8.223		

FUENTE: DANE. Migración. Datos básicos y resultados generales. Bogotá, 1.977

* Sin ajuste.

Según los datos del Cuadro No. 22 fácilmente podemos deducir que el municipio de La Cruz es un polo de atracción educacional si se permite el término. Porque lógicamente el principal atractivo que puede existir para los habitantes del municipio como Pasto, Samaniego y Sumaco que en su conjunto representa el 89.11% serán la existencia de una normal y un colegio de bachillerato clásico, ante el déficit elevado de cupos en educación secundaria, como lo constantan directamente sus moradores. Y en menor proporción otro factor puede encontrarse en la búsqueda de empleo a través de la vinculación en las actividades artesanales de Belén; también esto puede confirmarse por las respuestas obtenidas en las encuestas realizadas por los educadores. Belén además cuenta con otro centro educacional.

Ahora la emigración intordepartamental se podría explicar como consecuencia de los factores socioeconómicos comentados pero a lo cual se puede añadir el traslado de bachilleres en busca de educación universitaria, empleo para profesores y normalistas que no lo van a encontrar localmente y el regreso de los inmigrantes por educación con diferente estado civil con lo cual pueden existir efectos compensados que se pueden apreciar en una tasa de emigración intradepartamental muy baja situada en menos de 0.44%. Sólo la emigración a Túquerres se podría ubicar en términos de la búsqueda de empleo y en una época que concuerda con el dinamismo de la ganadería lechera, cuyo ritmo de crecimiento se subió por encima de 4% (D.N.P) Si relacionamos los datos obtenidos a través de estimaciones, con los del censo de 1973 y los que acabamos de observar para determinar la migración interdepartamental. (Ver cuadro No. 23)

Se debe tener en cuenta para el análisis: primero que en 1964 se incluyó sólo la emigración fuera del departamento con lo cual se sitúa el municipio por debajo de los valores reales de 1964 y que aparece en la primera columna municipal. Segunda observación y en la segunda columna está el hecho de haber sumado flujos migratorios hacia fuera del departamento estimados anteriormente y los correspondientes

CUADRO No. 22

MIGRACION INTERDEPARTAMENTAL AL MUNICIPIO DE LA CRUZ 1.968-1973

MUNICIPIO	IMIGRACION	%	EMIGRACION	%
Tumaco	177	10.29	26	1.44
Samaniego	683	39.73	396	22.00
Túquerres	25	1.45	376	20.89
Sandoná	151	8.78	236	13.11
Pasto	683	39.75	654	36.33
Córdoba			91	5.05
Ipiales			21	1.18
Total	1.719	100.00	1.800	100.00

FUENTE: D.N.P. Tabulado de la matriz de flujos migratorios

CUADRO No. 23

TASAS DE EMIGRACIONES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

	BARRIO 1964	BARRIO 1973	MUNICIPIO (2) 1964	MUNICIPIO (2) 1973
Inmigrantes	21.149	35.446	329	1.719
Emigrantes	107.838	128.943	1.662	4.116
Saldos netos	-86.744	-72.442	1.337	2.447
Tasa inmigración	2.6%	4.0%	1.95%	9.30%
Tasa neta migración	-10 .90	-10.70	-8.01	13.24
Tasa bruta migración	17.3	18.7	1.91	31.83

FUENTE: (1) Planeación Nacional, Recursos Humanos. 1.986. pág. 25

(2) Cálculos estudio.

al período 1968-73 adición que sitúa el municipio por encima de los promedios departamentales tanto en tasas de emigración, como en la tasa bruta y neta de migración. Si se tiene en cuenta que este ajuste no afectaría en gran medida estos indicadores podríamos decir que La Cruz, con estos datos, es un expulsor de población y fundamentalmente hacia otros departamentos como el Valle del Cauca que en este período de análisis incrementa su participación en los flujos migratorios de 48.9% en 1964 al 60.7%. Incremento que fundamentalmente se va a alimentar seguramente de la zona norte de nuestro departamento y en especial del municipio de La Cruz. Con lo cual va a situarse en el tercer lugar después de Samaniego y Córdoba cuyas tasas netas de emigración están por encima del 24% (DNP. Recursos humanos). Mientras que en nuestro caso es del 13.240% realmente en los últimos análisis no se ha tenido en cuenta la migración hacia fuera del departamento razón por la cual se va a perder de vista el fenómeno que se presenta en el municipio de La Cruz. Ahora las perspectivas de éste fenómeno serán las que ante la saturación del mercado de trabajo del Valle del Cauca y por la recesión económica que soporta el país las condiciones que los emigrantes de ésta población tienen son más desventajosas y riesgosas por cuanto tendrán que buscar lugares cada vez más lejanos con la consiguiente descomposición social que esto implica y la pérdida del recurso humano parte fundamental del desarrollo económico de una región. Resta por decir que la inmigración de otros departamentos hacia La Cruz está ligada a la educación como en el caso de intermunicipal y en otros a la actividad artesanal.

Estas aseveraciones se pueden ratificar si se tiene en cuenta que las respuestas de las encuestas realizadas obtenidas en las causas de la emigración plantean que el 90% lo hacen por falta de empleo, bajos ingresos y en busca de trabajo, mientras el 7% por educación y un 3% por otras razones en el área rural. En el sector urbano 302 personas lo hacen por la falta de trabajo, 150 por educación y 10 por otras razones; los lugares que se eligen son tan recónditos e inhospitalarios como los que existen en los Llanos Orientales y en

algunos casos se recurren a trabajos esporádicos que no garantizan ninguna estabilidad como la recolección de café. Es decir que el fenómeno soportado por el departamento de Nariño se refleja palpablemente en el municipio de la Cruz puesto que existen: altas tasas de crecimiento natural, de mortalidad, concentración de la tierra y sistema minifundista de su tenencia en gran escala, alta proporción de población rural, escasa generación de empleos, niveles muy bajos de productividad e ingresos y en general es acionamiento económico de la zona, derivado de un proceso que a lo largo de la historia es producto del papel asignado a nuestro espacio económico y vital esquilmado no sólo por los explotadores pasados y presentes sino también por un proceso de acumulación gradual de la propiedad, el capital y los recursos en regiones más desarrolladas y en manos de unos pocos, de cuyo poderío sólo da cuenta nuestra miseria y atraso.

6. Composición por edad y sexo

La estructura de la población en un momento dado refleja el tipo de problemas sociales a los cuales tiene que enfrentar el estado para subsanar los posibles déficits en servicios diversos, las fluctuaciones generacionales de la fuerza de trabajo etc. Por ello es de gran interés obtener información completa acerca de la composición de la población mediante los censos.

En toda región la distribución por sexo tiende a ser desigual debido a muchos factores, entre otros se mencionan:

- Normalmente nacen más niños que niñas
- Las tasas de mortalidad son más altas para los hombres que para las mujeres.
- En las migraciones a largas distancias predominan los hombres sobre las mujeres, mientras ocurre lo contrario a distancias cortas (Análisis demográfico, DANE).

"En el Departamento de Nariño el índice de masculinidad es bajo, especialmente para grupos de edad de 20 a 44 años, dada la sensible migración masculina. El grupo de edad de más de 60 años no ha incrementado su participación, evidencia de que las mujeres en materia de mortalidad, atención médica, salud y esperanza de vida no han mejorado en términos absolutos".(62)

En el Municipio de la Cruz sucede algo similar. El índice de masculinidad cuyo valor es de 84.8, 93.57% y 83.96% para los años censales en orden de sucesión cronológica, es supremamente bajo y efectivamente en el último período alcanza su mínima expresión (Cuadros 24, 25, 26, 27) (Pirámide poblacional.)

---

(62) DNP. Diagnóstico y curso de acción. pág. 50.

MUNICIPIO DE LA CRUZ

ESTRUCTURA EDAFICA PARA EL CENSO DE 1.951

EDADES	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL	%	I. M.
< — 1	212		224		436	3.39	94.25
1 — 4	802		856		1.658	12.90	93.49
5 — 9	895		909		1.804	14.04	98.37
10 — 14	743		839		1.582	12.31	88.34
15 — 19	527		733		1.259	9.70	71.53
20 — 24	485		655		1.141	8.88	74.04
25 — 29	391		547		938	7.51	71.24
30 — 34	319		439		758	5.89	72.43
35 — 39	284		378		663	5.15	74.93
40 — 44	303		314		617	4.80	96.34
45 — 49	220		284		504	3.92	76.92
50 — 54	229		230		459	3.57	99.10
55 — 59	143		136		280	2.18	104.65
60 — 64	136		162		298	2.39	83.83
65 — 69	75		83		159	1.24	89.73
70 — 74	32		71		104	0.81	44.92
75 — 79	29		48		77	0.6	57.43
80 — 84	23		39		63	0.49	60.52
85 Y +	18		30		48	0.37	58.61
TOTALES	5866		6.983		12.849	100.%	84 %

FUENTE: CENSO NACIONAL DE POBLACION.

C. D. L.

ESTRUC. EDAFICA PARA EL CENSO DE 1.964

EDADES	HOMBRES		%		MUJERES	.	%		TOTAL		
< — 1	292	50.43	20	3.61	287	49.57	1.72	3.33	579	3.46	101.73
1 — 4	1065	52.59	638	13.20	960	47.41	581	11.14	2025	12.31	110.93
5 — 9	1226	50.77	734	15.64	1189	49.23	713	13.79	2415	14.47	103.13
10 — 14	1088	51.78	651	13.49	1013	48.22	607	11.75	2101	12.59	107.38
15 — 19	834	44.36	500	10.34	1046	55.48	627	12.13	1880	11.26	79.26
20 — 24	603	45.58	361	7.47	720	54.42	431	8.35	1323	7.92	83.76
25 — 29	519	45.09	310	6.43	632	54.91	379	7.33	1151	6.89	82.12
30 — 34	434	44.30	364	5.38	546	55.70	327	6.33	980	5.87	79.53
35 — 39	461	46.71	300	5.71	526	53.29	316	6.10	987	5.91	87.65
40 — 44	341	46.21	310	4.23	397	53.79	238	4.61	738	4.42	85.91
45 — 49	279	44.50	20	3.46	348	55.50	209	4.04	627	3.75	80.18
50 — 54	296	53.14	197	3.67	261	46.86	157	3.03	557	3.33	113.40
55 — 59	208	51.74	20	2.58	194	48.26	116	2.25	402	2.40	107.21
60 — 64	210	49.41	13	2.60	215	50.59	129	2.49	425	2.54	97.67
65 — 69	91	46.43	06	1.13	105	53.57	063	1.22	196	1.17	86.67
70 — 74	46	38.02	03	0.57	75	61.98	045	0.87	121	0.72	61.34
75 — 79	37	47.44	015	0.46	41	52.56	025	0.48	78	0.46	90.26
80 — 84	24	40.00	0083	0.30	36	60.00	023	035	60	0.35	67.00
85 — +	14	31.82		017	30	68.18	0.18	0.20	44	0.26	46.67
TOTALES	8068	48.34	49.97	100%	8621	51.66	50.03	100%	16689	93.57	

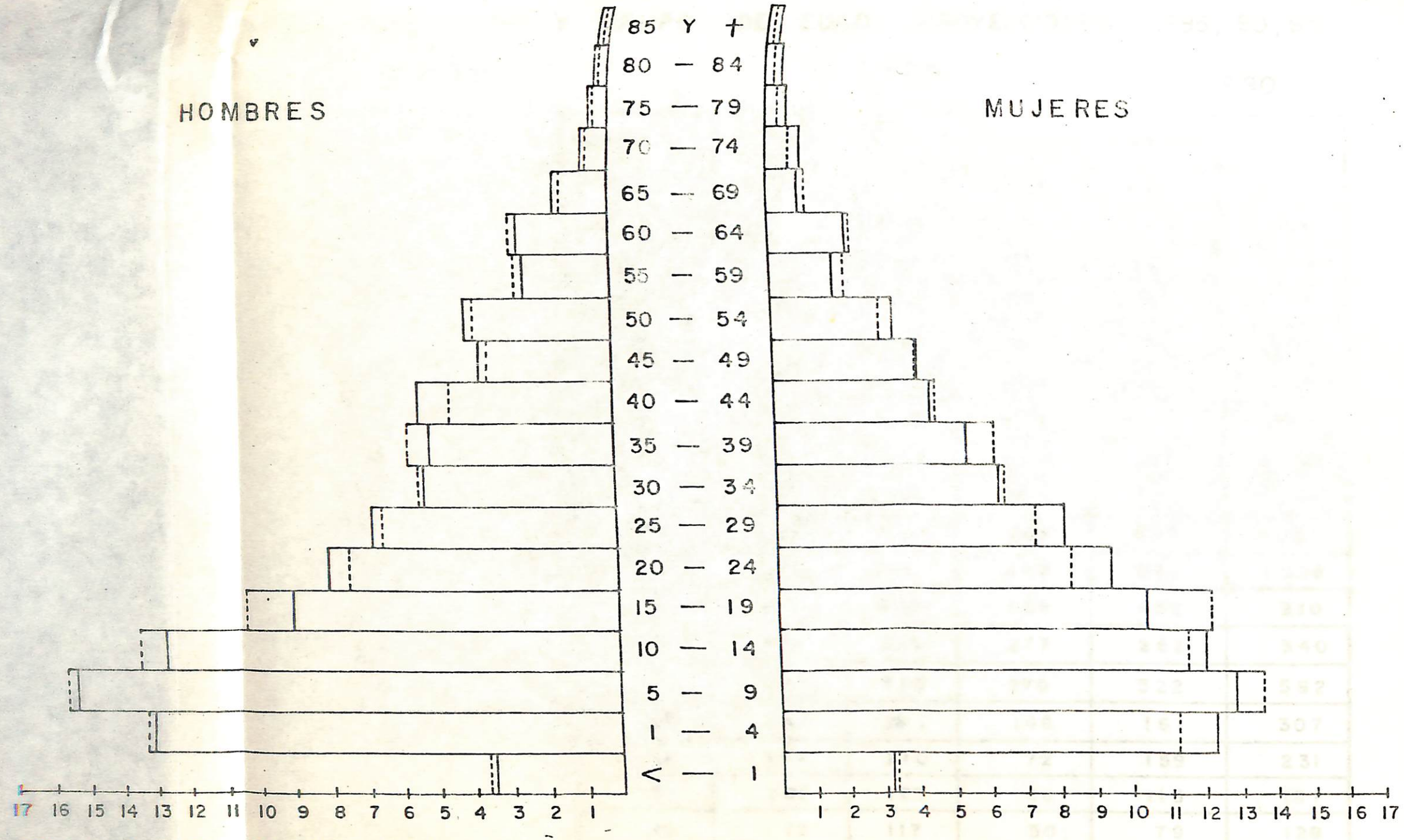
FUENTE: CENSO NACIONAL DE POBLACION

C. D. L.

MUNICIPIO DE LA CRUZ
ESTRUCTURA EDAFICA PARA EL CENSO DE 1.973

EDADES	HOMBRES	°/o	MUJERES	°/o	TOTAL	°/o	I. M.
< —— 1	305	3.62	323	3.21	628	3.4	94.44
1 —— 4	1160	13.75	1244	12.38	2413	130	93.65
5 —— 9	1.283	15.21	1304	12.98	2588	14.0	98.37
10 —— 14	1.067	12.65	1206	12.00	2273	12.3	88.34
15 —— 19	747	8.85	1.045	10.40	1.793	9.7	71.53
20 —— 24	699	8.28	942	937	1641	88	74.04
25 —— 29	578	685	810	8.06	1.388	7.50	71.24
30 —— 34	451	5.35	621	6.18	1.072	5.8	72.45
35 — 39	404	4.79	538	5.35	942	5.1	74.93
40 —— 44	436	5.17	451	4.49	887	4.8	96.34
45 —— 49	317	3.76	406	4.04	720	3.9	76.92
50 —— 54	328	3.89	324	3.22	647	3.5	99.10
55 —— 59	199	2.36	189	1.88	388	2.1	104.6
60 —— 64	194	2.30	231	230	425	2.3	83.8
65 —— 69	105	1.24	116	1.15	221	1.2	89.7
70 —— 74	53	0.63	114	1.13	166	0.9	44.9
75 —— 79	49	0.58	81	0.81	129	0.7	57.4
80 —— 84	36	0.43	57	0.57	92	05	60.5
85 —— 89	27	0.32	47	0.47	73	04	58.6
TOTALES	8.437	10 %	10.049	100 %	18.486	100 %	8396

FUENTE: CENSO NACIONAL DE POBLACION.



FUENTE: ESTA INVESTIGACION

C. D. L.

POBLACION POR SEXO Y GRUPO DE EDAD PROYECCIONES 1.985, 90, 95

EDADES	1.980 HOMBRES	1.980 MUJERES	1.980 TOTAL	1.985 HOMBRES	1.985 MUJERES	1.985 TOTAL	1.990 HOMBRES	1.990 MUJERES	1.990 TOTAL
— 1	348	369	717	385	408	793	425	451	876
1 — 4	1.332	1.422	2.744	2.258	1.571	3.829	1.619	1.737	3.356
5 — 9	1.466	1.490	2.956	1.621	1.647	3.268	1.731	1.821	3.552
10 — 14	1.837	1.378	3.215	1.348	1.643	2.991	1.490	1.684	3.174
15 — 19	854	1.194	2.048	943	1.320	2.263	1.043	1.459	3.502
20 — 24	799	1.077	1.876	883	1.190	2.073	976	1.315	2.291
25 — 29	660	926	1.586	736	1.843	1.579	808	1.131	1.939
30 — 34	515	710	1225	569	784	1.353	629	867	1.496
35 — 39	461	615	1076	510	679	1.189	564	751	1.315
40 — 44	438	515	1.013	550	569	1.119	608	629	1.237
45 — 49	362	464	826	400	513	913	442	566	1.008
50 — 54	375	370	745	414	409	823	458	452	910
55 — 59	227	216	443	251	238	489	277	263	540
60 — 64	221	264	485	245	291	536	270	322	592
65 — 69	120	132	252	135	146	281	146	161	307
70 — 74	60	130	190	66	144	210	72	159	231
75 — 79	56	92	148	61	102	163	68	113	181
80 — 84	41	65	106	45	72	117	50	79	129
85 Y +	30	53	83	44	59	103	37	65	102

FUENTE:

Entonces si se compara respecto de 1964 se obtiene una sensible disminución en la población masculina que se deriva de la disminución, en ambos sexos, de la tasa de natalidad en este período, de mínimas proporciones del aumento del nivel cultural y educativo. Sin embargo, aplicando la primera hipótesis sobre la desigual distribución por sexo de la población nacen más niños que niñas y en 1.964 y como consecuencia de una mayor mortalidad infantil masculina tendríamos que con los grupos de edades comprendidos entre 10 y 65 años con un mayor peso y preponderancia al sexo femenino, para en los grupos finales, es decir los mayores de 65, invertirse la relación como podrá observarse en el gráfico y su respectiva tabla. Pero los índices de masculinidad tanto en 1951 como en 1974 no llegan a proporciones tan bajas con lo cual debemos seguir insistiendo en el fenómeno migratorio.

A nivel rural las proporciones y tendencias se mantienen por cuanto hasta el año de 1973 los hombres abarcan menor proporción. La población masculina urbana representa el 14.92% y en su sector representa el 46.72%, mientras que el peso del sexo femenino sería de 53.27%, existiendo un menor índice de masculinidad manifiestan la salida de hombres en mayor cantidad en busca de trabajo y de oportunidades sociales, económicas y culturales, fenómeno que se aprecia con mayor intensidad si se tiene en cuenta el bajo crecimiento, que en todo el período alcanza a ser del 1% anual, inferior al que denota la población local y departamental evidenciándose una situación de menor retención de la población con su crecimiento vegetativo.

Esta afirmación se corrobora si analizamos la participación de los diferentes estractos por sexo. Es decir, mientras las mujeres tienen una distribución normal, uniforme y homogénea de su población, los hombres en los estratos intermedios disminuyen su participación sobre todo entre los 15 y los 30 años, con lo cual nos podríamos explicar que es la juventud en su mayor parte la vinculada a la corriente migratoria, por las razones anotadas, afectando en el tiempo la magnitud de la población económicamente activa.

Las perspectivas futuras son de que tanto la estructura por edades como por sexo no cambien, excepto por una continuación en el incremento del índice de masculinidad en las edades que predominan en las migraciones. La hipótesis de estabilidad en la estructura por edades se fundamenta en que las perspectivas de que ocurra una disminución fuerte en la natalidad o en la migración son poco probables. En el caso de la natalidad, como ya se mencionó, no parece haber ocurrido un descenso substancial ni parece probable que ocurra dada las características culturales y rurales de la población. "Aún así ocurriera un descenso en la tasa de natalidad, es muy probable que un descenso de la mortalidad infantil compense su impacto y mantenga la estructura estable". (63)

Nos resta sólo decir que esta situación vivida en el departamento parece ser la que existe en perspectiva para el municipio. Para mejorar el planteamiento y por exigencias del trabajo se han proyectado los estractos, los diferentes grupos de edades para los años de 1980-1985 hasta el año de 1995 (Cuadro No. 28). El método más recomendable es el que se realiza con las estadísticas vitales, es decir con años recientes lograr cuantificar con exactitud el crecimiento natural, no exponencial, sumando los nacimientos, restando las defunciones, para finalmente deducir las migraciones.

El problema central para este municipio y en general para la mayoría de existentes en el departamento radica en la carencia absoluta de estadísticas, ni siquiera el DANE las poseé y menos los archivos municipales en los cuales hay una gran desorganización pero dado el tiempo apreciable que abarca los períodos intercensales, las comparaciones realizadas por el departamento y la región andina, el estudio de la evolución poblacional en otros años nos atrevemos a afirmar que existe gran estabilidad en la estructura edáfica poblacional y por

(63) ODONE. pág. 56. Op.cit.

POBLACION POR SEXO Y GRUPO DE EDAD PROYECCIONES 1.985, 90, 95

	1.980			1.985			1.990		
EDADES	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
— 1	348	369	717	385	408	793	425	451	876
1 — 4	1.332	1.422	2.744	2.258	1.571	3.829	1.619	1.737	3.356
5 — 9	1.466	1.490	2.956	1.621	1.647	3.268	1.731	1.821	3.552
10 — 14	1.837	1.378	3.215	1.348	1.643	2.991	1.490	1.684	3.174
15 — 19	854	1.194	2.048	943	1.320	2.263	1.043	1.459	3.502
20 — 24	799	1.077	1.876	883	1.190	2.073	976	1.315	2.291
25 — 29	660	926	1.586	736	1.843	1.579	808	1.131	1.939
30 — 34	515	710	1225	569	784	1.353	629	867	1.496
35 — 39	461	615	1076	510	679	1.189	564	751	1.315
40 — 44	438	515	1.013	550	569	1.119	608	629	1.237
45 — 49	362	464	826	400	513	913	442	566	1.008
50 — 54	375	370	745	414	409	823	458	452	910
55 — 59	227	216	443	251	238	489	277	263	540
60 — 64	221	264	485	245	291	536	270	322	592
65 — 69	120	132	252	135	146	281	146	161	307
70 — 74	60	130	190	66	144	210	72	159	231
75 — 79	56	92	148	61	102	163	68	113	181
80 — 84	41	65	106	45	72	117	50	79	129
85 Y +	30	53	83	44	59	103	37	65	102

FUENTE: ESTA INVESTIGACION

C.D.L.

consiguiente se puede obtener una idea de los requerimientos en materia de educación, salud, vivienda, alimentos, recreación, vestuario, con lo cual se está planeando un crecimiento de las inversiones concomitante a los aumentos demográficos. Se puede también afirmar que en los próximos 10 años la población en su mayoría es joven puesto que el 61.88% es menor de 25 años y el 80.27% menor de 40 años aspecto que le da mayor dinamismo y posibilidades de realización a la acción exigida para superar los obstáculos del atraso, la improductividad, el letargo y la ineficiencia. Y también, por las características edáficas de su población, la capacitación y cualificación de su fuerza de trabajo cobran singular importancia. (Ver cuadro No.28).

Distribución espacial de la población

Se puede apreciar que existe un proceso lento y desfasado en el tiempo (Ver cuadro No.29) en la relación de la población urbana y rural de los tres últimos censos. "La población rural del área andina mantiene una situación estacionaria, con la excepción del área del pacífico que entre 1951-64 creció a un ritmo del 3.2% y luego su crecimiento bajo al 0.4% anual. La población pasa de un 18.3% en 1951 a un 34.4% en 1973" (64). Según nuestros cálculos el área andina tiene más acentuado este proceso porque llega al 73 con un 36.3% mientras en 1964 era del 31.69%. Las cabeceras de menos de 1.500 habitantes disminuyen su participación del 10.9 al 7.3% en el mismo período. Y el grupo al cual pertenece nuestro municipio que comprende de 1.500 a 5.000 habitantes, disminuye del 35% al 24.9%. El municipio que se muestra más dinámico y aumenta notablemente su participación es Pasto. El nivel de urbanización de la región es equivalente al que el país había alcanzado hace treinta años, en 1951 la población urbana de Colombia era del 39.6%.

El municipio de La Cruz disminuye tan sólo en dos pun

---

(64) Recursos Humanos D.N.P. pág. 15-17.

CUADRO No. 29

MUNICIPIO DE LA CRUZ

DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

PERIODO	1951	%	1964	%	1973	%
Población rural	1953	77.47	12.551	75.21	13.846	90
Población Urbana	2954	23.23	4.138	24.73	14.640	
P. Total	12846	100%	16.689	100%	18.489	100%

FUENTE: Sistema de Información Regional D.N.P. FONADE

dos puntos de participación de la población entre 1.951-64, mientras que el último período casi que mantiene constante la relación. Aquí es conveniente hacer algunas consideraciones. Se ha definido anteriormente que existe una migración por etapas. En primer término el campesino pobre y minifundista es por fuerza de las circunstancias, despojado de su propiedad y por lo tanto avanza hacia la cabecera , al denominado oficial y tradicionalmente sector urbano, y mantenerse por algún tiempo ocupado en actividades y explotaciones agrícolas de la localidad, para luego, ilusionado por el aparente mayor volumen de empleo y de ingreso citadino ó de las áreas que demandan fuerza de trabajo en grandes proporciones, emigrar temporal o definitivamente.

Si se analiza por separado se tiene que el crecimiento geométrico del sector rural es a razón del 1.76% anual en el primer período intercensal, mientras en el segundo es de 1.32% que significa una variación en sus tasas del orden del 33% entre 1.964 a 1973. El sector urbano crece en el primer período el 2.48% y baja al 1.91% con una variación del 29% (Ver cuadro 30). Lo primero que se deduce es que el crecimiento del sector rural es menor que el urbano, hecho que nos está indicando el desplazamiento de campesinos a la cabecera municipal. Pero lo segundo es que la disminución en el sector urbano sin alterarse los factores socioeconómicos y especialmente la infraestructura hospitalaria, el nivel cultural, la inserción de la mujer en el aparato productivo, como indicamos previamente, que afecta directa y notablemente las tasas de natalidad superiores a las departamentales y de mortalidad en similares niveles, puede mostrarnos en primer término que para el período censal inicial se emigra del campo a la urbe municipal en donde se vinculan los campesinos desposeídos de su tierra a actividades artesanales y aún agrícolas como jornaleros, etc. y en segundo que asistiendo un límite en la asimilación y ocupación de la fuerza de trabajo expulsada por efecto del escaso dinamismo de las actividades económicas municipales y debido a que el proceso de fragmentación y descomposición de los pequeños propiedades también afecta a los habitantes urbanos, sumando a la búsqueda de educación y bienestar se van a orien-

CUADRO No. 30

MUNICIPIO DE LA CRUZ

CRECIMIENTO ESPACIAL DE LA POBLACION

POBLACION	1964	1973	%
Población Rural	1.76	1.32	133
Población Urbana	2.48	1.91	129.84

FUENTE: Cálculos nuestros.

tar los flujos migratorios hacia centros industriales como el Valle del Cauca y urbanos como Pa to como sucede en el conjunto de nuestro departamento. Porque "la tasa de crecimiento intercensal fue del 2% anual , aproximadamente, tasa que es notablemente inferior al promedio nacional y que indica que la región de estudio es un área que expulsa población" (65). Esto quiere decir que la tendencia es hacia la pérdida de importancia del fenómeno de urbanización y del colapso a los problemas en materia de servicios, ordenamiento del espacio, etc. ubicándose las prioridades desde el punto de vista de la planeación y la asignación de recursos a las necesidades más urgentes, no obstante la existencia de déficits en cobertura en servicios domiciliarios básicos y a pesar de sus recursos humanos tender a desplazarse a otros lugares. Efectivamente, la población proyectada hasta 1.995, es decir un poco más de 10 años, crecerá en un 46% mientras la rural lo hará en un 33% y la urbana en un 87%, lo que ocasiona, además de los problemas existentes, más traumas en la prestación, cobertura y eficacia de los servicios públicos y sociales, en particular y en serios retos desde el punto de vista del empleo, el ingreso y el espacio vital, la tecnología, la explotación de sus recursos, y en el mejoramiento en los sistemas de trabajo, en general (Ver cuadro No. 31)

$$\text{Rural. } R\ 31.64 \text{ Log } \frac{X\ 12.55}{9.953} = \frac{0.100724433}{5.744074} - 1.76$$

$$13\ \ 18\ (0.4343)$$

$$\text{Rural } 64.73 = \text{Log } \frac{13.846}{12.251} = \frac{0.053152787}{4.025961} = 1.32$$

$$13.18\ (0.4343)$$

$$\text{Urbana } R\ 64.73 = \text{Log } \frac{4.640}{4.138} = \frac{0.049727494}{0.25961} = 1.91$$

$$9.27\ (0.4343)$$

(61) ODONE. Op. Cit. pág. 55

CUADRO No. 31
MUNICIPIO DE LA CRUZ

POBLACION URBANA Y RURAL

PROYECCIONES 1980 - 1995

POBLACION	1980	%	INDICE DE CTO	1985	INDICE DE CTO.	1990	INDICE DE CTO	1995
Urbana	5.305	25.10	110	5.863	122	6.479	187	9.939
Rural	15.831	74.90	110	17.496	122	19.336	134	21.370
T o t a l	21.136	100%	110	23.359	122	25.815	148	31.309

FUENTE: Cálculos - Investigación.

Se ha supuesto una tasa de crecimiento de 002 para obviar posibles subestimaciones.

80 P. 1.1433948 85 P. 1.2636482 90 P. 1.3965491 95 P. 1.5434274

IV. ANALISIS SOCIOECONOMICO

1. Población económicamente activa, empleo e Ingresos.

Antes de entrar a hacer algunas consideraciones sobre las características económicas de la población es indispensable precisar y definir algunos conceptos que giran en torno de ellas, como son las siguientes:

"La población en edad de trabajar (P.E.E.T.), está conformada por la población de 10 a 64 años en adelante, o sea la población apta para incorporarse a la actividad económicamente productiva.

Población económicamente activa (P.E.A.), dentro de este concepto se encuentra la población de 10 años y más años de edad, que estaba ocupada en una actividad económica, las personas que teniendo empleo no trabajaron durante la semana de referencia (anterior al censo), así como aquellas que en el mismo período buscaron algún trabajo (P.E.A.) comprende:

1. Desocupados: Incluye las personas aspirantes y cesantes de la fuerza de trabajo y quienes anterior al censo buscaban empleo.

Cesantes: Personas que habiendo trabajado anteriormente se encontraban sin empleo en el período de referencia para la investigación de las características económicas"(66).

Aspirantes: "Hombres entre 10 y 39 años de edad o

---

(66) Plan de Desarrollo de Risaralda 1982 - 1983. Pág. 30.

mujer entre 10 y 44 años que solicitó trabajo por primera vez.

2. Ocupados: Personas que en la semana anterior al censo realizaron alguna actividad remunerada, durante una o más horas a la semana: Las que en condición de ayudantes familiares trabajaron por 15 o más horas a la semana, aquellas que teniendo empleo no trabajaron en la semana de referencia por factores como: huelgas, vacaciones, enfermedades, licencias.

Población económicamente inactiva (P.E.I), comprende a las personas de 10 y más años de edad que el no tener y buscar ocupación en el período de referencia no ejercieron ningún efecto sobre la oferta de trabajo" (67).

Según Luciano Mora Osejo se podrían incluir otras categorías en el análisis como la población económicamente dependiente o sea aquellas que se encuentran en el intervalo 56-64 años (entonces la fuerza de trabajo estaría constituída de la siguiente manera:) (68)

$$FT = PT - PED - 65^{10} + \frac{e - E\,65^{10}}{X}$$

donde $X = \frac{C}{P.E.I}$

F. de T. = Fuerza de trabajo
PT = Población total
P.E.D. = Población económicamente dependiente
65^{10} = Grupo de P. de 5 a 10
EG_5^{10} = Estudiantes 5-10

En otros términos, a la población total se le está

(67) Monografía del Municipio de Pasto. Pág.3.
(68) Mora Osejo Luciano. Informe Nº 5.UDENAR.Pág. 3.

deduciendo los grupos de edad entre uno y cinco años, los mayores de 64, los estudiantes entre cinco y diez años, los que pertenecen a la población económicamente activa. Pero también señala que la fuerza de trabajo estaría constituída por la población económicamente activa menos la inactiva, siendo la primera aquella que comprende a las personas con edad entre 10 y 64 años. Esto requeriría gran cantidad de información estadística ante la cuál la presente investigación va a encontrar dificultades porque ni siquiera los censos desglozan los resultados obtenidos por municipios y menos en los aspectos anotados. Sin embargo, se nota que existen algunas connotaciones ideológicas muy particulares en la clasificación realizada por las entidades oficiales y del mismo consultor de la Universidad porque se incluirá en la población económicamente activa a un grupo de edad ubicado entre los 10 y 14 años que no está preparado ni mental ni físicamente para vincularse al procesos productivo sino que por el contrario repercute con graves trastornos en el proceso de estructuración del sujeto, que es además una de las características de los países dependientes e hipertrofiados en su desarrollo y más todavía en sus regiones rurales. Se incluye como económicamente inactiva a las mujeres vinculadas a los oficios domésticos pero es bien sabido que su trabajo permite la producción de la fuerza de trabajo y que no es reconocido por el patrón o el estado siendo por el contrario fuente del sometimiento y de opresión del sexo femenino, consecuencia de una antiquísima división social del trabajo. Si se quisiera ser más radical tendríamos que (como en todos los países capitalistas sucede), hata la misma actividad estudiantil es un trabajo(recuperable) que en el proceso de distribución social de la plusvalía es apropiado por los dueños de los medios de producción. Pero en aras de viabilizar el análisis y cuantificar las proporciones de población que están vinculados y actividades directamente productivas, se acepta las categorías utilizadas por el DANE, máxime si se tiene en cuenta que es una tradición en el campo, anote la carencia de oportunidades culturales

y por presiones económicas, la vinculación al trabajo desde muy temprana edad, siendo una influencia real sobre la fuerza de trabajo y algo sin importancia desde el punto de vista de la racionalidad del sistema.

Si observamos los cuadros (32-33) posteriores, podemos darnos (PEA y PEI) cuenta de la dinámica que sigue la población económicamente activa en el departamento y el municipio. Para el primero se tiene que el crecimiento es considerablemente bajo, con tasas del 1.8% para el período 51-64 y un 1.9% para el último año, tasas que son inferiores al crecimiento general de la población o indicativas de como este sector "mantiene una situación de menor retención de población en relación con el crecimiento vegetativo de la población, que a su vez es uno de los más altos del país" (69). Ahora bien en los cuadros no aparece para el departamento la cifra correspondiente al censo de 1973 porque existe um sub-enumeración que afectará el crecimiento de la PEA, volviéndose de 0.9%. Esta cifra, en cambio, si aparece en el municipio para con el ajuste realizado por el Departamento Nacional de Planeación y consignados en sus perfiles municipales a través del sistema de información regional que hoy sirve de guía para esa clase de estudio y que es razón suficiente para retomarla como la información más confiable. Y se observa que el municipio desde 1951 presenta una tasa de crecimiento inferior a la departamental y que el último período intercensal es muy baja de 1.0% denotándose una intensiva fuga o salida de la fuerza de trabajo puesto que se sitúa en un nivel muy inferior al crecimiento de la población y corroborándose la tesis expuesta en el análisis de la emigración. El fenómeno que trae como consecuencia la disminución paulatina en la participación de la P.E.A. en relación de la población total que pasa del 39.97% al 36.19% y luego al 35.9% en

---

(69) Recursos humanos DNP. Pág. 44.

CUADRO No. 32

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA MUNICIPIO DE LA CRUZ

AÑOS	DATO NARIÑO	R	MUNICIPIO	R		POBLACION TOTAL MUNIC.	%
1.951	197.885	1.8	5.135 (1)		(A)	12.847	39.97
1.964	250.303		6.041 (2)	1.2		16.689	36.19
1.973			6.655 (3)	1.0	(B)	18.489	35.9
1.977	304.597	1.5					
1.978	310.647	1.9					

(1) Factor de ajuste 1.951=1.054

(2) Factor de ajuste 1.964=1.0586

(3) Factor de ajuste 1.973= 1.1155 (es mayor)

FUENTE: Planeación Nacional. Situación de los recursos humanos.
Sistema de información regional. Censos 1.951-64. ODONNE. Esta investigación.

A) Tomado del Dane

B) Sistema de información regional D.N.P.

CUADRO No. 33

POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA MUNICIPIO DE LA CRUZ

AÑOS	HOMBRES	MUJERES	%	MUNICIPIO	R%	POBL. TOTAL	%
1.951	2.824	4.887	63.38	7.711		12.847	60.82
1.964	2.968	7.679	72.12	10.647	2.4(C)	16.689	63.79
1.973	3.112	8.720	73.7	11.833	1.1(D)	18.485	64.02

FUENTE: Censos de 1951 - 64 Sistema de información regional

(A) $R = \log \frac{6.041}{5.135} = \frac{0.070568383}{13.18 \times 0.4343} = \frac{0.0123}{5.724}$

(B) $R = \log \frac{6.655}{6.041} = \frac{0.042039224}{9.27 \times 04343} = \frac{0.010442034}{4.025961}$

(C) $R = \log \frac{10.647}{7.711} = \frac{0.14011655}{13.18 \times 0.4343} = \frac{0.24478782}{5.724}$

(D) $R = \log \frac{11.833}{10.647} = \frac{0.04586761}{9.27 \times 0.4343} = \frac{0.11392959}{4.025961}$

tre 1951, 64 y 73 respectivamente; con las consecuencias negativas que esto implica porque ella es la fuente generadora de riqueza y bienes y contrariamente de mayor atraso y dependencia.

Desde el punto de vista de la composición por edades, sexo y procedencia espacial, variables que se cuantifican en su respectiva proporción en el Cuadro 34 se tiene lo siguiente: El estrato de edades que comprende los habitantes entre 10 y 14 años incluídos en la categoría de población en edad económicamente activa abarca el 59.3 (primera columna) valor que es superior en 9.7 en relación a la participación que el mismo estrato tiene en la población económicamente activa que es del 9.3 (segunda columna) y que en la inactiva va a ser del 25.6% (antepenúltima columna) del total de la misma. Por fortuna esto nos está indicando que el mayor peso en la P.E.I. obedece a que la mayoría de este estrato se dedica a estudiar. Pero si tomamos las proporciones que le corresponden a los ocupados (0.8 + 4.7), con los que no tienen actividad (19.2 y 33%) de los aspirantes más 4.3 y 9.7% de los 10 a 14 años de los cesantes y los dedicados a actividades se podría considerar que entre el 30 y el 40% de la población se encuentran marginados del aparato escolar, configurando un problema social de grandes proporciones desde el punto de vista de la calificación de la fuerza de trabajo y de las condiciones culturales, ambientales y recreacionales que los niños y los preadolescentes deben encontrar para poder adecuarlo a las aptitudes y conocimientos necesarios acordes con una desarrollo Psicosocial. Las causas se van a encontrar en la extrema miseria que soportan sus hogares ligada íntimamente a las características de la economía local.

En los sexos hay una primacía o mayor peso específico de los hombres en la P.E.A. ocupada que en el estrato representan el 79.6% a pesar de ser bajo el índice de masculinidad y proporcionalmente más las mujeres. (sexta columna).

CUADRO No. 34

POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN GRUPOS DE EDAD

GRUPO DE EDAD	ECONOMICAMENTE ACTIVA							DESOCUPADA						INACTIVA		
	SUBTOTAL			OCUPADA			CESANTES			ASPIRANTES					
	T	H	R	T	H	R	T	H	R	T	H	R	T	H	R
Total	100	100	77.9	69.6	100	79.6	68.9	100	66.3	78.4	100	57.3	72.1	100	26.3	64.1
10 - 11	7.3	7.4	1.4	1.9	0.8	0.5	0.5	4.3	4.3	4.3	19.2	10.9	16.3	10.7	05.1	7.9
12 - 14	11.7	6.9	4.9	5.2	4.7	3.1	3.7	9.7	5.8	8.6	33.5	20.8	25.8	14.9	06.1	8.3
15-19	14.8	14.7	10.9	10.7	14.1	10.5	10.0	13.4	7.9	9.7	9.7	25.7	14.9	17.8	5.6	7.9
20 - 24	11.9	15.9	11.9	10.9	16.7	12.3	10.1	13.4	8.8	8.6	11.4	7.0	6.5	3.7	1.7	6.2
25 - 29	9.0	11.5	8.8	8.1	12.	9.4	8.7	7.6	5.4	5.4	4.6	2.3	2.1	7.3	0.9	5.6
30 - 34	8.3	10.2	8.3	6.8	10.8	8.9	7.2	10.8	8.6	8.6	3.5	1.4	2.3	6.9	0.5	4.2
35 - 39	7.3	9.1	7.2	6.2	9.7	7.8	6.5	13.0	8.6	11.9	2.1		1.1	6.0	0.5	4.2
40 - 44	6.5	8.0	6.5	5.5	8.7	7.1	6.0	9.7	6.5	7.6				5.5	0.7	3.9
45 - 49	5.1	8.2	5.3	4.3	6.7	5.8	4.7	4.3	3.2	4.3				4.3	0.5	3.0
50 - 54	5.0	5.5	4.5	3.6	6.0	5.0	4.0	5.4	1.0	2.1				4.6	0.6	3.3
55 - 59	2.9	3.3	2.8	2.2	3.6	3.1	2.4	2.1	1.0	2.1				2.7	0.4	1.9
60 - 64	3.3	3.2	2.7	2.2	3.5	3.0	2.3	4.3	3.2	3.2				3.4	0.7	2.6
65 - 69	1.8	1.4	1.3	0.9	1.4	1.0								2.1	0.6	1.4
70 - 74	1.6	1.1	0.9	0.7	1.0	1.0	0.7	1.0	1.0	1.0				2.0	0.6	1.4
75 - 77 y más.	1.5	0.6	0.4	0.2	0.6	0.4	0.1	1.0	1.0	1.0				2.1	0.7	1.3

FUENTE: Sistema de información regional D.N.P.

T: Total
H: Hombres
R: Rural

La situación inversa se encuentra en la P.E.I. puesto que representa el 21.0% (penúltima columna). En otros términos esto significa un lanzamiento prematuro de los hombres a arduas faenas agrícolas y artesanales mientras las mujeres se esclavizan en actividades domésticas a muy temprana edad, con la consiguiente futura dependencia económica de ellas (analizar en detalles la composición porcentual por estratos y categorías.)

Si tenemos en cuenta que la población urbana y rural guarda una relación de 25 y 75% respectivamente podemos deducir que de acuerdo con los datos expuestos en el mismo cuadro (P.E.S. y P.E.I.) Cuadro 32-33. La situación descrita es más o menos similar desde el punto de vista espacial e intersectorial dado que el 69.6% (Columna cuarta) de la población corresponde al sector rural, mientras los cesantes y los aspirantes aumentan en proporción apreciable hasta llegar a 78.4 y 72.1% (columna 11 y 13) y en la P.E.I. de este sector se encuentran (Ver cuadro sobre su estructura, cuadro 35) elevadas participaciones tanto en el trabajo doméstico como de las personas que no poseen actividad que son en conjunto el 74.9% (última columna), mientras los estudiantes del área rural tan solo son el 21.0% siendo la población considerablemente mayor.

Es decir para este último sector se van a presentar las características descritas para el P.E.I. con más intensidad o sea trabajos domésticos y salida del trabajo académico a temprana hora pero con el agravante de tener un alto índice de personas sin actividad como producto del mayor desempleo y fragmentación de la tierra de esa área. Se refleja también al hecho de concentrarse más la población estudiantil en la zona urbana (51.9%) mientras (como hemos visto) existen valores inferiores a nivel rural, siendo de conjunto bajo el nivel cultural. (Cuadro 35).

En general se tiene de acuerdo con el concepto cla

CUADRO No. 35
MUNICIPIO DE LA CRUZ
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA P.E.I. POR ESPACIO Y SEXO

SECTOR	RENTISTAS	JUBILADOS	ESTUDIANTES	TRABAJO DOMESTICO	SIN ACTIVIDAD	TOTAL
Rural	2.12	1.0	21.0	62.9	12.0	100%
Urbano	2.18	0.6	51.9	37.8	7.4	100%
Hombres	6.8	0.7	58.8	11.4	22.2	100%
Mujeres	0.5	0.1	23.0	69.2	28.2	100%

FUENTE: Sistema de información regional pérfiles municipales.

sico la P.E.E.A. (10 y 64 años) tendría que ser de 65.8% mientras lo económicamente dependiente de 34.2% (Ver composición por edades). Pero es innegable que según los datos del Cuadro 36 existen contingentes de infantes y ancianos vinculados a la producción y al trabajo doméstico debido a la irracionalidad del mismo sistema, a la ausencia de seguridad, asistencia social, atención y beneficio al menor etc. Por eso es necesario, sobre todo en lo relacionado con los niños y preadolecentes, buscar mecanismos para volverlos a vincular a sus actividades correspondientes y normales, ya que representan el 30.4% hasta los diez años y el 42.7% hasta los 14 (Cuadro 34).

Ahora bien de esas P.E.E.A. se tiene un 53.3% entre los 14 años y los 39 años de edad (Cuadro 34).

Algo similar ocurre con la P.E.A. (61.4%), siendo aun superior la P.E.I. en los mismos rangos de edad (51.7) (Cuadro 34).

En realidad ambas cosas parcialmente pueden explicarse por el fenómeno anteriormente expuesto. O sea las proporciones disminuyen en razón de que la P.E.I. se concentra en más del 50% en los rangos hasta 20 años de edad, mientras la P.E.A. se distribuye un poco más uniformemente en los otros estratos con sus respectivas consecuencias. Al mismo tiempo en la P.E.A. las mujeres tan solo abarcan el 20.4% del empleo, siendo muy representativas en la P.E.I. puesto que son 73.7%. Se evidencia con mayor nitidez la situación difícil, desventajosa, dependiente y de opresión en que se encuentra la mujer a quien se le ha separado del proceso productivo, se le ha excluído del aparato escolar y se le discrimina muy fácilmente como ser débil, incapaz e inculto dada las precarias condiciones socio-culturales que en esta época la determinan. Porque si se analiza la estructura de la P.E.I. se verá que casi el 70% se dedican a las actividades do-

méstica no remuneradas, apenas el 23% de este sector poblacional estudia y como si fuera poco casi carecen de renta siendo tan solo el 0.5% (Cuadro 35).

En este caso se requerirá de una audaz política social, demográfica e institucional que propenda por volver más flexible la estructura rígida y opresora que esta minando el potencial físico, intelectual y humano que representa este sector.

Así como las mujeres son las más afectadas en este proceso socio-económico, así también acontece con la población rural en relación al sector urbano, tiene menos ocupación que su participación (75%) en el valor global de la población (68.9%) son más como estantes (78.4%) y en la estructura de la P.E.I. se registran marginados de la educación y el empleo, brillando más por el (69.2%) que se encuentra en las actividades domésticas, que como se ha visto en los dos primeros estratos de edad acentuarán la situación de postración y miseria del sexo femenino, como se podrá ver en el cuadro 34-35.

Según el censo de 1964 la población no ocupada de Nariño correspondía a un 5.8% de la P.E.A. relación que disminuía para las mujeres a 3.9% y para los hombres aumentaba a un 6.5%. Esta proporción según el censo de 1973 tiene un fuerte incremento para la población desocupada del 11.3% de la P.E.A., aúmento debido a un alto crecimiento de las mujeres sin empleo que representan el 22.7% en tanto que los hombres tienen un porcentaje menor, aunque también más alto que el período anterior (7.7%). Revisando los datos del censo de 1964 se ha podido construir la siguiente tabla. (70) (Cuadro 36).

---

(70) Resumen programas y proyectos D.N.P. Pág. 34, enero 80.
Datos tomados de este documento.

CUADRO No. 36

NARIÑO

DESEMPLEO CENSO 1.964

P. E. E. A.	=	430.742	100%
P. E. A.	=	226.826	52.66%
P. E. I.	=	203.916	47.34%
DESEMPLEO (P.E.A.)	=	13.202	5.8%
DESEMPLEO (P.E.E.A.)	=	13.202	3.06%

FUENTE: DANE

Como se podrá apreciar existe una subestimación del desempleo en el trabajo de planeación Nacional porque existirá una tasa del 5.8% pero tomando la relación en base a la P.E.A. y será mucho menos si es la toma en base a la P.E.E.A.

No se ha tomado, entonces, algunos sectores de la P.E.I. que aparecen en la misma obra censal como otras condiciones carentes de remuneración y que renglones mas abajo cuando se define el concepto de categoría económica se tiene que ayudantes familiares serían quienes "lo hicieron así con el jefe de familia o pariente de su empresa económica sin remuneración y durante un tiempo mínimo equivalente a la tercera parte del tiempo normal de trabajo"(71). Es indudable que una persona desempleada no significa que en términos absolutos no realice ninguna actividad y menos en regiones o municipios donde el trabajo familiar e independiente tiene mucho peso. Lo mismo acontecería en 1973 al no tener en cuenta el componente de P.E.I. que se denomina sin ninguna actividad y que por factores similares debe sumarse a la tasa neta de desempleo. Por eso el SENA plantea que su valor corresponde en realidad a un 29.5% para el año de 1975 y Pasto e Ipiales tendría el 28.9% mientras que Tumaco el 35% (72).

Ahora por la carencia de datos del censo de 1964 desglosados a nivel municipal procedemos a estimar el desempleo en el municipio en cuestión. Para lo cual se concidera que se puede tomar la tasa promedio departamental ubicada en 5.8%. Pero se requeriría hacer algunos ajustes por cuanto que mientras la P.E.A. de Nariño es de 52.6%, según los datos del mismo censo, en 1964 alcanzaría a ser del 34% debido a como ya se ha demostrado que el excesivo peso del trabajo doméstico y las personas sin actividad sobre todo en áreas rurales que otros términos im-

(71) Aspectos principales de la obra censal. Pág. 11.
(72) Diagnóstico socio-económico regional de Nariño. Mimeo: 1977. pág. 48.

plicanía una desproporción del 35.4% que agregan a la tasa promedio departamental plantea un desempleo del 7.8% respecto a la P. E.A., es decir incluyendo cesantes y aspirantes. Este valor tiene su confiabilidad y es menor aún si se relaciona con el de 1973 que en las mismas categorías es del 12.1%.

Un análisis del SENA nos plantea lo siguiente en relación a la demanda laboral departamental:

1. En términos generales se observa que el empleo en Nariño tiende a disminuir su participación dentro del total nacional.

2. Se presenta una tendencia a la terciarización de la actividad económica.

3. El sector terciario, el comercio y servicios personales, son los que absorben la mayor parte del empleo departamental.

4. El sector agropecuario, a diferencias del comportamiento nacional, aumenta su participación en el empleo en el Departamento.

5. Las actividades agrícolas aumentan su participación en el empleo agropecuario a expensas de los ganaderos.

6. La industria Manufacturera presenta un proceso disminuyendo así su participación en el empleo total.

7. La industria se caracteriza por estar conformada casi en su totalidad por establecimientos de menos de 10 trabajadores (sistema de Planeación de los recursos humanos.) (73)

(73) SENA. Sistema de Planeación de los Recursos Humanos

En el comienzo de este trabajo hemos definido una serie de características, tendencias y obstáculos de nuestra economía. Hemos visto como la dependencia, o la función asignada a ella, los consiguientes estrechos márgenes de acumulación que imposibilitan nuestra expansión tienen su indicencia en los recursos humanos, y en las características demográficas, en el marco de una economía atrasada hipertrofiada en su desarrollo y virtualmente estancada. "En la sociedad capitalista, la magnitud de la población necesaria y su correlato de la población excedente están determinados en última instancia por las necesidades del capital; puesto que la masa de fuerza de trabajo social, desposeída de medios de producción, solo puede utilizarse productivamente en la medida que el propietario de los medios de producción requiere de ella, y esto ocurriría si el trabajo de los obreros valoriza su propio capital: La magnitud del trabajo excedente estará determinado por las leyes que rigen el proceso de valorización del capital. La fuerza de trabajo convertida en superflua por el desarrollo capitalista al descomponer formas precapitalistas atrasadas e innecesarias para su propio desarrollo inmediato entra a formar parte del " ejército industrial de reserva;" e imposibilitadas de invertir su capacidad productiva, dada la situación de desposeídos de medio de producción, deberá subsistir mediante el ejercicio de actividades improductivas de escasa remuneración ubicadas en los requisitos del sistema económico, en la realización de actividades "sociales" pero vinculadas en una forma u otra al sistema de la caridad pública o privada" (74).

Tratándose de una situación rural estas características y condiciones de la población tienden lógicamente a exacerbarse, a asumir límites en los cuales se crean situaciones de

---

(74) Pradilla Cobos Emilio. op.Cit. Pág. 10.

hacimiento humano. En el departamento de Nariño está situación sería la siguiente:

1. Tasa geométrica de crecimiento anual de la población.	2%
2. Tasa geométrica de crecimiento anual de la P.E.M.T.	1.7%
3. Tasa geométrica de crecimiento de la P.E.A.	0.7%
4. Tasa geométrica de crecimiento anual del empleo.	0.0%
4.1 Tasa geométrica (estimada del estudio citado de Oscar Parra. Con estos cálculos que se condensan en unas tasas de la P.E.A. de 1.3 y 0.4% de la fuerza de trabajo del 1.3 empleo, 92% empleo y P.E.D. del 0.9%, E-Ea x r^t).	1.3%
5. Tasa geométrica del crecimiento anual del desempleo.	6.7%
6. Tasa global de participación 1964	0.54%
7. Tasa global de participación 1973	0.45%
Equivalente a	-0.09%
	16.7%

FUENTE ODONNE, Op.Cit. Fundamento de economía de la educación aplicados: El caso de Nariño.

Estos datos efectivamente demuestran el colapso a que se ven abocados los recursos humanos de Nariño puesto que el desempleo abierto constituirá en los primeros estratos de la P. E.E.A. el problema fundamental y la tendencia hacia, en tanto ellos avancen, a mantenerse subempleados. Es lo mismo suponer

que la población está siendo subutilizada, no obstante las diferencias estadísticas existentes que llevan en trabajos sobre tópicos similares a conclusiones diametralmente opuesta, puesto que en la primera (ODONNE) se supone un crecimiento nulo del empleo y en la segunda 1.3, superior inclusive al crecimiento de la P.E.A., con lo cual actualmente no existiría desempleo y por el contrario ocupación plena. Si tenemos en cuenta la dinámica de los diferentes sectores y las características realizadas se puede suponer que la población permanece con altos grados de este mal estructural y más que eso se podría reconsiderar sus antecedentes por el enfisis de la sub-ocupación debida a diversos factores, con lo cual estaríamos suponiendo que si bien el crecimiento de esta variable no es tan alto (1.3), si existen márgenes inferiores, bajos, muy bajos en relación al crecimiento de la P.E.A. y mucho más todavía en Municipios como el que estamos cuestionando dadas sus características de zona rural en un departamento sin posibilidades de despegue como el nuestro y sometido a la dinámica económica e institucional de las regiones metropolitanas. La situación que en el se presentan podría resumirse así:

1. Tasa geométrica de crecimiento anual de la población.	2.0%
2. Tasa geométrica de crecimiento de la población en edad de trabajar.	1.8%
3. Tasa geométrica de crecimiento anual de la P.E.A.	1.2%
4. Participación del empleo en la P.E.A.	75.3%
5. Participación en relación a la P.E.T. Empleo	39.9%
6. Participación en relación a la P.E.T. Desempleo	12.1%

Aquí nuestra principal limitante es estadística, ninguna de las entidades oficiales posee los datos de los censos

desglosados por municipios. Pero la tasa de desempleo del departamento (Según O'CONNE), con los ajustes previos es del orden de 11.4%, mientras en el municipio es de 24.68%. La consideración expuesta sobre su valor en relación al total de la población en edad de trabajar, por ser su valor absolutamente mayor que el de la P.E.A. es de 12.1%. Pero los datos expuestos a nivel departamental, la tasa de desempleo es calculada sobre el valor de la P.E.A., con esto estaríamos ante una situación supremamente crítica para el municipio por cuanto excedería esta en 53.8%, indicando que las condiciones en que se desenvuelve la población son supremamente difíciles, aún a pesar de los elevados índices de emigración. A su vez el crecimiento de 2% anual de la población (1.8% de la población de edad de trabajar) conduce a un aumento de la P.E.A. (ocupados y desocupados que buscan empleo) pero a un ritmo menor es decir del 1.2% anual. Esta diferencia trae consigo un descenso generalizado de la P.E.A. en la localidad, con la consiguiente disminución de su posibilidad de atender con mayor amplitud y holgura las necesidades de su población total.

Aparte de algunas causas como la escolarización su descenso tiene que explicarse fundamentalmente por el desaliento de las personas que ante las magnitudes e inamovilidad del empleo, desistan en sus pretenciones de conseguirlo con lo cual, al no buscarlo se consideran como económicamente inactivas o ingresan en actividades propias de ésta categoría, con lo cual los patrones culturales tradicionalistas y el rol asignado a los Jefes de familia, harían que las principales víctimas sean las mujeres, quienes serían desplazadas del mercado de trabajo, existiendo por lo tanto en la oferta de él factores de orden cultural y precisamos socio-económicos que lo transforman radicalmente. Pero como hemos dicho esta sección política del departamento estará, entonces, inducida a otro problema fundamental como es el del subempleo.

Este último se puede considerar por tiempo trabajado, siendo sub-empleados aquellos que no trabajan a tiempo completo y desearían trabajar más tiempo del que efectivamente lo hacen. En segundo lugar el de sub-empleo por productividad/ingresos, o sea que aún trabajando a tiempo completo, tienen una productividad o ingresos tan bajos que no les alcanza para cubrir sus necesidades básicas (se utilizan líneas de corte de ingresos o productividad); a veces se utiliza como líneas de corte el salario mínimo. Y en tercer lugar tendríamos la falta de adecuación del trabajo a las calificaciones del trabajo, siendo sub-empleado, quien poseyéndolas no son requeridas por su trabajo. En este sentido la información obtenida y analizada nos permitiría plantear que en este municipio dada la recesión global de la economía y de los sectores industrializados que ya no requieren de mano de obra, o por lo menos el cambio en su composición orgánica de capital así lo señala, desplazando los flujos temporales hacia Pasto y en particular hacia sectores como los de la construcción hoy afectados notoriamente en su crecimiento por factores financieros, inflacionarios, etc., forzando a la población ante la imposibilidad de ubicarse en otros espacios de mercado de trabajo, se anquilose en actividades improductivas y propias del micro-minifundio. Desde éste punto de vista es conveniente mirar los datos ofrecidos por Planeación Nacional (DRI), en agosto de 1981. (Cuadro 37)

Nosotros no discutimos la validez de éstos datos, es decir si realmente reflejan o traducen la realidad tendencial existente, éste indudablemente exige la realización de un nuevo censo. Pero de hecho reflejando el alto grado de dependencia del micro-minifundio, además pertenecen a la URPA y en particular son manejados por el programa DRI que actúa sobre esta clase de regiones. Esta misma entidad informa que más del 20% son propiedades de menos de una hectárea en el estrato de 0 a 3, con lo cual se evidencia el alto grado de hacinamiento, sub-empleo fo

CUADRO No. 37

MUNICIPIO DE LA CRUZ

NUMEROS DE PREDIOS POR TAMAÑO 1981

ESTRATOS	No. PREDIOS	%
0 - 3	3.125	76.4
3 - 5	476	11.6
5 - 10	281	6.9
10 - 20	135	3.3
20 - 50	62	1.5
50 - 100	6	0.08
100 - 200	2	0.04
200 - 500	2	0.04

FUENTE: Unidad Regional de Programación Agropecuaria.

zoso a que estaría sometido el campesino pobre en estas condicio
nes, dado que la productividad de los otros renglones tampoco es
tan alta como para generar ingresos suficientes como para una ade
cuada subsistencia. Utilizando una metodología mediante la cual
se estima teóricamente en requerimiento de jornales (desagregando
por cultivos y tamaños de explotaciones) y disponibles (usando
tamaños y promedios y composición típica de familia) la diferen-
cia entre los dos conceptos determina unabrecha de sub-empleo.
Con la aplicación de ella se obtiene que en esta zona de sub-em-
pleto asciende al 60 o 70%. Desde luego esta situación es la
más crítica en un departamento en donde los ingresos familiares
son de los más bajos del país. Esto se puede apreciar en los
cuadros sobre distribución del ingreso para las tres componentes
del análisis. Con ello se puede concluir que el ingreso promedio
del municipio es apenas del 81.6% del departamento, mientras que
en relación al ingreso promedio nacional es apenas del 35.14%.
Se verá también en el cuadro que el 59.1 (Cuadros 38-39) más po
bre de la población departamental recibe únicamente el 15.6% del
ingreso el 90% más pobre aún acapara menos de la mitad del ingre
so, mientras que a nivel municipal se tiene que el 78.0% más po
bre apenas recibe 29.0%, en 90.5 el 39.4% del ingreso, y avanzan
do más se llegará a que el 99.3% reciben apenas el 57.5% quedan-
do el 0.7 restante con el 42.5 o sea que las condiciones de mise
ria tienden a exacerbarse en este municipio, quedando gran parte
del ingreso en muy pocas personas que por lo general ni siquiera
viven en esas localidades a pesar de tener en sus propiedades la
mayor parte de los medios de producción. Esta situación tiende
a hacer aún más crítica en el sector rural puesto que como se ve
rá en los cuadros (sobre distribución espacial del ingreso, cua
dros 40 y 41) el 71.34% de la población se ubica en el estrato
inferior, mientras que en el nivel urbano el 30.37%, quedando a
nivel de ingreso por familia proporciones de 72.12% para el in-
greso y de 48.26% para el segundo. Finalmente tenemos que el pro
ceso de concentración de la riqueza o su inequitativa distribu-

CUADRO No. 38

NARIÑO - LA CRUZ

DISTRIBUCION DEL INGRESO

TRAMOS DE INGRESO MENSUAL	INGRESO PROMEDIO X	POBLACION OCUPADA MUNICIPIO % ACUMULADO	POBLACION OCUPADO NARIÑO % ACUMULADO	POBLACION OCUPADO COLOMBIA % ACUMULADO
No tiene ingreso	0	12.89	16.9	10.6
Hasta 250	200	78.0	59.1	25.1
251-500	375	90.5	77.1	44.1
501-1000	750	96.9	88.5	69.8
1001-1500	1250	98.7	92.3	80.3
1501-2000	1750	99.3	95.5	87.2
2001-3000	2750	99.6	97.8	92.7
3001-4000	3500	99.7	98.4	94.8
4001-6000	5000	99.7	99.3	97.1
6001-10000	8000	99.8	99.8	98.8
10001-20000	15000	99.9	99.96	99.8
20001- 20000 y más	50000	100.0	100.0	100.0

Ingreso promedio del municipio 448 81.60%

Ingreso promedio de Nariño 549 35.14%

Ingreso promedio país 1.275 100%

FUENTE: Sistema de información regional departamento nacional de Planeación.

CUADRO No. 39

CONCENTRACION DEL INGRESO (COEFICIENTE GINI)

TRAMOS DE INGRESO MENSUAL	INGRESO MUNICIPIO ACUMULADO	INGRESO NARIÑO ACUMULADO %	INGRESO COLOMBIA ACUMULADO
200	29.0	15.6	2.3
375	39.4	27.9	7.9
750	50.0	43.4	23.0
1.250	55.1	52.2	33.3
1.750	57.5	62.3	42.8
2.750	59.3	72.5	53.5
3.500	67.9	76.7	59.4
5.000	72.4	84.9	68.2
8.000	81.3	92.2	79.1
15.000	88.8	96.3	90.2
50.000	99.9	100	100

FUENTE : Ibid.

Coeficiente Gini de Concentración: Colombia 0.63 Municipio 0.63 Nariño 0.63

X Ingreso promedio - supone la mitad de cada estrato hasta el límite máximo de 50.000 es decir, 2.5 veces el indicador.

ción son similares en los niveles departamentales, municipal y nacional como síntoma de las características lógicas y propias de nuestro sistema económico, en los tres casos el coeficiente GINI es muy elevado (0.63) y su valor es mayor en comparación con otros países más desarrollados en los cuales se presenta el fenómeno contrario (menor valor).

La fórmula para obtener el coeficiente GINI de concentración del ingreso es la siguiente:

$$\text{Coeficiente} = K\,(P\,(K-I)\cdot Q\,K\,Q\,K\,(K-I)\cdot \frac{1}{10000}$$

P = % acumulado de población ocupada

Q = % acumulado de ingreso

K = Tramos de ingreso mensual

De donde se tiene, por ejemplo, para el Municipio los siguientes cálculos:

$$\begin{aligned}
G.G. = {} & (29.0 \times 12.89) - (78.0 \times 0) + (78.0 \times 394) - (29 \times 90.5) \\
& + (90.5 \times 50.1) - (39.4 \times 96.9) + (96.9 \times 55.1) - (50.1 \times 98.7) \\
& + (98.7 \times 57.5) - (55.1 \times 99.3) + (99.3 \times 59.3) - (59.3 \times 99.7) \\
& + (99.7 \times 72.4) - (67.9 \times 99.7) + (99.7 \times 81.3) - (72.4 \times 99.8) \\
& + (99.8 \times 88.8) - (81.3 \times 99.9) + (99.9 \times 99.9) - (88.8 \times .00) \\
& - (373 - 0) + (3073 - 2624) + (4534 - 3817) + (5399 - 4944) \\
& (5675 - 5471) + (5888 - 5727) + (6762 - 5012) + (7218 - 6769) \\
& + (8088 - 7225) + (8862 - 8121) + (9998 - 8880) \\
& - 6320 = 0.6320 \\
& \overline{10000}
\end{aligned}$$

CUADRO No.40

MUNICIPIO LA CRUZ

POBLACION EDAD MAYOR DE DIEZ AÑOS OCUPADA SEGUN TRAMOS DE INGRESOS

INGRESO	TOTAL %	URBANO %	RURAL %
0 - 250	65.86	50.37	71.34
250 - 500	10.82	12.98	8.15
500 - 2.000	7.95	12.23	2.05
2.000 y más	2.49	9.94	6.66
Sin	12.89	14.48	11.8
T o t a l	100	100	100

FUENTE: Sistema de información regional D.N.P.

CUADRO No. 41

LA CRUZ

HOGARES SEGUN NIVEL DE INGRESOS FAMILIAR

INGRESO	TOTAL %	URBANO %	RURAL %
0 - 1.000	62.85	48.26	72.12
2 - 3	10.19	14.01	5.47
3 - 4	3.16	5.31	2.23
4 - 5	1.8	4.61	0.69
5 - 6	1.91	5.54	0.34
Sin	19.61	22.28	18.46

FUENTE: Sistema de información regional

2. ESTRUCTURA ECONOMICA

2.1 Generalidades

Los problemas que plantea el desarrollo económico y social en el Municipio de la Cruz han merecido hasta el momento una atención secundaria y un tratamiento esporádico por parte del Gobierno Departamental y Nacional. En la actualidad el Municipio continúa enfrascado en la resolución de problemas de toda índole, que los alcaldes municipales han debido afrontar con la mejor voluntad pero sin los medios necesarios para resolverlos. Las acciones del Concejo Municipal han sido insuficientes para crear empleos, construir infraestructura física y resolver la cuestión rural. La magnitud de la tarea parece exceder las posibilidades del Gobierno Municipal.

En la década del sesenta no se modificaron radicalmente las condiciones de vida de la población del Municipio, a pesar de la importancia del cambio al que han dado lugar las inversiones productivas no se articulan con un proyecto coherente de desarrollo regional.

El cambio ocurre en forma descontrolada y el impacto global sobre la sociedad tiene lugar sin una racionalidad clara.

Desde esta perspectiva, la estructura económica del Municipio no ha sufrido transformaciones radicales en el comportamiento dinámico de sus variables en sus últimos tiempos. Sin embargo, es una región netamente agropecuaria y su vocación agrícola continúa siendo elocuente. Ello influye en la formulación de planes de desarrollo y explica la naturaleza de la actual intervención gubernamental, que se basa en los siguientes elementos:

a. El reconocimiento de que la base económica de la Cruz es incompatible con su base demográfica. Por ello la necesidad de conformar una estructura económica a través de la identificación de programas de inversiones públicas y privadas para el estímulo de las actividades productivas sobre todo las vinculadas a la agricultura, ganadería, manufacturas y agroindustrias.

b. El reconocimiento de que la pobreza rural constituye la manifestación más grave del subdesarrollo y que es incluso una fuente que alimenta la pobreza en los corregimientos y veredas del Municipio. Eso explica el énfasis que se debe dar a los programas cuyo objeto explícito debería ser la erradicación de la pobreza rural, no solamente a través de la promoción del acceso a los medios de producción (tierra, capital) y a los servicios de apoyo de la producción (transferencia de la tecnología apropiada). A ese fín, el diseño sistemático de un Plan de Desarrollo Integral del Municipio de la Cruz, es el programa principal. La puesta en práctica de las medidas tendientes a lograr esos objetivos es obstaculizada por una estructura de tenencia y acceso de la tierra inadecuada, herencia del pasado, en la cual el binomio minifundio-latifundio impide la mejor combinación productiva de los factores tierra y mano de obra.

En síntesis, este es el panorama de los principales problemas de la estructura económica regional y a la cual pretendemos estudiar a través de su principal indicador económico -el producto interno Bruto- y que la planificación estatal debe tener en cuenta a fin de lograr el desarrollo económico de las microrregiones en beneficio de toda la población de la zona. Este es el objetivo de este capítulo. Pretendemos describir las condiciones económicas originadas por el desarrollo social. Nos referiremos especialmente a la conformación del PIB, su orígen y su estructura y la participación del PIB municipal en el Departa-

mento y en la nación, para terminar presentando una perspectiva económica de largo plazo.

2. Definición del Producto Interno Bruto -PIB-

Según nuestro convencimiento, el análisis del comportamiento de los diversos sectores productivos de la estructura económica, se hace en base el producto Interno Bruto -PIB-; según INANDES (75) "El PIB se define alternativamente como la suma total del valor adicional que se agrega a cada una de las etapas por las que atraviesa un bien hasta su consumo final, o también como el total de la retribución de los factores de la producción, es decir el trabajo, el capital y la actividad empresarial". Según el Banco de la República (76) "... está dado por el valor de la producción total disminuídos los valores de los insumos directos totales (materias primas totales principalmente)"; de acuerdo a Cerón (77) "El PIB está dado por el valor total de la producción disminuídos los correspondientes costos intermedios".

El PIB está referido siempre a un conjunto geográfico determinado, en este caso el Municipio de la Cruz, aunque no excluye la acción económica generada por factores de la producción residentes en otras áreas espaciales, como por ejemplo, las utilidades é intereses generados en el interior del Municipio por empresas o personas de residencia permanente en otros municipios del Departamento, ó del país.

---

(75) INANDES "Nariño: Desarrollo económico departamental, 1960-1975", FONADE, Bogotá, 1977, 1 p.

(76) Banco de la República, "Conceptos, definiciones y metodología de las cuentas nacionales de Colombia 1950-1961", Bogotá, 1963, 6 p.

(77) Cerón Ramírez Edmundo, "Estructura socioeconómica del Departamento de Nariño", Bogotá, Agosto, 1980, p. 19.

Antes de empesar a estudiar la estructura y participación del PIB Municipal, nos detenemos a describir la estructura y conformación del Ingreso Neto Total -INT-, definido por Banco de la República, como "PIB total menos el costo de la mano de obra total" (78), indicador elocuente de la estructura económica municipal.

2.2 Ingreso Neto total

En el presente documento hace una reseña de la evolución del INT para la estructura económica de la región; nos detenemos a analizar este indicador puesto que refleja mucho mèjor el bienestar y la prosperidad general del Municipio que su producto. Situación que se presente en el Cuadro 42.

El análisis comparativo se tuvo que hacer unicamente al interior del sistema socio-económico municipal, pues no fue posible hacerlo con el Departamento ni con Colombia por carecer de estadísticas convencionales.

En el Municipio el Ingreso Neto total -INT- pasó de 91'745.701 en 1981 a 112'488.660 en 1982; lo que equivale decir que tuvo una variación porcentual de 22.6% en los dos años en consideración.

En 1981 la mayor participación porcentual en el INT lo hizo la ganadería con el 45.86%, le sigue la agricultura y el comercio con el 28.6 y 22.14% respectivamente y en cuantía está el transporte, manufacturas, servicios personales y minería con el 3.12, 0.18, 0.09 y 0.01% respectivamente. Para 1982 la

---

(78) Banco de la República, "Conceptos, .. op.cit. p.10

CUADRO No. 42

LA CRUZ

INGRESO NETO TOTAL A PRECIOS DE MERCADO DE 1981 Y 1982

SECTOR	1.981		1.982		% VARIACION 1982/1981
	Valor	%	Valor	%	
Agricultura 1/	26'215.640	28.60	40'863.280	36.34	55.87
Pecuario 1/	42'079.467	45.86	48'020.520	42.68	14.11
Minería	10.500	0.01	4.060	0.01	-61.33
Manufacturas	171.190	0.18	459.540	0.40	168.63
Comercio	20'313.060	22.14	17'979.680	15.98	-11.87
Transporte	2'870.304	3.12	5'144.300	4.57	79.22
Serv. personales	85.540	0.09	17.280	0.02	-79.80
Total	91'745.701	100.00	112'488.660	100.00	22.60

FUENTE: Esta investigación en base a anexos 1A, 2, 3, 4, 5, 6 y 7

tendencia tiende a mantenerse aunque con una ligera ventaja del subsector agrícola sobre los demás subsectores. La agricultura pasó del 28.6% en 1981 al 36.34% en 1982; mientras que la participación porcentual de la ganadería tendió a declinar pasando del 45.86% en 1981 al 42.68% en 1982, lo mismo sucede con el comercio cuando pasa del 22.14% en 1981 al 15.98% en 1982.

La variación en los dos años ha tenido efectos negativos en la minería, el comercio y los servicios personales con cifreas porcentuales del 61.34, 11.85 y 79.8 respectivamente; oscilaciones de este carácter surgen como relativamente normales en el examen de las series históricas correspondientes.

Si se analiza la actividad agrícola con respecto al INT y al subsector pecuario, se advierte una lenta recuperación relativa que data de 1980 inclusive con respecto al primero -pese al muy moderado ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto- y mucho más pronunciado desde 1981, con respecto al segundo. Al desagregar la participación y evolución de los distintos tipos de cultivos, no es posible caracterizar la preponderancia de un cultivo respecto a otro; pero si lo es desagregando la participación de los distintos tipos de ganado, donde el bovino con su evolución preponderante (cerca del 90%) define las tendencias, la situación es semejante.

El subsector agrícola, en consecuencia, define y virtualmente monopoliza la economía campesina. Sus ciclos marcan las tendencias de la explotación, el nivel de ingreso generado y el ritmo de crecimiento del respectivo INT.

La localización espacial de dicha actividad está concentrada primordialmente en las tierras más fértiles y onduladas y sujeta a la doble influencia de los ciclos biológicos y climáticos. Su producido se destina a satisfacer la estructura de

consumo familiar principalmente, lo que viene a identificar la economía de subsistencia de la región, que para mayor afianzamiento nos permitimos definir a partir de tres elementos principales.

En primer lugar, se trata de una economía en la cual el trabajo del propio productor y su familia. Esta condición no excluye la posibilidad de recurrir al empleo de fuerza de trabajo exterior al grupo familiar durante determinados períodos del ciclo agrícola. Tampoco excluye la de que el ingreso de la familia sea complementado por el trabajo de algunos de sus miembros fuera de la parcela.

En segundo lugar, no existe un proceso de acumulación de capital, factor que coloca a los predios en situación de reproducción simple. En estas condiciones, el campesino apenas logra reponer los medios de trabajo gastados sin que opere una ampliación de los mismos. Esto no implica que la unidad no genere un excedente económico sino que, cuando este aparece es transferido en forma sistemática a los sectores con los cuales el campesino establece su intercambio (comercio, agroindustria, etc).

Por último, el autoconsumo del producto de la parcela tiene una importancia significativa en relación con el volumen de las ventas agrícolas. En este sentido, para el campesino los productos de la tierra son para su consumo personal y su familia -reposición y reproducción de su fuerza de trabajo- y, al mismo tiempo, mercancías para la venta.

En la cruz, estos elementos básicos que definen a la economía municipal aparecen sobre todo en las unidades de explotación de reducida dimensión (menores de 5 ha) ubicadas en zonas de temporal en las cuales los cereales y tubérculos son los principales cultivos. Cabe señalar que las características de producción campesina se dan tanto en unidades de mayor superficie

como en explotaciones donde se desarrollan otros cultivos.

2.4 Participación de sectores en la formación del PIB Regional.

En el cuadro 43 muestra la participación absoluta y relativa de las actividades económicas en la formación del PIB municipal. Reviste significada importancia al resaltar que la economía municipal depende del sector primario principalmente, participación que alcanza el 75.77% en 1981 y 80.26% en 1982, siendo característico de las zonas poco desarrolladas.

Si se considera la economía del Departamento, que de por si es dependiente y subdesarrollada, se halla que la economía de la Cruz se agudiza más estas características, porque es una región proveedora de bienes primarios en el Departamento, que cumple la misma función de suministrador de bienes a nivel nacional. Es decir, la Cruz es una región subdesarrollada y dependiente de un centro de por sí dependiente y atrasado.

Ahora bien, para comprender la estructura del PIB municipal, distribuimos la composición del sector primario, que comprende la agricultura, la ganadería, y la minería; el sector secundario está conformado por la industria manufacturera en cuero y curtiembres y finalmente el terciario que está constituido por el comercio, transporte y servicios personales. No fue posible incluir en este sector a las comunicaciones, electricidad y agua, como también construcción, seguros y servicios del gobierno por no existir datos estadísticos y por no generar producción e ingresos cuantificables estadísticamente.

La participación del PIB en los dos años en cuestión es como sigue: El 42.76% en 1981 pasa al 50.82% en 1982 en el subsector agrícola; la participación decrece para la ganade

CUADRO No. 43

LA CRUZ

PARTICIPACION DE LOS SECTORES Y RAMAS DE LA ECONOMIA EN LA FORMACION DEL PIB EN 1981 Y 1982

(en miles de pesos)

SECTOR Y RAMAS	1981	1982
Agricultura	57'274.920	86'435.280
Ganadería	44'227.087	50'052.820
Minería	15.000	6.160
Manufacturas	3'358.690	3'834.540
Comercio	22'662.660	20'312.480
Transporte	4'046.304	6'555.500
Servicios personales	2'419.340	2'859.960
Total	134'004.001	170'056.740
Participación porcentual		
Agricultura	42.76	50.82
Ganadería	33.00	29.43
Minería	0.01	0.03
Manufacturas	2.50	2.25
Comercio	16.92	11.94
Transporte	3.01	3.85
Servicios personales	1.80	1.68
T o t a l	100.00	100.00

FUENTE: Esta investigación en base a anexos 1A, 2, 3, 4, 5, 6 y 7

ría al pasar del 33.0% en 1981 al 29.43% en 1982, lo mismo sucede con las manufacturas y servicios personales cuando pasan del 2.5 al 2.25% y 1.8 al 1.7% en 1981 y 1982 respectivamente; la minería permanece constante con el 0.01% en los dos años; decrece también la actividad comercial cuando pasa del 16.92% en 1981 al 11.94% en 1982; mientras que el transporte se recupera lentamente cuando pasa del 3.01% en 1981 al 3.85% en 1982. En todo caso, la agricultura y el transporte son las actividades que mayores perspectivas de desarrollo ofrecen al interior de la estructura socio-económica regional; las demás actividades tienden a perder importancia relativa debido al insuficiente apoyo estatal.

2.5 Estructura del PIB Municipal

Después de analizar la participación por sectores de actividad económica en la formación del PIB regional, vale la pena considerar la estructura del mismo y la variación porcentual en los dos años en consideración: situación esta que se presenta en el cuadro 44 .

Durante el período 1981 y 1982, el sector primario ha significado una participación en el PIB regional del orden del 75.77% en 1981 y del 80.26% en 1982 y una variación porcentual del 34.45%. El sector secundario mantiene una tendencia decreciente relativamente a pesar del 2.5% en 1981 al 2.25% en 1982 y mantiene una variación porcentual del 14.16%. El sector terciario se comporta en forma decreciente en la participación del PIB municipal al pasar del 21.73% en 1981 al 17.49% en 1982 y una variación porcentual relativa del 2.05%.

En términos generales la producción de bienes registra una tendencia a crecer; mientras que la producción de servicios ofrece una tendencia contraria participación que declina debido a la naturaleza y funcionamiento de las economías de-

CUADRO No. 44

LA CRUZ

ESTRUCTURA DEL PIB A PRECIOS DE MERCADO EN 1981 y 1982

	1981		1982		Variación %
	Valor $	%	Valor $	%	1982/1981
Total Municipal	**134'004.001**	**100.00**	**170.056.740**	**100.00**	**26.9**
Agricultura	57'274.920		86'435.280		
Ganadería	44'227.087		50'052.820		
Minería	15.000		6.160		
Total sector primario	**101'517.007**	**75.77**	**136'494.260**	**80.26**	**34.45**
Manufacturas	3'358.690	2.5	3'834.540		
Total sector secundario	**3'358.690**	**2.5**	**3'834.540**	**2.25**	**4.16**
Comercio	22'662.660		20'312.480		
Transporte	4'046.304		6'555.500		
Servicios personales	2'419.340		2'859.960		
Total sector terciario	**29'128.304**	**21.73**	**29'727.940**	**17.49**	**2.05**

FUENTE: Esta investigación, en base a anexos 1a, 2, 3, 4, 5, 6, y 7.

pendientes y subdesarrolladas de otros centros poco desarrollados.

Huelga advertir que no se trata de pronósticos aislados y que sería legítimo partir de otras presunciones; sin embargo, las cifras del cuadro 44 son lo bastante elocuentes como para resistir la prueba de objeciones sensatas. De esta manera, las cifras del cuadro en mención permite apreciar el extraordinario grado de concentración de las actividades primarias y terciarias. Todos los indicadores elegidos muestran en el caso del Municipio de la Cruz, la dicotomía económica cuando se acentúa drásticamente tipificando una área atrasada, subdesarrollada y sin respuesta para la población que allí habita; todo ello revela la contradicción profunda de los diferentes planes de desarrollo nacionales y el fracaso total del proyecto estatal de convertir a los municipios en abastecedores de alimentos y materias primas en una plataforma de servicios nacionales.

2.6 Participación del PIB Municipal en el PIB Departamental y Nacional.

Nada resulta más claro y elocuente que realizar un análisis comparativos entre el PIB regional con el PIB Departamental y Nacional, y así ver la participación en la estructura económica de Nariño y de Colombia. Es decir, poder observar el aporte y situación del PIB Municipal respecto al sector externo Departamental y Nacional; para nuestro propósito hemos diseñado el Cuadro 45 con antecedentes cuantitativos de la Unidad Regional de Planeamiento Agropecuario -URPA- y el Banco de la República.

Nos limitaremos a realizar el análisis comparativo para 1981 y 1982. Lamentamos no poder hacerlo para otros años por carecer de estadísticas particularmente para el Munici-

CUADRO No. 45

LA CRUZ

PARTICIPACION DEL PIB. SECTORIAL DENTRO DE LOS TOTALES DEPARTAMENTALES Y NACIONALES, 1.981 y 1982

	1981	1982
1.- Participación del municipio en el Depto.	13.92%	15.78%
Agropecuario	8.39%	10.16%
Minería	0.09%	0.03%
Manufacturas	0.90%	0.98%
Comercio	3.03%	2.63%
Transporte	0.58%	0.91%
Servicios personales	0.93%	1.07%
2.- Participación del PIB Deptal. en el PIB nacional	1.70%	1.70%
3.- Participación del PIB municipal en el PIB Nacional 1/	0.13%	0.16%

FUENTE: Esta investigación, en base a tabulados de la URPA y del Banco de la República, Pasto, 1983.

1/ La participación podía ascender al 0.23 y 0.26% en 1981 y 1982 respectivamente, si se tiene en cuenta que el municipio no participa en el subsector construcción, comunicaciones, electricidad, bancos y seguros y servicios de gobierno, si bien existen ellos, no fue posible calcular el PIB por falta de antecedentes cuantificables.

pio; sin embargo, el examen cuantitativo es elocuente y refleja el aporte que hace la región al Departamento y a la Nación en su conjunto.

La participación de Producto de la Cruz dentro del producto de Nariño ha aumentado relativamente durante los años en cuestión. La participación total fue de 13.92 en 1981 y se incrmeneta en 1982 al 10.60; desagregando esta participación del sector primario (agricultura y ganadería) fué de 8.39 en 1981 para crecer al 10.16% en 1982; esta misma tendencia se presenta en el subsector manufacturas, transporte y servicios personales al pasar del 0.90% al 0.98%; de 0.58% al 0.91 y 0.93 al 1.07% respectivamente en los mismos años. Pero sucede lo contrario en la actividad económica de la minería y el comercio cuando estas decrecieron su participación del producto de la región dentro del producto departamental cuando pasa del 0.09% al 0.03% y del 3.03% al 2.63% respectivamente para los años 1981 y 1982.

La participación del PIB Departamental en el PIB Nacional es relativamente estable cuando fue de 1.7% en los dos años en cuestión.

La participación porcentual del PIB Municipal dentro del PIB Nacional es relativamente insignificante, si se tiene en cuenta que en 1981 participó con el 0.13 y 0.16% para los mismos años, si consideramos el subregistro de algunas actividades económicas que no se presentan en el Municipio como las que anotávamos anteriormente.

En todo caso, la posición y situación de la economía del Municipio dentro del contexto socio-económico Departamental y Nacional exhibe un comportamiento que la mantiene distante del proceso de desarrollo económico experimentado en otros lugares del país. El proceso productivo no ha sufrido variacio-

nes ni se han introducido nuevas técnicas para mejorarlo. La actividad económica en su conjunto, mantiene las mismas características que las conocidas en las décadas anteriores aunque su significación como generador de alimentos y materias primas ha ganado relativo peso. En el período 1981 y 1982 la aportación del Producto regional dentro del Producto de Nariño se ha incrementado en 5.54 puntos porcentuales, lo que significa un incremento en su nivel de producción o un estancamiento relativo de la producción de Nariño.

Para ver mejor la situación del PIB Municipal, nos permitimos estimar la absorción de la mano de obra y el estado de la sub-utilización de la misma, a través de la Población Económicamente Activa -PEA- antecedentes que nos permitimos presentar en el Cuadro 46 ; el comportamiento de la estructura ocupacional; es sin embargo, un gran indicador que nos ayuda a visualizar el esquema de la economía de mercado y su situación dependiente y subdesarrollada.

2.7 Distribución de la PEA por sectores y ramas de actividad económica.

El sector primario tiene una participación en el empleo del orden del 43.04% en 1981 y pasa en 1982 con el 43.80, lo que significa una leve recuperación del mercado laboral agropecuario; cosa contraria sucede con el sector secundario cuando pasa del 33.44% en 1981 al 32.75% en 1982; el sector terciario relativamente se mantiene constante cuando pasa del 11.11% en 1981 al 11.13% en 1982. La desocupación en términos porcentuales si no se agrava, permanece significativamente elevada en 1981 fue alrededor del 12.41% y en 1982 fue de 12.12%. Lo anterior es consecuencia del crecimiento desigual de los sectores de la economía regional.

CUADRO No. 46

LA CRUZ

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA -PEA- POR SECTORES Y RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA. 1.981 - 1.982

SECTORES Y RAMAS	1981		1982	
	No.	%	No.	%
PRIMARIO	2487	43.04	3737	43.80
Agricultura	3330		3480	
Ganadería	107		202	
Minería	50		55	
SECUNDARIO	2709	33.44	2794	32.75
Manufacturas	2709		2794	
TERCIARIO	900	11.11	950	11.72
Comercio	400		420	
Transporte	150		155	
Servicios personales	350		375	
TOTAL OCUPADOS	7096	87.59	7481	87.68
DESOCUPADOS	1004	12.41	1050	12.32
TOTAL PEA	8100	100.00	8531	100.00

FUENTE: Esta investigación, en base a OIT, "Metodología y estimaciones de la PEA en una Economía de Desarrollo". Ginebra. 1980.

2.8 Perspectivas y desafíos para el futuro.

La economía municipal, según se determina, se ha caracterizado en los últimos años por un crecimiento lento e irregular expresado en su producto bruto regional calculado en un 26.9% derivado de su elevada dependencia de la actividad agropecuaria que ascendió en 1982 a 134.45% porcentualmente.

En el análisis, el sector primario como se anotó anteriormente contribuye considerablemente en el último año a la generación del producto bruto total. Se estima que este ha tenido un crecimiento lento del orden del 14.45% con tendencia al estancamiento debido a múltiples causas entre otras, las siguientes: el escaso nivel tecnológico en el proceso productivo agrario, particularmente en el subsector que produce bienes para satisfacer la demanda del mercado interno; la elevada concentración de la tierra en manos de unos pocos propiestarios para los cuales la posición de ella constituye más bien un rango de discriminación social, antes que un medio de vida, limitando y restringiendo los niveles domésticos de producción.

El sector secundario, por su parte, mantiene una tendencia decreciente en la formación del producto bruto regional, cuando ha pasado del 2.50% en 1981 al 2.25% en 1982 y ha tenido una variación porcentual del 14.16% en los mismos años. Esta cuota contiene una producción considerable de producción proveniente del subsector manufacturero, en relación con el subsector agroindustrial cuya producción por unidad de mano de obra es muy baja que fué difícil presentar antecedentes cuantificables estadísticamente.

Considerando el sector terciario, su incidencia y aportación a la constitución del PIB Municipal mantiene una tendencia decreciente al igual que el sector secundario, aunque

con un pronunciamiento mucho más agudo; su participación en 1981 fue de 21.73% disminuyó en 1982 al 17.49% y ha soportado un crecimiento porcentual del 2.05% en los mismos años en consideración, como consecuencia de restricciones que le han impedido crecer al tanto del sector primario. Naturalmente estas actividades terciarias articuladas orgánicamente a la estructura económica no son ajenas al lento desarrollo integral.

La participación de la economía municipal al producto departamental ha tenido una tendencia relativamente creciente cuando pasa del 8.38 en 1981 al 20.16% en 1982, oscilaciones de este carácter surgen como normales en el examen del comportamiento de la estructura socio-económica regional. El sector agropecuario, en consecuencia define y virtualmente monopoliza a la economía del Municipio. Sus ciclos marcan las características de la unidad de explotación y el ritmo de crecimiento del respectivo producto regional. Llama la atención, no obstante, la involución operada en la participación del PIB Municipal en el producto nacional cuando apenas alcanza con el 0.13% en 1981 y 0.16% en 1982, se advierte un lento crecimiento relativo que data de 1980 -pese al muy moderado tirmo de crecimiento de la economía regional en su conjunto- y mucho más pronunciado si se tiene en cuenta la no contabilización de algunas actividades económicas del Municipio, como así lo expresábamos antes.

2.9 A Manera de Conclusión.

Por otra parte, en el Municipio de la Cruz, como en otras regiones subdesarrolladas, el Gobierno Central en sus variados niveles de toma de decisiones no ha querido aumentar significativamente su presencia mediante el establecimiento de directivas, normas y regulaciones, vinculada con el sistema socio económico, municipal, incrementando también sus áreas de intervención directa incluyendo la provisión de servicios básicos, es

tímulos y fomentos a la micro-empresa y en general protección a los índices de producción y productividad. No sólo se hace necesario incrementar los poderes fiscales y las intervenciones reguladoras en el contexto socio-económico, sino que también debe aumentarse la participación del Gobierno Municipal y Nacional, mediante empresas y organizaciones públicas en los mercados de servicios que algunas décadas atrás eran exclusivamente privadas.

Además de las reglas y actitudes, la planificación regional en un Municipio como la Cruz debe seleccionar un número relativamente pequeño de variables-objetivos (endógenos al plan y, particularmente, relevantes para él) y parámetros (instrumentos de política y mecanismos institucionales, esto es, variables bajo el control del gobierno) de tal manera de inducir la inversión pública y privada integradas, evitando las estructuras sobrecentralizadas. La centralización es frecuentemente insensible a las demandas y propuestas locales. Consecuentemente, la planificación regional, en su más amplio sentido, debe estar fuertemente orientada hacia la acción del desarrollo socio-económico mejorando las condiciones de vida y corrigiendo las desigualdades del ingreso.

Con el objeto de lograr este aparte de las estrategias a largo plazo, las actitudes de movilización, participación social y la definición de programas e instrumentos para ser usados en las variadas etapas del proceso de planificación, es esencial coordinar los mecanismos legales, institucionales y financieros para asegurar la obtención de los objetivos del desarrollo. De esta manera, es necesario transformar los recursos materiales en instrumentos de planificación social y económica, considerando los factores económicos, sociales y políticos, en especial a escala rural. Por eso se requiere:

- La introducción de cambios en el proceso

de toma de decisiones, orientadas hacia la racionalización y modernización de la máquina administrativa.

- La presentación en el proceso de toma de decisiones a objeto de que todo plan de desarrollo regional e integral sea un fin en sí mismo.

Por último, los principios de los planificadores, los juicios de valor, los sentimientos racionalistas y los valores sociales jerárquicos pueden estar en conflicto con las reales preferencias de las sociedades, especialmente de los pobres, profundamente conscientes de sus necesidades básicas. Sólo teniendo mecanismos realmente representativos y activos, formales e informales, y canales de participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, serán los planes de desarrollo capaces de catalizar el sistema socio-económico regional y promover un cambio social deseable.

2.10 Sugerencias.

- Realizar un enfoque de acción integral incluyendo intervenciones coordinadas e integradas con las diferentes áreas económicas con organismos tales como: Caja Agraria, El ICA, INCORA, INDERENA, IDEMA, Caminos Vecinales, Fondo Nacional Hospitalario y el SENA, acompañados de mecanismos de coordinación y cooperación eficientes entre diversas instituciones tanto locales como departamentales y nacionales.

- Buscar el mejoramiento del nivel de vida de la población, mediante el incremento de la producción, ampliando la frontera agrícola, utilizando semillas mejoradas y certificadas; incorporando insumos modernos en la agricultura y tecnologías adecuadas; haciendo uso de créditos supervisados y dirigidos a tasas de interés diferencial con pagos a largo plazo; con garan

tía de compra-venta y subsidio a la pequeña y mediana producción. Hasta alcanzar condiciones óptimas de producción y productividad como lo hace el ICA en el Municipio, situación ésta que se presenta en el Anexo 1.

- Propender por una mejor redistribución de los activos (tierra, capital y tecnologías), este incluye la transferencia a través del Gobierno de activos tales como la tierra, a grupos pobres y que puedan con tales recursos complementarios incrementar la productividad del trabajo. Acción ésta que se debe complementar con la reorganización del programa de crédito agrícola para suplir la escasez de capital y financiar la inversión en la nueva tecnología a adoptar por el productor primario.

- Modificar la estructura de mercadeo, suministro de insumos y estabilidad de precios de los bienes que constituyen las necesidades básicas. Proyecto que debe ir acompañado con la organización y capacitación de los artesanos, estimulando y creando talleres artesanales.

TERCERA PARTE

DIAGNOSTICOS SECTORIALES

I. SECTOR TRANSPORTE

Para lograr el desarrollo de cualquier región, el transporte es un factor indispensable. En varias regiones nacionales se impide el desarrollo por el escaso o nulo sistema de transporte desaprovechando el potencial de recursos de cada provincia. El transporte permite equilibrar la escasez de bienes y servicios de un sector. Además contribuye a la división del trabajo con la ampliación de los mercados (interno y externo) que son los mecanismos para jalonar la economía en forma continua lográndose el crecimiento económico.

El Municipio de la Cruz, esta cruzado por la carretera interdepartamental que une a los Municipios de: San José de Albán, San Pablo, la Unión y Mercaderes (C). El mantenimiento y conservación está a cargo de la nación por medio del Distrito de Obras Públicas Nº 14, pero desde la inauguración de la Panamericana, la ruta Pasto, La Unión -Higuerones fué abandonada especialmente en el mantenimiento, como en lo referente a estudios de factibilidad, que como vía alterna a la Panamericana, sería recomendable su pavimentación y por la contribución al desenvolvimiento del sector Norte de Nariño.

Como se aprecia en el siguiente cuadro el transporte promedio día es significativo, por lo tanto se justifica realizar el mantenimiento de la vía Pasto, La Cruz, con fines de reducir tiempo y costo de transporte. Ahora si es verdad que el transporte es un medio que determina al resto de la economía, el gobierno debe iniciar la pavimentación de esta troncal, como respuesta al crecimiento y desarrollo espontáneo del Municipio de la Cruz, y de todo el Norte de Nariño para sacar del letargo que se encuentra la economía regional o en otras palabras, brindar

CUADRO No. 47

MUNICIPIO DE LA CRUZ

TRAFICO PROMEDIO DIARIO 1982

	CANTIDAD	TIPO VEHICULO	%
La Cruz - El Empate	118	Automovil	39
		Bus	41
		Camión	20
La Cruz - Higuerones	78	Automovil	29
		Bus	41
		Camiones	30

FUENTE: Ministerio de Obras públicas Nacionales Distrito No.14

CUADRO No. 48

MUNICIPIO DE LA CRUZ

RED VIAL RURAL 1.982

VEREDA	ANCHO DE BANCA M.	PAV. KMs.	AFIRMAC KMS.	SIN AFIR MAR KM.	TOTAL
Plazuelas-Belén	4		68		68
Casa Blanca-Tajumbina	4		5		5
Cabuyales-Briceño	4.5		7	3	10
La Unión- Santa Rosa	4.5		2	1	3
La Cañada-Villanueva	4		14	2	16
Belén-La Esperanza	4		4	3	7
Plazuelas-Apocento	4			3	3
Tajumbina-Los Termales	4			7	7
Alto-Alto de Ledesma	4			1	1
Plazuelas-San Antonio	4			2	2
Cofradía-Río Mayo-ESCAN.	4			8	8
San Francisco-San Gerardo	4			9	9

FUENTE: Plan de integración Nariño-Putumayo.

la oportunidad al crecimiento económico por medio de la implantación de infraestructura vial, a penas como respuesta al sector más avanzado de este Municipio y del Departamento que es el comercio, servido por el transporte terrestre y las comunicaciones telegráficas.

Como se observa en el cuadro anterior las vías consideradas en su estado de mantenimiento y conservación irregular, son pésimas que en épocas de invierno son intransitables, a pesar de la importancia de algunas veredas en cuanto a su aporte económico al Departamento, se recomendaría la afirmación y conservación de las siguientes vías: San Francisco - San Gerardo - Buenavista - El palmar, La Cruz - La Loma - Juan López - Sebastianilla, La Cañada - El trejo - las Animas - Tajumbina. Como la construcción de la proyectada vía, Tajumbina - Cascabel, con el objetivo de incorporar esa basta zona virgen, rica en recursos forestales y apta para la agricultura, como por la oportunidad que presentaría de comunicarse con la Intendencia del Putumayo, y luego la vía, Río Bobo - San Gerardo, por orden de prioridad.

La construcción y conservación de vías rurales, está a cargo del fondo nacional de caminos vecinales que desde 1977 fecha en la cual se le confía la responsabilidad de atender, con prioridad a las zonas DRI, logrando realizar en este municipio las siguientes vías: exploración de la vía Belén - Génova un total de 333 metros, en puentes y cunetas 220 metros, en afirmación 1.040 metros, conservación 320 metros con un costo total de $ 21.708.142 (Cuadro 49).

Ahora bien, existen vías hacia otras veredas en proceso de exploración y no se saber cuando serían realizadas, pero las consecuencias sí son de gran consideración en la medida que el agricultor se ve obligado a retardar las transacciones comerciales, por lo cual se recomendará la construcción de algunas vías.

CUADRO No. 49

MUNICIPIO DE LA CRUZ

METAS FISICAS ALCANZADAS POR EL FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES 1.977 - 1982

CAMINO	EXPLORAC	OBRA DE ARTE	AFIRMADO	TRAZADO	CON SERV.	INTERVENTO.
La Esperanza-Sta Rosa		0+720	6+320		14+220	4'287.158
Calles de Belén		0+720				150.000
Belen-Génova	5+100	3+100	4+000		6+100	11'175.933
La Esperanza-Sta Rosa		Puente	8+300		4+000	749.299
La Cruz-Las Aradas		2+800				729.285
Belén-Génova	0+237	4+600			3+100	4'616.467
Total	5+337	9+220	19+020		27+320	27'708.142

FUENTE: Fondo Nacional de Caminos Vecinales

II. SECTOR SALUD

En Nariño el sector es atendido por el Servicio Nacional de Salud y los organismos de Seguridad Social correspondiéndoles una "cobertura de 80% de la población que logra tener acceso a los dos programas principales, la atención a las personas y atención al medio ambiente" (79).

El sector público de Nariño logra atender al 32% y el privado el 20%, quedando desprotegido el 48% de los Nariñenses, déficit causado por la debilidad financiera del Ministerio de Salud pública.

Según el análisis estadístico, el Municipio en cuestión en materia de salud, se encontró con serias dificultades por la carencia de datos históricos y confiables. Con las encuestas realizadas y las estadísticas del Hospital El Buen Samaritano y los dos puestos de Salud, se estableció en estado actual del sector, logrando establecer las principales causas de mortalidad y morbilidad que entre las más importantes se destacan la desnutrición y las enfermedades gastroenteríticas consecuencia del bajo nivel de empleo, como del consumo de agua no tratada. (Cuadro 50)

En cuanto a consultas médidas las de mayor frecuencia las ocupan los pacientes sanos, o sea los de control materno y control de niños que normalmente son atendidos con el personal para médico y especialmente por auxiliares de enfermería.

El Servicio Nacional de Salud ha lanzado campañas tendientes a prevenir enfermedades comunes, reconociendo la entidad que ha pesar de esto, la tasa de mortalidad es alta especialmente en

---

(79) Datos extractados de la Revista Socio-económica Proyecciones. Pág. 6.

CUADRO No. 50

MUNICIPIO DE LA CRUZ

DIEZ PRIMERAS CAUSAS DE MORTALIDAD 1981-82

CAUSAS / EDADES	0-1	1-4	5-14	15-44	45-59	60 y más
B/Neumonía		2	1			
Cáncer gástrico					2	1
Gastro-enteritis	2					
Neumonitis	2					
Insuficiencia cardica				1		1
Parto por cesarea						1
Celulitis						1
Tumor maligno utero						1
Diabetis	1					
Diarreas						

FUENTE: Hospital Buen Samaritano

CUADRO No. 51

MUNICIPIO DE LA CRUZ

CAUSAS DE MORTALIDAD SEGUN ENCUESTAS REALIZADAS EN 1.982

ENFERMEDADES	URBANA	RURAL	%	%
Gripa	407	314	65.56	84.00
Cáncer		24		6.00
Digestivos	52	40	7.22	9.19
Epilepsia	22	3	3.00	0.81
Amibiasis	46	*	6.00	
Desnutrición	83	*	11.56	
Infecciosos	6	*	0.83	

FUENTE: Esta investigación

* No contestaron

el sector rural. Si entendemos que la salud juega un papel predominante en la escala de prioridades con los demás sectores (Educación, salud, vivienda, etc.) para el desarrollo económico y social, salud pública debe intensificar las campañas sanitarias, en colaboración con entidades afines, para resolver las más urgentes necesidades sanitarias que merecen ser atendidas, como el acueducto y alcantarillado, para prevenir el desarrollo de enfermedades comunes como diarreas, fiebres y las parasitarias en la población de 0 a 5 años de edad especialmente.

En la actualidad la tasa de mortalidad infantil en el Municipio es de 8.9% por mil y entre las principales causas están la desnutrición y las enfermedades gastroenteríticas, tratadas en un 37% con drogas caseras, 1.65% por yerbateros, quedando el 65.35% con visita al médico, indicando la carente educación sobre el conocimiento y control de enfermedades, como los hábitos alimenticios, barrera cultural que separa al paciente del médico, aspecto insuperable hasta no elevar el nivel educacional que está propinado por la desatención gubernamental en la prestación de servicios públicos que le corresponden. (Cuadro 52)

De acuerdo con el estudio nacional de salud, la mortalidad en Colombia 1970-1982 de cuya información se estractó en el cuadro 53, y observamos en el mismo que la tasa bruta de mortalidad y para Nariño tiende a disminuir progresivamente; para 1982 se estimó una tasa de mortalidad de 6 por mil habitantes, la cual se encuentra en un nivel un tanto inferior entre las distintas secciones del país.

En el Municipio de la Cruz, existen un médico por cada 11.000 habitantes, la cobertura de consultas sería de 19.8 por mil habitantes, y 1.6 camas por 1.000 habitantes, cifras que no se compadecen con las necesidades de la región y son inferiores a las registradas en el Departamento (Cuadro 54).

CUADRO No. 52

NARIÑO Y MUNICIPIO DE LA CRUZ

INDICADORES DE MORTALIDAD 1982

INSTITUCION NIVEL	TASA MORT. **INFANTIL	TASA MORT * GENERAL	P O B L A C I O N		
			URBANA	RURAL	TOTAL
Departamento	89.91	7.51	279.600	803.207	1'082.816
La Cruz	11.30	3.00	5.222	16.477	21.900

FUENTE: Servicio Nacional de Salud Pública de Nariño

* Tasa por mil habitantes

** Nacidos vivos.

CUADRO No. 53

NARIÑO

TASA BRUTA AJUSTADA DE MORTALIDAD POR MIL HABITANTES 1.970-1.982

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Tasa	10.7	10.1	9.5	9.2	8.7	8.7	8.2	7.9	7.4	7.0	6.7	6.3	6.0

FUENTE: Estudio Nacional de Salud- La Mortalidad en Colombia 1.970-1.982

CUADRO No. 54

MUNICIPIO DE LA CRUZ

PERSONAL MEDICO Y PARAMEDICO, COBERTURA

No. de Médicos	2
No. de odontólogos	1
No. de Enfermeras	1
No. de Auxiliares de Enfermería	8
No. de Ayudantes de Enfermería	3
No. de Promotoras	3
No. de Pacientes atendidos primera vez en el año	3.639
Total consultas	5.884
Cobertura alcanzada	26.86

FUENTE: Hospital el Buen Samaritano

Es conveniente buscar los mecanismos de solución como sería la integración de las entidades médico asistenciales para aunar esfuerzos en beneficio social, ahorrando los escasos recursos financieros que se despilfarran para mantener entidades aisladas como la Caja de Previsión Social de Nariño y Nacional, La Caja de Compensación Familiar, Los Seguros Sociales y otras dependientes del Ministerio de Salud cuyos resultados de la integración apuntan a la prevención de enfermedades, con la óptica de disminuir los costos médico asistenciales que demandaría la curación de pacientes no controlados por la escasez de médicos y droga en el Municipio. Para obtener una mejor visión observaremos las cifras obtenidas de las encuestas realizadas.

Con el cuadro obtenido de la tabulación de las encuestas realizadas se confirma la falta de educación de la población rural especialmente en el desconocimiento y control de las enfermedades, de allí las necesidades de incrementar las campañas de sedes, como también las políticas que establece el actual plan Nacional de desarrollo cambio con equidad, en cuanto a alimentación y nutrición , aspectos incluidos dentro del programa DRI previo cuestionamiento, o sea la política de integración de los servicios y participación comunitarios para obtener resultados efectivos y consecuentes que ofrezcan garantía de seguridad social especialmente como se había dicho antes, en la prevención de las enfermedades prevalentes de la región.

III. SECTOR DE ENERGIA ELECTRICA

En Nariño según "ICEL", se plantea un racionamiento durante 3 años tiempo que necesitaría para hacer obras de expansión y ejecución. Ante este problema sería conveniente la autorización en Cedenar de un endeudamiento de 40 millones de dólares, cifra necesaria para la interconexión de Popayán-Pasto y la construcción de una variante entre Buesaco y Juanambú para superar el

problema de la inestabilidad de los suelos, logrando evitar los frecuentes apagones como el racionamiento durante este largo tiempo, según estudios realizados por la misma entidad. Actualmente la Junta del ICEL, parece haber adjudicado la licitación para la línea de interconexión Popayán-Pasto.

Dada la escasez de hidroeléctricas en Nariño, se debe iniciar estudios que superen este inconveniente, porque cada vez se hace más apremiante el problema, que a largo plazo tendría mayores beneficios económicos que la interconexión nacional, porque las distancias elevarían los costos.

Entre otras, una solución sería la ejecución del estudio realizado por OLADE (Organización Interamericana de Energía) el proyecto llamado Chiles - Cerro negro y consistente en el montaje de una planta geotérmica en los límites de Colombia y Ecuador que sería explotada bilateralmente con este país, como lo ha planteado esta organización; otra sería la construcción de la hidroeléctrica del Río Patía, obras que permitiría satisfacer la demanda de energía en cantidad y calidad, asegurando el futuro eléctrico de Nariño, porque de lo contrario una sola falla de la hidroeléctrica del Río Mayo, sería suficiente para que Nariño quede sin energía por varios días.

Los imprevistos apagones que se presentan en el servicio de energía son causales de daños en el sector domiciliario y a nivel del sector industrial y en el comercio en general, situación que perjudica notablemente la economía doméstica y el fisco público. Además los apagones comprometen la estabilidad general de energía hasta el punto de plantearse racionamiento hasta del 20%.

El Municipio de la Cruz abastecido por la central del Río Mayo en capacidad de 34.5 Kv., que cubre el 93% de la población urbana y 13% de la población rural. Las condiciones del municipio

CUADRO No. 55

NARIÑO - MUNICIPIO DE LA CRUZ

COBERTURA DEL SERVICIO 1.982

	USUARIOS	%	ALTA TENSION	%	BAJA TENSION	%	VOLTIOS
Nariño	7.951.5	6.54	272.45	19.47	3.229.23	13.23	9.532.5
La Cruz	557	15.00	21.96	0.59	44.91	1.22	575

FUENTE: Centrales eléctricas de Nariño S.A.

CUADRO No. 56

MUNICIPIO DE LA CRUZ

CONSUMO DE ENERGIA POR SECTORES 1982

	AÑO	USUARIOS URBANOS	KWH	USUARIOS RURALES	KWH
Residencial	1982	818	1432060	557	722101
Comercial	1982	8	6588		
Industriales	1982	1	1369		
Oficial	1982	13	88386	5	10149
Alumbrado	1982	1	85847	1	30660

FUENTE: Centrales Eléctricas de Nariño S.A.

CUADRO No. 57

MUNICIPIO DE LA CRUZ

PROYECTO DE CONSTRUCCION DEL PLAN NACIONAL DE ELECTRIFICACION RURAL 1.982

PROYECTO	ALTA TEN. Kilómetro	BAJA TEN Km.	TRANSFOR MACION	USUARIOS	COSTO MILES
Cabuyales	1.54	4.68	67.5	74	2.433
El pulpito	1.42	3.76	30.0	23	1.070
Las Aradas	2.29	4.00	30.0	32	2.100
La Cofradía	2.31	7.72	54.0	62	2.709
La Esperanza	3.84	9.45	75.0	63	4.408
La Estancia	2.62	10.52	117.5	181	4.862
Alto de Ledesma	1.74	2.59	30.0	27	1.455
La Vega	0.65	1.90	15.0	19	858
San Francisco	1.33	3.26	30.0	33	1.576
La Cañada	1.04	2.21	30.0	34	1.205
Tajumbina	5.2	6.75	127.5	176	4.473
Total	23.98	54.84	607.5	794	27.680

FUENTE: Centrales Eléctricas de Nariño S.A.

son favorables por estar cerca a las redes eléctricas, más sin embargo, no han electrificado al sector rural especialmente, ya que sus costos, serían relativamente bajos en comparación con otros municipios que no gozan de estas ventajas. Para el año de 1983 existen solicitudes de cubrimiento rural en el total de las veredas, además dos comerciales, 7 industriales y 11 oficiales en el mismo sector rural. Desde la intervención del programa Dri, se han constmuído dos proyectos en el municipio que son: Campo de María y Plazuelas con una capacidad de 80 usuarios y un costo de $ 3'610.000,oo dejándolo de lado otros proyectos que demanda la población y que están estudiados para ejecución, por el Plan Nacional de Electrificación rural. En el cuadro siguiente se presentan los diferentes proyectos incluídos en el Plan Nacional y que se localizan en el municipio de la Cruz.

IV. Sector Acueductos y Alcantarillados

El abastecimiento de agua actualmente se presta de la planta existente con líquido de la quebrada La Florida y administrada por Empresas Públicas de Obras Sanitarias de Nariño S.A. (EMPONAR).

A pesar de ser el municipio de La Cruz importante por su extensión, población y aporte a la economía nariñense, este servicio presenta el problema de no tener planta de tratamiento, apenas en la vigencia de 1.982, se apropia la suma de $ 1'200.000,oo, por medio de EMPONAR S.A. con el fin de construir y montar dicha planta, pero la realidad fue que el gobierno nacional recorta a la irrisoria suma de $ 200.000,oo negando por lo tanto la purificación del agua, como consecuencia de la centralización en materia presupuestal por planeación nacional.

De la población actual de 5.522 habitantes urbanos el 74% dispone del servicio de acueducto con un consumo por persona de 10,1 litros de agua diarios. El servicio de alcantarillado tiene el 70% de cobertura en la cabecera municipal. (Cuadro 58).

CUADRO No. 58

MUNICIPIO DE LA CRUZ

ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SECTOR URBANO

1.982

Capacidad de la planta	23. L. P. S.
Agua producida año	715.392 M3
No. de usuarios Acueducto	774
No. de usuarios alcantarillado	688
Medidores instalados	56
Cobertura acueducto	74%
Cobertura alcantarillado	70%
Ingreso por tarifa año	$ 526.915.20
Ingresos por otros conceptos años	$ 151.561.oo
Ingresos personal administrativo y técnico	$ 816.688.oo
Egresos sustancias quimicas y otros	$ 180.000,oo
Población servida acueducto	4.464.Hb.
Población servida alcantarillado	4.128 Hb.
Aproximación presupuestal año	$ 1.200.000

FUENTE: Empresas Públicas de Obras Sanitarias de Nariño S.A.

En el sector rural el agua es tomada de diferentes manantiales por ser abundantes y de buena calidad, por recaudarse desde el lugar de origen o de zonas no habitadas, además no presenta la región problemas de contaminación aguas arriba.

En el siguiente cuadro se especifican en forma sistemática la situación de la población frente a este servicio. (Cuadro 59)

La cobertura en el sector rural es del orden del 50%, de esta cifra el 42% lo detentan Belén y la Estancia, gozando el primero de alcantarillado. La Administración es atendida por el Instituto Nacional de Salud de Nariño. Esta administración hasta el momento ha sido incapaz de prestar el servicio de agua potable, es tan pésimo que ni siquiera en algunas veredas posee desarenadores. En otras no nuclearizadas sus viviendas es difícil abarcarlas del servicio por que los costos sería excesivamente elevadas, aunque por la riqueza de recursos hídricos de la región es posible en un futuro no lejano incrementar la cobertura en condiciones sanitarias adecuadas que eviten la proliferación de enfermedades causadas por la presencia de microorganismos en el agua, contrarrestando así las altas tasas de mortalidad y morbilidad, que segun el mismo Instituto Nacional de Salud en estudios realizado, afirman que el agua de este municipio no es la más apta para el consumo humano, por encontrarse bacterias que producen las enfermedades gastro-enteríticas, seguramente por la cercanía a los volcanes circundantes.

El 50% restante de la población rural carente del servicio de agua, se abastece de ríos, aljibes, chorros, etc. problemas que afectan considerablemente, la salud de la niñez especialmente.

Desde la implantación del Plan para Cerrar la Brecha, fue el Municipio incluído en el Programa DRI, situación que permitió adelantar proyectos de orden social para algunas veredas, y haciendo posible construir los servicios públicos en general, que

CUADRO No. 59

MUNICIPIO DE LA CRUZ

ACUEDUCTOS CONSTRUIDOS 1.963-1982

LOCALIDAD	No. CON	HAB.	SISTEMA DESA RENA DOR.	ULTIMO AFORO L.P.S.	COSTO T.	FECHA TERMIN	OBSERVAC.
Belén	274	1.781	GRAV. B.E.	12.0	258.613	Dic/77	Amp. R
Tajumbina	116	574	GRAV. B.E.	0.9	199.513	Dic/72	Amp.
Cabuyales	66	429	GRAV. B.E.	2.0	191.400	Dic/79	Amp.
San Gerardo	59	384	GRAV. N.T.	0.25	101.053	Sep/72	Nue. Co.
La Cofradía	122	193	GRAV. N.T.	2.0	1.176.096	May/79	Amp. R.
La Estancia	189	1.229	GRAV. N.T.	15.0	567.062	Nov/63	Nue. Co
Escandoy	89	579	GRAV. B.E.	0.45	434.470	Ago/75	Nue. Co
Tajamana	34	221	GRAV. B.E.	0.8	273.271	May/78	Nue. Co
La Esperanza	70	455	GRAV. B.E.	1.8	755.730	May/79	Nue. Co
Plazuelas	41	267	GRAV. B. E.	0.5	743.934	Jun/80	Nue. Co
Alto de Ledesma	19	124	GRAV. N. T.	0.5	38.128	Jun/75	Amp.

FUENTE: Instituto Nacional de Salud Seccional Nariño en el Municipio de La Cruz

B.E. Buen estado

N.T. No tiene grav.

GRAV Gravidez

AMP. Ampliación

NUE. CO Nueva construcción

CUADRO No. 60

MUNICIPIO DE LA CRUZ

POBLACION ATENDIDA EN 1.982

LOCALIDAD	CANT. TRATADA		ACUEDUCTO No.Suscr		Con medid.		Sin medidor		ALCANTARILL. No. suscrip.	
Túquerres	45		1.416		1.300		1.116		1.010	
Buesaco	16		568		528		40		435	
La Unión	35		839		266		573		760	
La Cruz	23	6.28%	774	5.06%	56	0.5%	718	14.04%	688	6.47%
Samaniego	22		712		107		605		684	
Cumbal	20		457				457		410	
Ipiales	82		5.167		5.047		120		4.873	
Chachagui	17		548		399		149		215	
Tumaco	64		3.126		3.010		116		70	
Sandoná	29		1.142		58		1.058		1.000	
Pupiales	7		543		384		159		475	
Total	360		15.292		11.155		5.111		10.620	

FUENTE: Emponar Nariño

con un racionalizado sistema tarifario, se podría financiar el costo a largo plazo y soportar el gasto que demanda el funcionamiento.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior en su totalidad se hace necesario ampliaciones, nuevas construcciones y que el Instituto Nacional de Salud debe realizar los estudios correspondientes para ampliar los existentes y construir en veredas cercanas de ellos, y en forma técnica ya que en la mayoría de las veredas en que se presta este servicio se presentan daños frecuentes. (Cuadro 59)

En materia de alcantarillado el campo no dispone de este servicio, suplendo con letrinas en un 60% de la población, en consecuencia se debe dictar cursos para crear conciencia sanitaria hasta el punto de que el 100% poblacional construya letrinas y evite contagios que pueden producir estas deficiencias sanitarias en toda la población, así se lograra llegar a los sectores de más bajos ingresos con los servicios de acueducto y alcantarillado que son los más apremiantes y que se deben prestar en cantidad y calidad para mantener apta a la población para cualquier tipo de cambio sin que sea vulnerable a las enfermedades producidas por el agua, con el agravante que en la niñez más propensa a este peligro. Si no es posible que el estado lo garantice, entonces, que se puede esperar del mejoramiento del cambio? las emigraciones cada vez serán mayores y los conflictos sociales en las grandes ciudades serán incontrolables y una forma de retener al campesino es prestando los servicios públicos adecuados, que además de tener un alto contenido social permite crear la infraestructura de las obras, que integran y desarrollan una región. (Cuadro 60).

Como en casi todos los municipios de Nariño, no disponen de planta de tratamiento, el agua es tratada con sustancias químicas y no con análisis biológicos. El Municipio de la Cruz, es

uno de estos, ocupando el sexto lugar en cuanto a la población protegida y cantidad de agua tratada. Como lo observamos en el cuadro anterior (Cuadro 60).

V. Sector Vivienda

Al ser también un problema como cualquier otro servicio, pero en realidad no es complicado en zonas poco pobladas y rurales, debido a los problemas de emigración por las consecuencias conocidas como falta de servicios públicos, bajos ingresos, inseguridad, etc., hace que la concentración de la población sea en las grandes ciudades y no en las áreas rurales y semirurales, en el caso en que nos ocupa no se justifica la instauración de una compañía encargada de la construcción, en la medida que la demanda es demasiado limitado en el municipio. Más sin embargo esa redu cida demanda de vivienda la está satisfaciendo en parte la Caja de Crédito Agrario, con préstamos, para construcción total parcial y adecuación de la misma, con plazos e intereses de acuerdo a las reglamentaciones bancarias, desde 1977 a 1981. La Caja Agraria ha recaudado 59 créditos para vivienda con un desembolso total de $2.049.000.

Los programas de gobierno se han preocupado únicamente por la construcción de la vivienda urbana, descuidando por completo la vivienda en el sector rural, hecho que también tiene incidencia en la migración del campo a la ciudad, así se tiene que en 1938 la población campesina representaba el 70% del total de los Colombianos y en 1980 era solo del 30%, porcentajes como lo afirman el plan de integración nacional (PIN). Ahora ese porcentaje debe ser menor al 30%.

Según estudios suministrados por la Caja Agraria, se afirma que en 1975 el déficit municipal de vivienda rural era de 58 soluciones que a un costo por unidad de $60.000 requeriría una in-

versión de $3'480.000 y la falta de terminación y adecuación de otras mil viviendas representaría una inversión de más de 15.000.000.oo de pesos. Para la solución de tal problema el gobierno debería subvencionar el crédito y con plazos lo suficientemente largos. Se puede pensar que ante la difícultad de financiamiento de créditos, el campesino prefiere emigrar a las ciudades a vivir en chozas inhumanas.

Con pleno conocimiento del problema el Congreso Nacional aprobó la ley 20 del 1975 creando el fondo de vivienda rural que se financiará incialmente con presupuesto del Estado en 100 millones anuales durante el 20 años, fondo que será administrado por la Caja Agraria para lograr bubsidiar a la vivienda rural como se hace en Venezuela.

Lastimosamente no fue incluída la partida aprobada por la ley, unicamente por intermedio de la Caja Agraria se le asignan un rubro destinado a la vivienda en veredas y poblados rurales, de igual manera la federación nacional de Cafeteros hace préstamos a los caficultores de escasos recursos económicos y el INCORA que construye algunas viviendas en sus parcelaciones, planes que en sí son de reducida incidencia quizá ante los problemas sociales, el gobierno incluya en el presupuesto nacional la partida acordada en la ley 20 de 1975 y con retroactividad a su promulgación con fines de ayudar al campesino a solucionar sus problemas de vivienda, además de promover la construcción de casas sin cuota inicial.

En el Municipio la escasés de vivienda es mínima, la mayoría de habitantes construyen con recursos propios. En el campo de los materiales usados en la construcción son no comerciales (tapia, bareque, teja) y los que acuden a crédito son campesinos de medianos ingresos por que de lo contrario es imposible obtener dichos recursos.

VI. Sector Telecomunicaciones:

De los 55 Municipios que conforman el Departamento de Nariño únicamente disfrutan del servicio 22 y 136 comunidades rurales (corregimientos) de los cuales en 1982 se interconectaron 62.

En 1983 Telecom aspiró a instalar equipos a 46 municipios y 123 comunidades con una inversión total de 305.02 millones de pesos. En el municipio de la Cruz se cuenta con una repetidora del Municipio de la Unión y abarca a la cabecera municipal y los corregimientos de Belén, la Estancia y las veredas de la Esperanza, Tajumbina y la Zuela con un total potencial de 158 líneas telefónicas de las cuales estan instaladas 127 (entre rurales y urbanas), además cuenta con edificio y kioscos propios.

El estado actual de este servicio, frecuentemente está en malas condiciones debido a las fallas que se presentan en las tarjetas ya que debe comunicarse por la vía la Unión, Pasto, siendo este último el que realiza la tarifación.

El mantenimiento del servicio es limitado por causas técnicas, la empresa Telecom no dispone de personal calificado para esta región, siendo otra causal para mantenerla fuera de servicios, además por la congestión que se presenta por existir 43 personas por teléfono instalado en el sector urbano, y para los campos cuenta con 3 kioscos para todo el sector.

VII. Sector Educación.

La Educación es un factor determinante en el desarrollo de un pueblo, Colombia no ha sido impulsado al tenor de cubrir al 100% a pesar del continuo reclamo de todas las fuerzas vivas de la población, actualmente es un problema sentido especialmente en

el sector rural.

El Departamento de Nariño es el reflejo que vive la nación, o sea la situación efectuada por múltiples obstáculos en el orden económico, laboral y administrativo entre los más importantes.

Económicamente por medio de la Ley 43 de 1975, la educación queda nacionalizada librando la carga que antes tenían los Departamentos y Municipios, pero practicamente lo han hecho en forma parcial ya que los municipios siguen presupuestando partidas para nombramiento de profesores. Además no saldó esta ley las prestaciones sociales en el período de 1975 a 1980 el déficit presupuestal era del orden de los 80 millones de pesos ahora sobrepasa los 450 millones y en cuanto a construcciones de aulas y dotaciones el déficit es bastante considerable debido a la incapacidad presupuestal y administrativa del Instituto Colombiano de construcciones escolares (ICCE).

La cobertura departamental y del Municipio en cuestión es inferior al promedio nacional, razones por las cuales la educación tiende a privatizarse, tornándose inaccequible a los bajos recursos económicos, los datos que a continuación se describen sintetizan las cifras nacionales, departamentales y municipales. (Cuadro 61).

Los porcentajes de acuerdo a la población escolar en primera son elevados en el sector oficial con relación al privado, en cambio en la secundaria tienden a nivelarse los del sector privado y oficial a nivel nacional y departamental. (Cuadro 62).

Para la solución, según el gobierno nacional, e incrementar la educación oficial se ha presentado el nuevo curriculum

CUADRO No. 61

ESCOLARIDAD NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

	AÑOS	OFICIAL	%	PRIVADO	%
MATRICULADOS PRIMARIA					
Nación	1.977	3.658.300	85.7	596.000	14.5
Departamento	1.981 - 1.982	114.900	96.5	5.300	4.5
Municipio (La Cruz)	1.981 - 1.982	2.778	100.0		
MATRICULADOS SECUNDARIA					
Nación	1.977	964.700	53.5	751.480	46.5
Departamento	1.981 - 1.982	30.415	55.1	24.862	44.9
Municipio de (La Cruz)	1.981 - 1.982	1.041	100		

FUENTE: FASECON. Revista Socioeconómica Proyecciones.

CUADRO No. 62

POBLACION RELACION: ALUMNO-PROFESOR

AULAS - COSTOS - COBERTURA

1981 - 1982

Población escolar primaria	3.695	(5 a 14 años)	
Cobertura	75.188		
Relación alumno-profesor	22	Urbano	
	24	Rural	
No. de aulas	55		
Alumnos por aula	50.5		
Costo total	$ 5'743.700.0		
Costo alumno	$ 6.136.73	Urbano	
	$ 7.368.83	Rural	
Población secundaria	4.838		
Cobertura	21.531		
Aulas	18		
Relación alumno-profesor	15.54%		
COSTO TOTAL	$ 14'752.400		
COSTO ALUMNO	$ 14.171.37		

FUENTE: DANE. FC-600 - FC-800

(contenido y programa) con el sistema de escuela nueva que consiste en utilizar más estudiantes por profesor; con el mapa educativo pretende sonificar y llegar a las regiones más apartadas del departamento y con el sistema de Universidad a distancia descentralizar la educación programa que sería válido si se creara la infraestructura necesaria para que funcione como sería: construcción de aulas, presupuestos para nuevas plazas de docentes, restaurantes escolares, transporte escolar etc., con todo el equipamiento que sea necesario, entonces el cambio es financiero y no incrementado por burocracia como siempre sucede.

En el Municipio de la Cruz, las dificultades son las mismas que se dan en todo el Departamento de Nariño. En primer lugar la educación pre-escolar fomentada en los últimos años tiene una cobertura muy baja a nivel urbano y en el sector rural es nula, cifras que revelan la desprotección de la niñez en sus primeros años de crecimiento biológico y que del cuidado de él dependerá el éxito o fracaso de su vida social y las que se pueden apreciar en el cuadro 63 .

"La enseñanza básica primaria no es cumplida según el mandato constitucional de ser obligatoria y gratuita, la tasa de escolaridad promedio en 1982 fué de 98% para la ciudad y 67% para el campo a nivel nacional" (80). A nivel municipal es de 75.20% según los informes del Jefe de núcleo de ese Municipio. En el (cuadro 63) se observa que de 773 estudiantes que ingresaron en 1981 a 1982 a primaria , terminan el 90.26% y 9.74% son desertores y a nivel rural ingresan 2.020 y terminan un 86.02% y 13.98%, abandonan la escuela, la razón que justifican tales porcentajes son las comunes y conocidas en todo el Departamento o sea la falta de cupos, presupuesto, carencia de aulas escolares, problemas

---

(80) D.N.P. Plan de desarrollo con equidad. Pág. 18.

de salud la distancia del hogar al centro educativo entre los más importantes.

En el municipio a partir de 1977 por medio de Programa de Desarrollo Rural Integrado, se realiza una erogación de $13.387.735 en educación primaria, cifras que no satisfacieron la demanda del Municipio en cuanto a cupos escolares.

El personal docente que labora en el Municipio en su totalidad ostenta grado en el escalafón, o sea que todos tienen capacidad en la docencia, además indica que la relación alumno-profesor es de 22 por docente en el sector urbano y 24 en el sector rural, con un costo por alumno de $10.898.68 y 8.592.57 respectivamente. La relación alumno-profesor sería óptima, de no ser por el 9.57% urbano y 13.98% rural de desertores, víctimas de las limitaciones tales como carencia de espacio físico, dotación en general, además, en el sector rural el 76.7% de las escuelas existentes (37 establecimientos), no disponen de la primaria completa quedando negada la posibilidad de educar a toda la población en edad escolar, dada las condiciones actuales de infraestructura, causal del éxodo de la población rural en busca de educación a las ciudades desde los primeros años de vida, y propio de los estratos de medianos y altos ingresos, pero los desposeídos de recursos económicos serán condenados a ser analfabetas por la negligencia del estado en la prestación de este servicio.

La Educación básica secundaria se podría decir que está relativamente acorde a las necesidades del municipio por tener tres colegios, una normal y dos bachilleratos académicos con una población estudiantil de 1.041 en los años de 1981-1982 de los cuales terminaron 724, demostrándose que la tasa de deserción para este nivel es del 87.89%, siendo las causas que lo justifican similares a las de la primaria. (Cuadro 63).

TASAS DE PROMOCION ESCOLAR

Curso	Numero de grupos por curso	MATRICULADOS					APROBADOS					REPROBADOS			
		Urbano		Rural		Total	Urbano		Rural		Total	Urbano		Rural	
		H	M	H	M	H	H	M	H	M		H	M	H	M
1.	53	121	89	461	459	1.130	67	53	315	323	758	25	26	73	65
2.	40	75	86	244	204	609	66	64	186	154	470	5	15	25	26
3.	33	68	64	166	167	465	54	54	125	127	361	8	3	15	14
4.	19	81	72	119	77	349	67	64	99	61	291	11	3	8	7
5.	14	48	69	52	56	225	36	59	47	50	192	11	7	1	4
Total	159	393	380	1.042	963	2.778	290	295	772	715	2.072	60	54	122	116
6.	6	83	104	34	23	244	46	68	15	19	148	22	20	19	4
7.	7	75	68	40	25	208	53	49	34	21	157	12	8	6	4
8.	6	61	60	11	4	136	38	42	10	2	92	12	15	1	2
9.	5	71	78	—	—	149	45	55	—	—	100	17	14	—	—
10.	5	76	84	—	—	160	48	58	—	—	106	15	12	—	—
11.	5	76	68	—	—	144	68	53	—	—	121	3	5	—	—
Total	34	442	462	85	52	1.041	298	325	59	42	724	81	74	26	10
Gran Total	193	835	842	1-127	1.015	3.819	588	620	831	757	2.796	141	128	148	126

Fuente. FORMULARIO c-600-01 DANE

En educación superior, el Municipio no cuenta con un centro de éste nivel.

VIII. ACCIONES Y PROYECTOS PRIORITARIOS IDENTIFICADOS

1. Transporte:

- Afirmación y conservación de las vías existentes por medio de caminos vecinales.
- Construcción vía Tajumbina-Cascabel
- Construcción vía, Río Mayo - San Gerardo
- Pavimentación de la vía, Pasto-Lacrun-Higueronos
- La construcción de las dos carreteras rurales debe estar a cargo del Fondo Nacional de Caminos Vecinales y la pavimentación de la vía Pasto -La Cruz -Higueronos debe ser por medio del Presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, en el marco de una política que propenda por ampliar o ensanchar la red vial existente para estimular la producción, reforsando la vinculación de los diferentes sitios del área hacia los diferentes centros del país y a la vez vinculando internamente a las zonas y municipios integrantes de la nación.

2. Salud:

- Preparar personal técnico y consciente de la realidad sanitaria del Municipio.
- Lanzar campañas de vacunación contra las enfermedades prevalentes del Municipio.
- Dictar cursos permanentes en materia nutricional.
- Incrementar la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado.
- Establecer controles materno infantiles y control de la niñez.

- Dotar al hospital y centros de salud del Municipio de Médicos, enfermeras y elementos médicos.

- Unificar los organismos de salud para establecer responsabilidad y funciones, maximizando la utilización de los recursos técnicos, humanos y financieros, en directa aplicación de la conocida y denominada medicina preventiva que apunta a erradicar las causas de las enfermedades antes que curarlas.

- Construcción y dotación de más puestos de salud en el sector rural.

3. Energía:

- Construcción de los proyectos anotados o sea la central geo-térmica Chiles- Cerro Negro y la central hidroeléctrica Patía II.

- Interconexión Nacional, Valle, Cauca Nariño para garantizar el servicio hasta que se termine la construcción de las hidroeléctricas anotadas.

- Ejecución de los proyectos rurales del Municipio ya estudiados por el plan nacional, como política nacional de impulso, a la construcción y ejecución de los proyectos de microcentrales. La política más coherente y de impacto en la economía regional es la hidroeléctrica del Patía II.

4. Acueducto y alcantarillado

- Construcción de planta de tratamiento.
- Construcción de tanques, conductos y bocatomas proyectadas a largo plazo.

- Lograr abarcar a toda la población urbana e incrementar la cobertura rural de acueducto y alcantarillado.

- Evitar la tala de bosques descontrolada como contribución a la renovación de recursos naturales y preservación de las aguas.

- Coordinar con todas las entidades coherentes políticas sanitarias.

5. Vivienda

- La mejor manera de resolver la eficiencia de vivienda es reduciendo el interés al capital y facilitando el mismo.

- Conceder préstamos a obreros con la única garantía de su trabajo.

- Prestar ayuda técnica por intermedio del Sena al sector rural de la construcción en proyectos comunitarios.

- Buscar la construcción de casas sin cuota inicial en extensión y aplicación real de los programas de gobierno.

6. Telecomunicaciones

- Mejorar la calidad del servicio telefónico, para evitar interrupciones frecuentes.

- Estudiar la factibilidad de instalar planta propia.

- Instalación de teléfonos públicos en cantidad suficiente para las necesidades de la población urbana y rural.

- Ampliación de conmutadores en el sector rural.

- Ampliar la cobertura en la ejecución del Plan Nacional de Telefonía rural.

7. Educación.

- Reorientar la inversión inicial y aprovechar lo iniciado.

- Construcción de aulas con capacidad para 600 alumnos urbanos y para 400 rurales; en las veredas de Cervadía, San Antonio, Peña Negra, Tajumbina, Juan López, San Gerardo, La Ciénega, Belén, La Laguna, El Palmar, Alto de Bedoema.

- Dotar a todos los centros de primaria de elementos y espacio físico para el quinto grado.

- Establecer anexo a la primaria al nivel pre-escolar.

- Fomentar la programación de Escuela Nueva. O sea utilización de nuevas Escuelas y de docentes. Los recursos existentes en forma racional, adecuada y eficiente.

- Aprovechar los recursos de los profesionales de la región descentralizando la educación, diversificando los programas de acuerdo al grado de desarrollo del área municipal, permitiendo a los centros pequeños de población fomentar el empleo de acuerdo a las políticas y estrategias propuestas como la Universidad a Distancia, ya que el municipio presenta ventajas comparativas con respecto a otros municipios del norte del Departamento como serían: Espacios físicos (Edificios de la Normal), recursos humanos represado de las promociones anuales de sus establecimientos

mientos educativos, posición geográfica o sea por ser el centro de entre los pueblos norteños.

- Crear las áreas de educación técnica como: Minería, reforestación, enfermería, Ingeniería Industrial, Administración de Empresas, de acuerdo a su desarrollo histórico con fines a explorar los recursos naturales potenciales y su mediana industria (cuero).

- Integrar a otras instituciones que operan en el área, como: el SENA, para que fomente cursos de agricultura, Ganadería, Oficios varios, a todas las entidades del programa DRI delimitándoles funciones específicas y cubrir la educación formal y no formal.

- Estimular a los alumnos con becas de estudios para primaria, secundaria y educación superior.

- Crear centros deportivos (Estadios, Canchas, etc.) especialmente rurales.

- Fomentar las obras artísticas, llevándolas a los escenarios públicos para promocionar y profesionalizar el arte loca.

- Nombrar 30 docentes rurales.

IX. ASPECTOS TRIBUTARIOS

"Entre 1970 a 1981 los ingresos tributarios municipales y departamentales, crecieron en 830% y 944%, respectivamente, en tanto que los nacionales lo hicieron en 1592% el retraso en el crecimiento de recaudos de los dos primeros, se explica por la baja elasticidad-ingreso de los tributos subnacionales, originados en su deficiente estructuración y administración, sin que esto implique un comportamiento óptimo para el caso de los recaudos nacionales" (81) Cuadro 64.

Esta viene siendo a grandes rasgos la situación tributaria del país, pero, en el municipio de la Cruz se presenta un proceso en el que se exacerban peligrosamente y desafortunadamente esas características de las finanzas públicas municipales. Portadores demostrativos de los ingresos y egresos manejados por las oficinas de cuentas municipales de la Contraloría Departamental, que si tomamos las apropiaciones reales de las rentas de los cuatro observamos que de los cuatro componentes, de los impuestos indirectos alcanzan a ser forzosamente tres, cuando en realidad las leyes las ordenanzas y disposiciones existentes sobre la estructura tributaria municipal indican que debería contener entre los 15 o 20 rubros presupuestales. (Cuadro 65)

De la serie analizada en 1975,(Cuadro 65) la relación actual establecida nos muestra que su valor es de 7.15 y 3.31 respectivamente para un total de 10.46%. Se logra observar que existe una caída absoluta de estos ingresos que pasan de esa cifra a asumir el valor de 5.39% y de 4.07% en 1983 como acabamos de observar.

---

(81) Contraloría General de la República. Nueva era de los fiscos regionales, Ley 14 de 1983, pág. 3.

CUADRO No. 64

PRINCIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

1.970 - 1.981

-Millones de pesos-

AÑOS	PREDIAL	VALOR INDUST. COMERCIO	OTROS	TOTAL	PARTICIPACION PORC. PREDIAL	I I C
1970	525	226	845	1.637	32.1	16.3
1972	673	384	1.094	2.151	31.2	17.9
1974	986	584	1.397	2.967	33.2	19.7
1976	1.042	1.054	1.659	4.115	34.1	25.6
1978	2.007	1.706	2.081	6.514	30.8	26.2
1980	3.760	4.157	11.707	3.790	32.0	32.4
1981	4.890	4.950	5.379	15.219	32.1	32.5

FUENTE: Informe de la misión Wiesner para 1.970-78. Departamento Nacional de Estadística DANE para 1.980-1.981

CUADRO No.-65-

ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL

CONCEPTO	1.975	1.980	1.983
INGRESOS CORRIENTES	99.81	98.60	99.39
I- INGRESOS TRIBUTARIOS	10.46	5.39	4.07
a- IMPUESTOS DIRECTOS	7.15	3.09	2.64
b- IMPUESTOS INDIRECTOS	3.31	2.30	1.43
OTROS			
II - INGRESOS NO TRIBUTARIOS	99.74	93.20	95.31
a, b y c - TASAS, SERVICIOS	4.37	2.41	2.39
d- PARTICIPACIONES	95.46	90.79	92.93
III - INGRESOS DE CAPITAL	0.18	1.93	0.60
TOTAL INGRESOS CORRIENTES Y CAPITAL	100 %	100 %	100 %

FUENTE: ESTA INVESTIGACION.

CUADRO Nº 66

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL

1975	%	r	1976	%	r	1977	%		1978	%	r	1979	%	r	1980	%	r	1981	%	r	1982	%	r	1983	%	r
233.1	15.7	0.0	234.6	12.1	0.0	246.6	14.9	4	255.7	9.6	41.8	411.1	15.0	56.0	691 75	10.60	39.7	897.0	11.3	25.3	124.7	9.8	20.7	358,0	12.42	25.17
63.4	4.2	29.7	82.2	4.2	10.0	90.5	5.4	3	243.8	8.1	3.9	253.4	9,2	14.4	270.8	4.40	24.4	337.2	4.1	14.8	386.3	3.3	10.5	427.0	3.91	34.17
689.3	46.6	7.8	876.7	45.3	-37.1	548.7	33.1	7	1263.3	42.1	0.0	1266.6	46.2	36.2	1726.2	26.6	9.4	8363.5	42.5	33.5	432.0	35.2	3.2	4638.6	42.42	22.9
325.0	22.0	111.8	688.4	35.6	1.2	695.9	42.1	1	681.2	22.7	-22.4	375.2	13.7	382.0	2185.4	36.2	46.7	3250.9	41.1	48.5	5010.7	43.7	23.5	3831.0	35.02	62.69
4.5	0.3	-6.0	4.2	0.2	117.7	9.2	0.5	7	173.5	5.7	13.0	150.8	5.5	40.7	212.3	3.5	66.5	57.3	0.1	125.8	16.6	0,1	0.0	16.7	0.15	218.06
143.0	9.8	73.0	38.5	1.9	47.5	56.8	3.4	509	346,7	11.5	-18.5	282.3	103	252.2	984.7	16.4	99.9	1.8	0.0	124 6	422.0	3.6	58.1	667.4	6.10	138.36
17.9	1.2	59.3	7.2	0.3	24.6	5.4	0.3	840										31.1	0.6							300.16
1476.4	100%	30.8	1932.3	100%	14.3	1654.4	100%	81	3001.4	100%	8.7	2739.6.	100%	170.1	6051.4	100%	31.1	7909.2	100%	44.8	11452.6	100%	4.4	10038,3	100%	38.70

FUENTE ESTA INVESTIGACION.

En el cuadro expuesto en el nivel nacional (Cuadro 64) estos corresponden a cifras del 30% para el impuesto predial que está abarcado en los impuestos directos y de 16% para industria y comercio, valores que independientemente de los otros componentes de la estructura tributaria directa e indirecta son una gran magnitud de los valores registrados.

Los ingresos no tributarios padeciendo el mismo mal podríamos analizarlos de la siguiente manera: el primer subgrupo genérico denominado tasas y ventas de servicios que por su misma configuración y objeto señalado debían ser la garantía de una intervención directa de la administración municipal en la vida económica y social, se compone tan solo de tres rubros, y mejor dicho de un solo servicio de la feria de ganado porque la plaza de mercado se registra como ocupación de calle y plazas, con lo cual se está expresando que la venta de los productos se realiza en lugar descubierto, y el servicio de alumbrado público lo genera Cedenar y su valor se debe transferir a esta misma empresa. Su participación en 1975 es del 4.37% y descienda al 2.39 en 1981. Finalmente las participaciones, auxilios y aportes nacionales constituídos, en este caso absolutamente por el impuesto a las ventas alcanza a ser del 95.74% (Ver cuadro sobre Estructura tributaria municipal). Generando una dependencia casi total de las transferencias nacionales, recursos incapaces de multiplicar la inversión por el manejo que tradicionalmente con él se realiza. Esta es la realidad fiscal del municipio, en los años de 1975 a 1984 que brilla por la ausencia de recursos de capital y los obtenidos por empréstitos o créditos indicando una capacidad de endeudamiento totalmente virgen

Otras particularidades encontradas nos indican como una caída del 7.15% al 2.64% implica una pérdida en la participación de 200 a 300%, cosa que solo puede ampararse en una desactualización terrible de los censos catastrales, en sistemas de recaudo inefi

cientes e inoperantes y en sus archivos, aún a pesar, de ser unos de los municipios más organizados. El impuesto de rodaje se encuentra nominal y realmente estancado en valores que no son afectados por la inflación, más si por la mano invisible de la desorganización y el compadrazgo. Pero es más curioso el impuesto de Industria y Comercio puesto que se calculan con una arbitrariedad impresionante, dejando su valor en proporciones mínimas. "Y así el resto de componentes de la estructura de ingresos municipales ubicándolos en una situación tan crítica en que el 98.93% de ellos son provenientes del Gobierno Nacional, con el agravante de que hay una corriente planteando su exclusión y manejo total por este último como lo plantea la comisión NIESNER. BIRF situación que sigue en peor estado al registrado en muchos municipios de la ciudad y en particular de Pasto e Ipiales cuyos rubros alcanzan el 25% del total." (82)

Si analizamos el gasto público encontramos tantas dificultades en la presentación de los cuadros emanados de las mismas fuentes (Cuadro 66). Porque su elaboración se define con precisión los gastos de funcionamiento e inversión, comprendida esta última como directa e indirecta incluyendo la primera las organizaciones que se supervisa directamente en el municipio, mientras la segunda comprende los recursos que el municipio traslada a otras entidades para que se ejecuten según lo define la Escuela Superior de Administración Pública. Sin embargo tenemos que de acuerdo con lo definido en el tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Presupuesto inicial debe consignarse el valor asignado o proveniente del impuesto a las ventas para gastos relacionados con SALUD y EDUCACION. Este organismo ha creído que en caso de suceder lo contrario en improbación sea la consecuencia inmediata por la oficina de Planeación Departamental y la Se

(82) Planeación Nacional, diagnósticos de las finanzas públicas de Ipiales, Pasto y otros, 1980.

cretaría de Gobierno o en el gasto ejecutado por las glosas de las cuentas municipales por parte de la Contraloría departamental. Esta medida se ha venido cumpliendo con alguna precisión. Por eso es válido considerar que inversión es el gasto relacionado con educación, salud y obras públicas directa o indirecta, puesto que su ejecución está encaminada a prestar los servicios públicos encomendados a la administración, aspecto que de una parte es positivo.

Con estos antecedentes tendríamos que en 1975 los valores correspondientes al funcionamiento de la Administración Municipal serían del 21.6% imputándose un mayor valor del Departamento de Gobierno 15.79%, Hacienda 4.29%, el 78.39% restante le corresponde a Educación, Salud y Obras Públicas. Esta situación es más o menos similar durante el transcurso de los años componentes de la muestra analizada, alcanzando hasta un 30% en 1979, en dirección proporción al manejo clientelista y politiquero, porque no cabe otra razón y llegando al 12.42% en 1983 el Departamento de Gobierno, 3.91% para el Departamento de Hacienda y a 42.12% y 35.0% el Departamento de Educación y salud. Esta situación si se analiza las tasas de crecimiento en los mismos años se mantiene similar. Porque el crecimiento promedio en el departamento de Gobierno es correlativo al índice de inflación de esos años y las mayores magnitudes de los mismos corresponden a Salud, Educación y Justicia, como se puede apreciar en el cuadro(66). Ahora bien, el problema no está situado en este aspecto que es benéfico para el Municipio y de hecho evidencia el grado de cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, disposición que hoy acaba de ser abolida como producto de la continua presión política. Realmente las dificultades residen en que como se podrá observar en el Presupuesto para la vigencia fiscal en curso la inversión se fracciona excesivamente para atender las múltiples necesidades de corregimientos y veredas y lograr los compromisos adquiridos por los Alcaldes de turno, de los políti-

cos regionales no dando garantía de que estos dineros cumplan con la destinación asignada porque o por la vía de la sobrefactura- ción se evaporan o no se registran y se derrochan en festines y cosas similares. De esta manera los recursos no cumplen eficien temente su función dándole rienda suelta a la actitud mediante las Escuelas y veredas necesitadas, además de impedir su inver- sión en proyectos de mediana rentabilidad que con un poco de sa- crifico en los costos sociales permiten incremento del empleo y la multiplicación de la inversión.

1. Las alternativas tributarias y financieras:

La situación esbozada en el terreno nacional, departamental y local ha sido cuidadosamente esbozada por los diferentes go- biernos, en especial por la administración TURBAY AYALA y BELISA RIO BETANCOURTH, quien-es han propuesto la política de la descen tralización y de autonomía regional. Independientemente de la validéz política de las concepciones que las sustenta;esta se ha dividido en dos aspectos: El fiscal y el Administrativo. Tal como se afirma en el plan "La estrategia de desarrollo regional equitativo busca que las regiones generan y administran con rela tiva autonomía sus propios recursos".

Pues bien, es en el marco de esta concepción y antecedentes como se expide la Ley 14 de 1983 cuyo objetivo es incrementar o ampliar los recursos tanto de los Departamentos como de los muni cipios. Se han hecho algunas estimaciones por parte de Entida- des Públicas como Fedesarrollo, El D.N.P. y otras, las cuales coinciden en que el aumento para el primer año sobrepasa los 10'000.000 por esta ley. Se ha planteado que el deterioro per- manente de la estructura impositiva local se atribuye a diferen tes factores. Entre otros está la descentralización e inflexibi lidad de la estructura tributaria, la misma naturaleza de los bienes gravados, la diversidad de la base y las tarifas del gra-

vámen, y el deficiente manejo administrativo, acusando una inelasticidad respecto del PIB y del crecimiento del ingreso como, hemos visto. Esta a rasgos generales es la situación del municipio aunque en nuestro análisis pesan mas otra clase de factores. Pero para efectos de lograr el impacto de esta ley en las finanzas públicas municipales hemos realizado un análisis particularizado de ellos, estableciéndose los siguientes hechos:

2.1. Impuesto Predial.

El problema fundamental de este renglón tributario concebido como el más importante y la principal fuente de recursos municipales radica en la desactualización que tienen los avalúos catastrales en todas las regiones del país. Existe una gran diferencia entre el valor comercial de los inmuebles y el valor de los avalúos catastrales. Por eso se cree conveniente realizar una actualización del 10% sobre el último avalúo, en reajuste anual acumulado, año por año, de acuerdo con su antiguedad o fecha y su período de duración no podrá exceder de 15 años a nivel urbano (Artículo 1º ley 14). Para los predios rurales, al reajuste previsto en el artículo anterior surtirá efectos fiscales así: para 1983 el 50% de su valor y para 1984 el 100%. (Artículo 2º). Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros pendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles. Finalmente la Ley 14 estableció el manejo discrecional de la misma estableciendo el rango del 4 a 1 12 x 1.000 de la tasa que pueden establecer los Concejos de los municipios para el impuesto predial en su territorio. Vale la pena indicar que dentro de los límites están las sobretasas municipales (Ej. arborización, parqueo), pero no de las corporaciones regionales, las cuales obtienen actualmente en Nariño el 3 x 1.000 en algunas ciudades y en los municipios pequeños. Los concejos podrán elevar las tasas para aumentar sus ingresos especialmente

en los períodos en los cuales los valores catastrales reales mues tran una disminución. Además, cualquier municipio podrá reducir las tasas efectivas en un momento determinado, como mecanismo pa ra que sus habitantes acepten valores catastrales más cercanos a los comerciales.

Ahora bien, el municipio de la Cruz tiene una extensión de 230.25 kilómetros cuadrados con un gran porcentaje de área cubier ta por bosques naturales, destacándose en esta zona la región de el Cascavel actualmente en colonización. El área total se estima en 25% de bosques naturales, el 10% área no cultivable y el 65% área potencialmente apta para explotación agropecuaria. En 1970 existen, censadas 4.346 parcelas con 33.425 hectáreas que equiva len al 14.52% del área total. El número de viviendas existentes es de 1.767 y según el sistema de información regional de Planea ción Nacional se tendrá las siguientes bases:

AÑO	PREDIO	AVALUO (Miles)	IMPUESTO (Miles)
		11.402	
1973	1.072	11.995	75.111
1975	1.090		
RURAL		25.422	
1973	4.241	27.384	75.41
1975	4.239		

El cálculo de la tasa real se puede deducir así:

75.111 ÷ 11.995 = tasa por mil
Tasa = 6.6 por mil

Esta difiere notablemente del acuerdo del Concejo, existente que plantea una tasa del 4 por mil. Pero bueno nos interesa aquí es plantear cual es el valor promedio del avalúo para esos años establecidos de la siguiente manera:

Promedio avalúo 73 = $ 25.422 = $760 ha.
33.425 has.

75 = $ 27.584 = $ 825 Ha.
33.425 Has.

En 1975 se estima que se debe avaluar la propiedad en $ 10.000/Ha. y la estructura de usos de suelo es la siguiente: Cuadro 67 Usos del Suelo).

En 1975 debía recibir 2.484.160 con una tasa de 8 por mil y tan solo recibe 75.111 equivalente a 3.02% de su valor. Ahora la cobertura a nivel rural es de 50.35% porque en el archivo de la Alcaldía existen 2.667 tarjetas y deben en 1982 ser por lo menos 4.500. Además de esto para la corporación municipal deben tenerse en cuenta tarifas impositivas diferenciales que graven más las grandes propiedades y menos a las pequeñas. Para su operatividad se requiere la actualización de los avalúos catastrales de los predios urbanos y rurales de cada uno de los municipios mediante la confrontación de los datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con los datos de la respectiva tesorería y el Centro de Cómputo de Nariño S.A., tanto para la actualización como para la liquidación del impuesto y su facturación, esto ser vicio debe imputarse en el valor del impuesto a cobrar. Hemos anexado un proyecto de acuerdo que se someterá a consideración del Cabildo para su discusión y aprobación. Sin embargo y para efectos de hacer estimaciones financieras hemos proyectado su va lor a 1985 con una cifra posible de 2 millones de pesos teniendo en cuenta un reavalúo de los predios rurales del 50% y 10% para los urbanos y un incremento anual del 10% acumulativo. Cifra que estaría por debajo de lo que realmente debería recibir el muni- cipio, esperando que el manejo técnico del impuesto permita in- crementar su valor que planteado como está pasaría a ser el 8% de los ingresos (Cuadro 68).

CUADRO No. 67

MUNICIPIO DE DA CRUZ

USO DEL SUELO 1.973 - 1.975

	HAS. 1973	%	HAS. 1975
Cultivos permanentes	183	0.56	183
Cultivos anuales	6.393	19.41	6.393
Tierras en descanso	1.891	5.74	
Otros datos	17.685	53.62	17.665
Total	32.943	100%	31.052

FUENTE: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

2.2 El Impuesto de circulación y Tránsito y Timbre Nacional.

Estos impuestos se originan en las leyes 97 de 1913 y 60 de 1939, la vigencia en cuanto al de Circulación y Tránsito la dicta en la ley 48 de 1978 y en cuanto al de Timbre Nacional en la ley 27 de 1976 y su decreto reglamentario es el 3674 de 1981, la estructura tributaria se determinaba de acuerdo al modelo y el peso del vehículo, desconociendo aspectos físicos como su valor comercial. En este aspecto el gobierno recoge las recomendaciones de la comisión WiesnerBirf que recomendaba la inclusión del valor comercial como del tipo de servicio a que estuvieran destinados los vehículos, fijando las bases de impuesto:

El impuesto nacional de tiembre o de rodamiento, gravámen que es cedido a los departamentos, intendencias y comisarías y el D.E. de Bogotá cuyas nuevas tarifas son fijadas de acuerdo al valor comercial del vehículo automotor sobre una base progresiva (Una tasa mínima de ocho y una máxima de 25 x 1000) para vehículos de servicio particular.

Se estima que anteriormente que en el país cada vehículo pagada 1.200.oo, actualmente calcula el departamento Nacional de Planeación un ingreso de $5.036.7 millones con un Parque automotor de 757.6 miles de vehículos con lo cual se obtiene un nuevo promedio de 6,650 que significa un incremento respecto del primero de 542%. Este factor nos ha servido para estimar el ingreso proveniente de este impuesto para el Municipio que desde luego también debe adaptarse mediante acuerdo de su consejo por lo cual también anexamos un proyecto a presentarse en la Corporación pública. Cabe anotar que el Centro de Cómputo ya ha enviado al Municipio las facturas para el cobro del impuesto, después de hacer la actualización y programación del Parque Automotor.

2.3 Industria y Comercio.

Cuadro Nº 68

PROYECCION DE INGRESOS

PROCEDENCIA	I.975	I.976	I.977	I.978	I.979	I.980	I.981	I.982	I.983	I.984	I.985	I.986	I.987	I.988	I.989	I.990	I.991	I.992	I.993	I.994	I.995
INGRESOS CORRIENTES	1045.816	2.148336	322.560	3.044,562	4835.664	5596,188	6'099.65	90.646,728	12.403.94	15730.81	22.87787	29.478 91	38.0883	54176 08	76594.13	99.256	1084395	141.271.95	1845996	241274.63	3157328
I INGRESOS TRIBUTARIOS	109747	139.489	163.214	154302	230.082	304.625	323 782	329601	511.935	1012.02	1.23500	2.539.91	2.79536	5.091.05	6.443.19	3.775.00	4.174.53	4.90372	4.930.17	5.497.00	6.07232
a) IMPUESTOS DIRECTOS	75.011	97.516	109.162	109.185	157.375	175.822	205.908	221.599	231.325	404.6	2.058.79	2.267.57	2.497.5	2.750.9	3.030.05	3.350.25	3.0723	3.7820	4.3545.3	4.753.39	5.222.02
PREDIAL ORDINARIO PREDIAL ADICIONAL	174.626	25.809	106.417	10.275.	108 772	134.016	180.497	220-016	294.356	503-829	2.003	2.200	2.420	2.662	2.928	3231	3.843	3.7870	4.1680	4.582	5.040
CIRCULACION Y TRANSITO	375	283	340	1790	8.480	2.110	4.470	5.110	4.320	24.450	29.366	35.277	47.3	50.7	60.95	75.15	87.79	103.32	126.04	113.85	182.02
OTROS	110	2042	745	120	21373	28.699	20.841	3.475	32.147	26.4	29.4	32.3	382	41.1	44.1	47.1	50.0	52.5	53.9	53.9	56.6
b) IMPUESTOS INDIRECTOS	34.736	51.573	74.052	51.417	92.317	130.903	11.60.174	106 052	180.410	613.142	236.20	256.34	300.38	340.15	3415.14	436.85	406.73	466.42	647.97	743.42	955 90
INDUSTRIA Y COMERCIO	8.252	9.862	11.314	2.031	17.896	38330	34.120	264.30	41.210	82.420	96.50	116.08	141.89	170.03	204.04	244.85	293.62	352.00	420.16	507.72	609.27
CONSUMO DE GANADO PESAS ESPECTACULOS PUBLICOS	26.504	42.711	62.738	42.328	74.521	94.473	95.564	79.592	139.200	126.4	157.33	148.20	159.39	170.12	181.05	191.95	202.91	213.04	234.77	23:57	245.83
II INGRESOS NO TRIBUTARIOS	45.894	20368-49	1.645.446	2669.960	4325572	5289561	7882.031	10.317048	11978,001	13,732.5	20.582.72	26.943.0	35-290-0	51.685.0	70.478,94	75.494.8	104.285	13.865321	178648.4	24.577760	
c) TASAS Y VENTA DE SERVICIO MULTAS RENTAS CONTRACTUAL	45.894	58.925	50.455	113.406	143.595	136.636	260.628	265.857	300.319	398.59	429.79	466.00	502.2	538.4	574.61	610.82	647.92	683.25	719.43	755.64	
b) PARTICIPACIONES	1.001.185	1.979.924	1.594.991	2.776.504	4.181.9815	5.152.975	7.621.403	10.051.206	11.675.582	13.333.9	20-153	26.477	34.789	45.704	60.042	78.864	103.639	136.160	1.7686720	235.022	
INGRESOS DE CAPITAL	1.893	3.426	50.918	41.204	50.628	79.062	32.871	134.530	75.184	107.775	119.31	130611	14239	155.91	167.26	178-80	188.32	200.05	211.59	223. 12	
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	10.48719	2.151.764	1.879.518	3'086786	4.886.422	5673248	6038594	10781.2382	12.864.100	1.58756	2299718	2960774	33.220.36	54.329	778230	83442	108540	141.872.2	1846611.	241.497.78	
			80.84%	1265 %	647 %	4853%	4164%	2373%	34,12%	1653%	3431 %	3627%	28,74%	292%	4211%	41.89%	8.24%	30 19%	3013%	30.21%	3035%	3037%

FUENTE : ESTA INVESTIGACION % 20% de Δ Ē 302.03 X̄ =37.75% Ē = 372.94 X 31.08%

Este impuesto es supremamente importante en las grandes metrópolis y ciudades intermedias. El manejo discrecional de los administradores municipales ha permitido una heterogeneidad en la base imponible o base de liquidación que generalmente no refleja la actividad económica del establecimiento industrial y comercial. La ley 14 de 1983, capítulo 2º y 3º introducen modificaciones sustanciales con respecto a este gravámen que se sintetiza en los siguientes aspectos:

- Unificación de la materia imponible y base del impuesto manteniendo la discrecionalidad de la tasa a nivel local, pero dentro de ciertos límites.
- Definición de actividades exentas de gravámen.
- El impuesto de industria y comercio estará complementado con el impuesto de establecimientos y tableros.
- Restructuración del impuesto al sector financiero.

Se ha determinado que la base gravable para efectos de liquidación estará constituída por los ingresos brutos permitiéndose algunas devoluciones especificadas en la ley. Su determinación y asiganción, concierne a los Concejos Municipales, y para esta tarea es fundamental un censo de establecimientos por actividades para la correspondiente facturación y liquidación del impuesto.

Para ello también anexamos un Proyecto de Acuerdo y un Formato de Encuesta que puede ser procesado por el Centro de Cómputo de Nariño S.A. En relación con las exoneraciones que anteriormente se había promulgado, por los compromisos adquiridos de los diferentes gobernantes, tienen que desaparecer quedando en manos del Concejo Municipal su establecimiento. Para las proyecciones se ha incrementado su valor en base de las consideraciones hechas a nivel de ésta categoría de municipios por el D.N.P. y se duplica desde luego, aquí no se tiene en cuenta el impuesto a las Ins

Este planteamiento que esboza el Quid de la cuestión planteada para la administración pública como convertirlo en una realidad y no en buenas intenciones? Nuestra reflexión no pasa de ser so fisticada y trata de atenerse al fenómeno existente. De una par te tenemos una administración débil, politizada, en crisis finan ciera, y como consecuencia de ello incapáz de generar empresas y servicios eficientes despilfarrando los escasos recursos que posee. Y de otra los cursos de acción y alternativas a seguir. El primero sería que la administración haya un replanteamiento de fondo sobre su funcionamiento y se señale como objetivo bási co la racionalización de sus funciones para prestar servicios eficientes, en tal sentido se podría ubicar con precisión sus de ficiencias a través de manual de funciones, sistema de control, organización y funcionamiento, siendo la limitante política un cuello de botella casi insuperable, con lo cual tendríamos que suponer el curso de acción en este caso a seguir sería el de la reforma administrativa y de la estabilidad de sus funcionarios, que esperan no un acuerdo del Concejo sino una ley. Pero de pla no esto no es posible en el corto plazo. Además se necesitan re cursos y empresas y es de ahí donde se puede sugerir una tercera alternativa. Claro que antes existe la posibilidad de recortar drásticamente la planta de personal municipal, acción que no se ejecuta por impopular o inconveniente políticamente y tenemos fi nalmente una capacidad de endeudamiento virgen, inutilizada des de hace mucho años. Entonces porqué no crear una Empresa de Ser vicios públicos semi-oficial que utilice los recursos de crédito para la construcción de una plaza de mercado, coliseo de ferias, matadero, proyectos que son de beneficio colectivo y de prosperi dad y urgencia en su realización.

Con ello estaríamos forzando al municipio a disminuir los auxilios destinados a fines políticos o individuales antes que a objetivos sociales económicos y al mismo tiempo ampliando la capacidad financiera. Y de otra parte una empresa semi-oficial

a la cual se vincule el capital local garantizando que prime la eficiencia antes que vinculación política del funcionario. Se buscarán mecanismos para lograr márgenes de rentabilidad y expandirse a otros proyectos la inversión, previa su recuperación.

Este aspecto es perfectamente complementario de la creación de empresas que agrutinen mayor cantidad de municipios y generen mejores costos en la prestación y administración de los servicios. Pues bien para ello nosotros hemos proyectado los ingresos a 10 años. En primer término se han afectado positivamente los ingresos reformados por la ley 14 en las proporciones y tasas que ellas indican. En segundo que no se instaurarán en procesos de planeación en la localidad y la región se han proyectado los ingresos restantes con excepción de los nacionales por el método de mínimos cuadrados, dado el sensible estancamiento en que se encuentra y su más improvisible recuperación quedando con la tendencia que anteriormente manifestamos. En cambio las participaciones nacionales, el impuesto a las ventas se ajusta a un crecimiento geométrico y se establece que su tasa promedio en los años de la muestra es de 37.5% mientras que en la proyección es de 31.08%, con lo cual creemos no estar afectando excesivamente las proyecciones. Los ingresos de capital también se proyectan con el método de mínimos cuadrados y todos estos valores pueden apreciarse en el cuadro 70 que aparece con una agrupación de menor cantidad de rubros presupuestales, para efectos de visualizar las proyecciones y los cambios sufridos por la aplicación de la ley 14 de 1983. Ahora, según lo establecido por la ley 71 de 1988, la capacidad de endeudamiento de los municipios es el 30% de los ingresos corrientes por ese en el cuadro 70 se tiene calculado sus valores para el período de duración del crédito. Se ha establecido que este debe ser de 10 años y con interés anual sobre los saldos del 2% anual, modalidad establecida por el P.F.D.U., entidad adscrita al Banco Central Hipotecario y que es quien dispone sus recursos para esta clase de financiamiento. En igual

CUADRO Nº 70

MUNICIPIO DE LA CRUZ

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

AÑO	INGRESOS CORRIENTES (1)	CAPACIDAD DE PAGO	VALOR DEUDA	I-C	INTERESES PAGADOS MAS AMORTIZACION	SALDO
1985	22.877	6.863.1	76.831	16.902	6.863	86.870
1.986	29.476	8.842	86.870	19.111	8.842	97.139
1.987	38.088	11.426	97.139	21.370	11.426	107.083
1988	54.176	16.252	107.083	23.558	16.252	114.389
1.989	76.992	23.097	114.389	25,166	23.097	116.457
1.990	83.269	24.980	116.457	25.620	24.980	117.127
1.991	108.459	32.537	117.127	25.767	32.537	110.357
1.992	141.271	42.381	110.357	24.278	42.381	92.254
1.993	184.599	55.379	92.296	20.296		55.171
1.994	241274	72.382	55.171	12.137		0
TOTAL		294.139				

(1) Excluye ingresos de Capital

FUENTE: ESTA INVESTIGACION

sentido se cree que es conveniente anexar un proyecto de acuerdo autorizando al alcalde para contratar el empréstito y si anexan las posibles líneas de financiamiento para que la corporación elija las más convenientes, siendo posible lograrlo hasta con la banca privada.(84)

Desde otro punto de vista la zona norte del departamento es una región en la que no se ha instaurado un proceso de planeación, como ya se está viviendo en la exprovincia de Obando y en la Costa Pacífica, ambas regiones con sus planes de desarrollo y secciones de la corporación autónoma de Nariño, para instaurarlo es imprescindible unificar los estamentos sociales, civiles y gremiales en un organismo que bajo su dirección realice los estudios tendientes a reconocer las necesidades de la región y buscar los mecanismos institucionales, los recursos, y la manera de utilizar en mayor proporción las potencialidades que se encuentren, permitiendo mayor mayor audiencia ante el gobierno nacional dado que un solo municipio casi no tiene capacidad de negociación. Por esto consideramos fundamental la creación de un organismo de planeación que inicialmente se ha concebido como Oficina de Planeación pero que desde el punto de vista de su eficiencia y funcionamiento por fuera de los obstáculos políticos requiere la configuración de una corporación y la vigilancia permanente de los estamentos que la dirigen. Con todas las reformas propuestas la administración municipal tendrá la estructura que aparece en el diagrama anexado, en los cuales además de los departamentos existentes se considera conveniente la inclusión de una oficina de valorización que en el tiempo busque las posibilidades de realizar un conjunto de obras por el sistema ampliamente conocido.

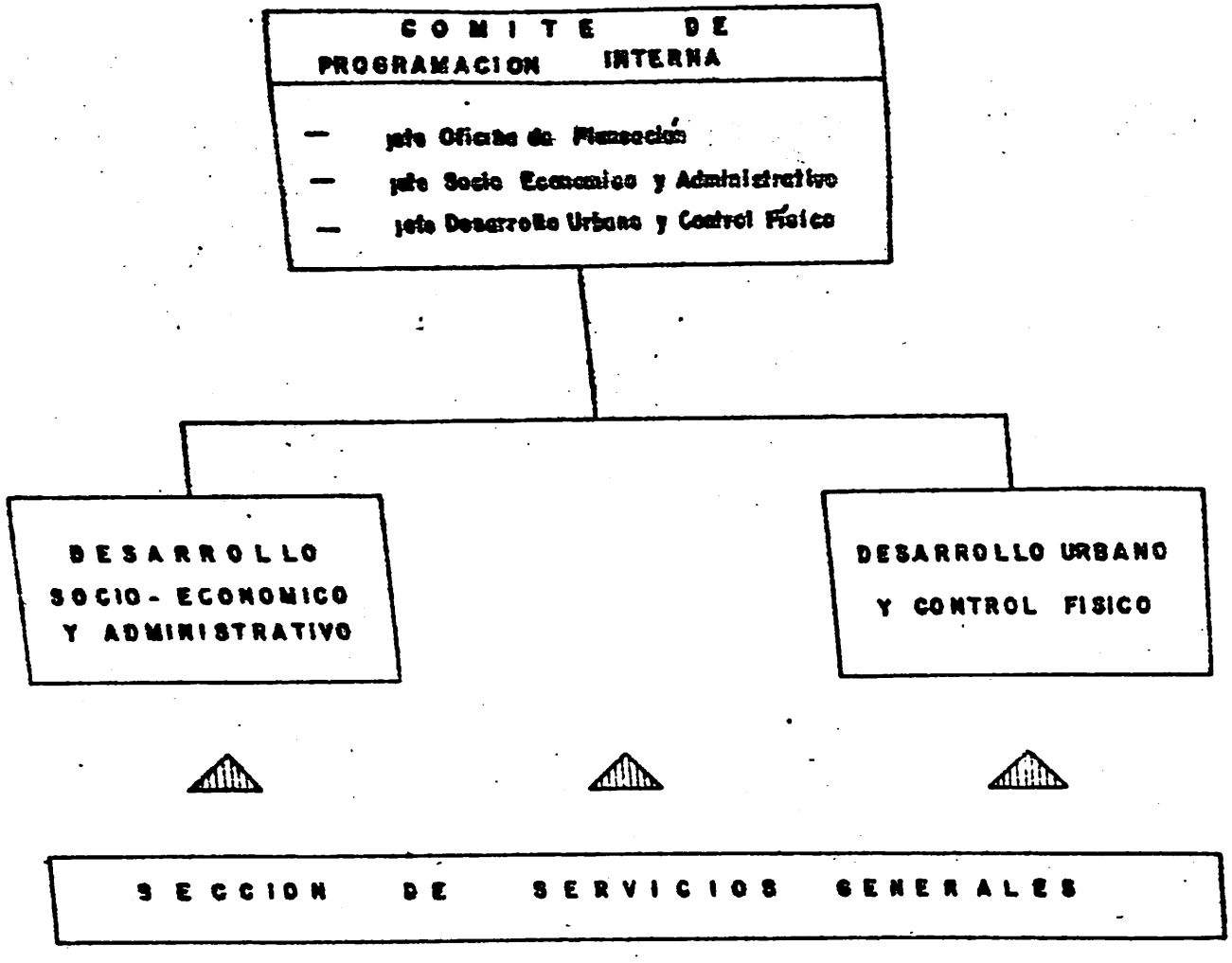
---

(84) Ver líneas de financiamiento, planeación departamental 1983.

CUADRO Nº 71

MUNICIPIO DE LA CRUZ

ESQUEMA DE ORGANIZACION DE LA OFICINA DE PLANEACION

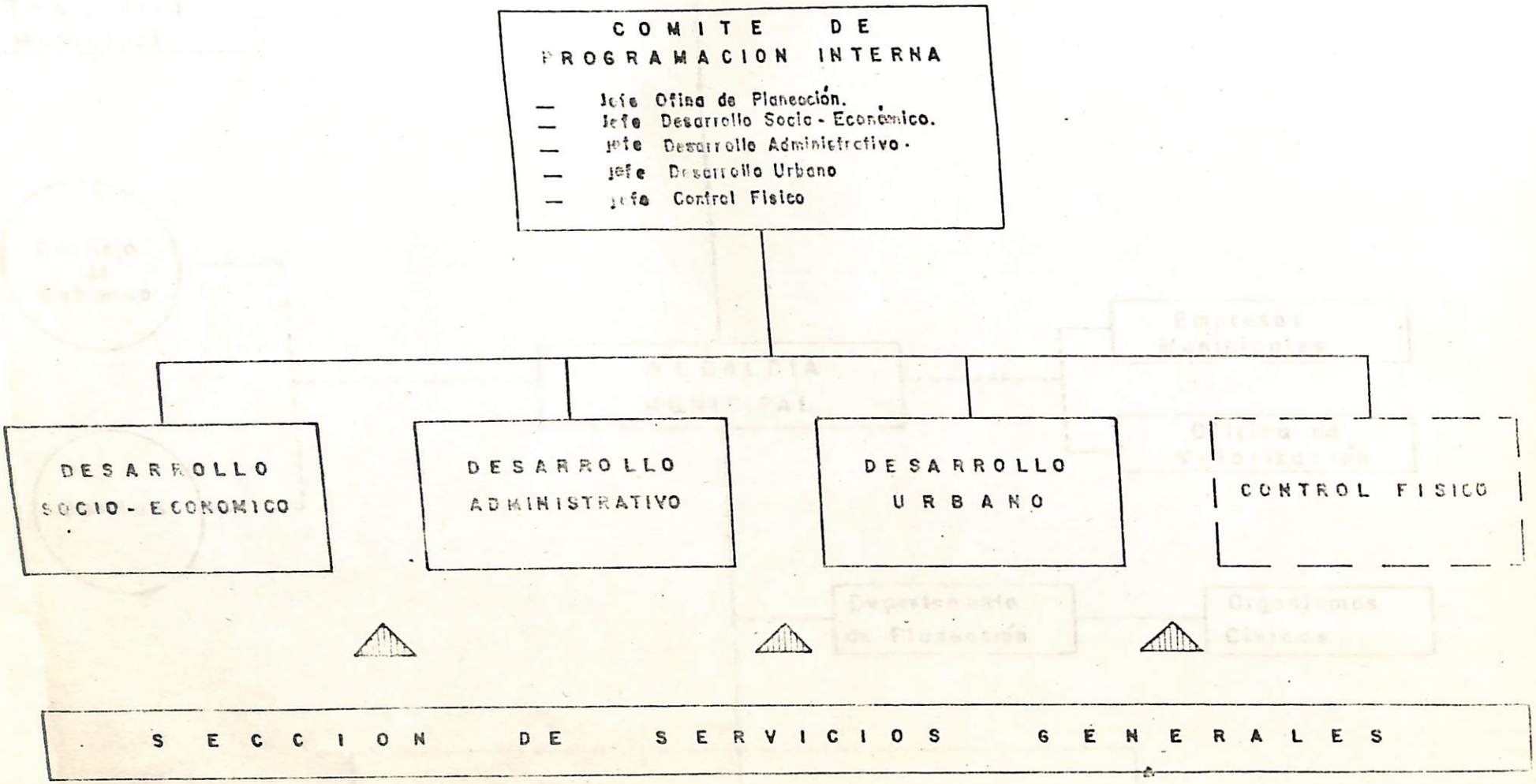


A.L.B.

CUADRO Nº 12

MUNICIPIO DE LA CRUZ

ESQUEMA DE ORGANIZACION DE LA OFICINA DE PLANEACION

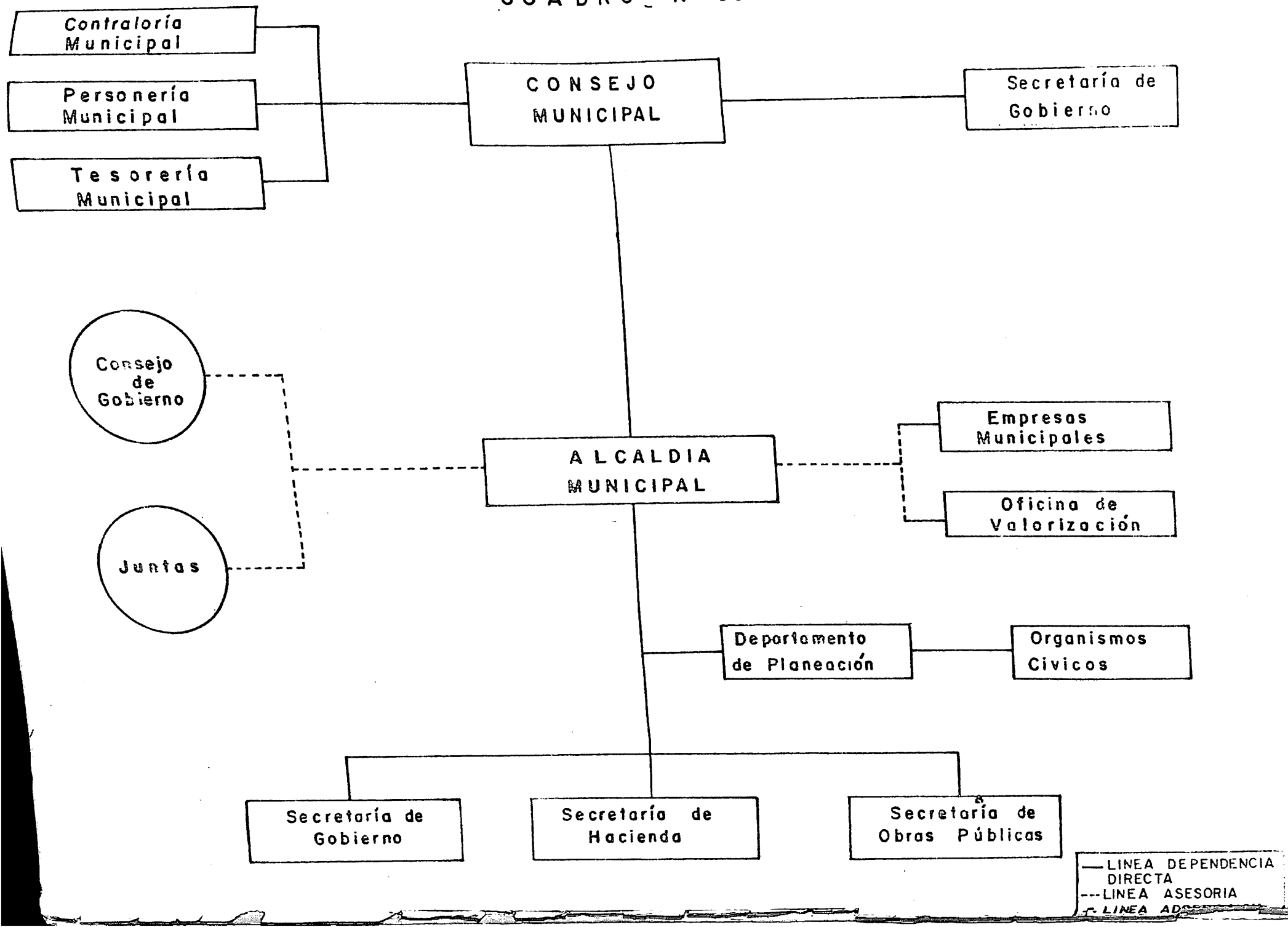


A.L.B.

1.- LINEA ADSCRIPCION

ORGANIGRAMA TIPO PARA UNA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

CUADRO Nº 69



X.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Se ha descrito brevemente el proceso de estancamiento en que se encuentra nuestro departamento, como producto de múltiples aspectos históricos, geográficos y políticos, sin querer por esto hacernos falsas ilusiones sobre el desarrollo del mismo. La realidad es tan contundente, que no es necesario ni justificable esgrimir teorías inscritas en un tecnocratismo estéril, más bien este marco de análisis nos permite deducir con claridad las formas de vida que se encuentran en el departamento, deterioradas por la ausencia de servicios, de recursos y de acumulación para impulsar un proceso de agroindustrialización, por ejemplo, y por formas de producción que subutilizan la fuerza de trabajo y permiten la utilización de tecnologías supremamente rudimentarias en un ámbito cultural religioso y servil determinada por una voluntad labilizada, por el subdesarrollo, el atraso y la dependencia espacial. Esta situación descompone excesivamente el denominado bienestar y efectivamente es motivo de preocupación investigativa técnica e industrial, además de las protestas continuas que generan y el aglutinamiento de importantes sectores cívicos y gremiales.

2. En esta óptica el Municipio de La Cruz, se halla inscrito en la misma situación y en el mismo proceso, haciendo imposible detectar particularmente, mejor llevar a cabo alternativas de desarrollo que posibiliten afectar positivamente variables como el empleo, la producción o el ingreso que necesariamente deben evolucionar en la perspectiva de detener los flujos migratorios, resolver el problema del atraso agrario y en general de todas las actividades económicas y combatir la miseria en extremo, reinante en el país en el sector rural y en los estratos sociales bajos. Hay decenas de estudios en los cuales se formulan políticas de desarrollo agrario, comercial e industrial, pero situadas más bien en una perspectiva puramente demagógica por cuanto que su caracterización es fundamentalmente función de los recursos que se hayan asignado a sus programas concretos y de paso a factores estructurales en la tenencia de la tierra. Este último aspecto es más

podríamos reforzar el planteamiento según el cual corresponde al municipio no una disminución y exclusión definitiva de su estructura fiscal, del impuesto a las ventas, sino su ampliación y mayor ingerencia en las actividades y servicios que este presta, siendo la célula fundamental de la división política actual y donde se desenvuelve la vida cotidiana de sus gentes. Una efectiva propuesta de descentralización debe dejar un buen porcentaje del impuesto a la renta en el municipio. Pero las limitantes fundamentales para ello, son de orden constitucional por lo cual se seguirá reflejando en el municipio una estructura tributaria con baja participación de las denominadas contribuciones municipales. Además estas últimas denotan una serie de anomalías en su administración y recaudo por lo cual se propone una reforma tributaria, recogiendo básicamente los lineamientos expuestos en la Ley 14 de 1983, con lo cual se incrementan los recursos que según esta misma deben destinarse a inversión.

4.- Creemos el actual manejo de la inversión pública municipal es ineficiente, dispersa y proclientelista por lo cual la manera de articularlo a una real prestación de servicios es a través de una empresa de carácter semioficial que aglutine todos los existentes y busque la disminución de costos operativos y administrativos con otros municipios para lo cual se ha creído conveniente utilizar los recursos de crédito con el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y en una suma igual a 76 millones de pesos equivalente a una capacidad de endeudamiento proyectada a 10 años, con intereses del 24% y amortizaciones a 10 años, con uno de gracia.

5.- Con estos análisis, reformas y propuestas y antecedentes creemos haber compilado los aspectos propuestos para el estudio. Sólo que en un proceso de planeación no lo garantiza un estudio, se requiere en primera instancia de la apropiación de los dirigentes locales de estos elementos para lo cual es conveniente que los proyectos de acuerdo propuestos sean discutidos en primera instancia por comités y organismos cívicos, para cuyo fin el ambiente y expectativa social sean presentados

bien de carácter político e histórico que supera las recomendaciones y posibilidades de cualquier trabajo investigativo. Por ser un problema de recursos se considera indispensable que el municipio y la zona norte en general, que presenta cierta homogeneidad por aspectos geoeconómicos debe necesariamente fortalecer sus poderes de negociación y de captación de los mismos. Para ello es indispensable ante el gobierno nacional llegar con propuestas técnicas claras, proyectos específicos, en los cuales se justifiquen su inversión y rendimiento, costos cuantificables, beneficios sociales de los mismos y directamente interrelacionados con sus políticas o por evaluaciones concienzudas de las mismas. Este aspecto por sí sólo no generaría su consecución por lo cual se considera indispensable institucionalizar formas de autogestión cívica y popular a través de un organismo dirigido por los mismos que bien pueden ser una sección de la Corporación Autónoma de Nariño para la zona norte para lo cual los diferentes estamentos cívicos y gremiales deben solicitarle y se propone un esquema, adjunto de ella, creyendo conveniente, su estructuración inicialmente por el municipio, así como se realiza en otras regiones en donde se tiene identificado un eje de las actividades, tipo Ipiales para la exprovincia de Obando.

3. El esfuerzo fiscal de una comunidad es monolítico; en el debe incluirse la totalidad de tributaciones pagadas a los distintos niveles (nacional, departamental y municipal). No tiene mayor sentido hablar de un esfuerzo tributario municipal o un esfuerzo tributario nacional. Se trata de un esfuerzo tributario integral de la comunidad frente al estado, como quiera que se organice internamente. Es por ello erróneo hablar de una pereza fiscal, por ejemplo tomando únicamente el monto de contribuciones que la nación ha cedido a este orden administrativo de gobierno abstracción de la contribución espacial hacia el nivel nacional de gobierno, que podríamos denominar la transferencia centralizada. En otras palabras se trata de una segmentación ficticia que ignora el fenómeno real una centralización de recursos fiscales en cabeza del nivel nacional de gobierno. (Descentralización: el punto de vista fiscal, Jaime Vásque, Eduardo Fernández). Desde este punto de vista

ante el concejo municipal para su correspondiente sanción y aprobación. El proceso de planeación ahí comienza y se espera que el organismo propuesto realice estudios sectoriales, diseño de políticas, establezca objetivos más precisos y formule un plan de inversiones en el cual se incluyan proyectos específicos, formas de financiamiento, mecanismos institucionales, etc*. De esta manera sólo, puede la coordinación de las actividades económicas y sociales organizarse de alguna manera sin que por ello se vaya a creer que se van a solucionar todos los problemas, sino más bien garantizando su conquista con mejores instrumentos técnicos y el financiamiento de las formas de presión, negociación y poder popular en los organismos del estado, para impedir que ellos se diluyan en esfuerzos aislados ó atenuados por el ejercicio de la deminación política y económica enceguecida.

* En concreto los estudios que se propone son los siguientes:

- Proyectos de dotación de equipamiento urbano.
- Proyectos de Plan vial y de transporte
- Identificación y formas de participación del municipio en los programas de gobierno.
- Proyectos de servicio de acueducto y alcantarillado.
- Plan de energía y alumbrado municipal.
- Plan de comunicaciones y teléfono rural
- Plan de aseo urbano y disposición de basuras, incluyendo proyectos como el matadero, plaza de ferias, que se prestarán por una empresa de servicios públicos.
- Plan de comercialización y plaza de mercado.
- Plan de Fomento a la pequeña y mediana industria.

BIBLIOGRAFIA

1. AUDER, Ezequiel. Introducción a la planificación, Ediciones Colatina, 1.981

2. ARTHUR LEwis. Teoria de la Planificación Económica.

3. BANCO DE LA REPUBLICA. Cuentos Nacionales de Colombia, 1970, 1980

4. BYE, Pascal. Nociones y lecturas de Economía Espacial

5. BUENDIA, Jorge. La Cruz del Mayo. La ciudad más antigua de Nariño 1.979

6. CASTELLS, Manuel. Problema de investigación en Sociología Urbana, Novena edición, Siglo XXI editores.

7. CERUR. Curso de postgrado sobre planificación del desarrollo rural regional integrado, Revout. Israel. 1.980

8. COMITE CIVICO. Recomendaciones primer foro intergremial 1.983

9. CONTRALORIA DEPARTAMENTAL. Informe cuentas municipales 1975 -1983 Nariño.

10. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Economía Colombiana.

11. _____Código de Régimen Político y Municipal, Editorial Temis, 1.981.

12. CHAVES, Milciades. Estudio Socioeconómico de Nariño. Bogotá D.E. Mintrabajo. 1959.

13. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DEL CAUCA. Aspectos económicos. Abril 1980.

14. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Cambio con Equidad. Plan Nacional de desarrollo.

15. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA. Categorización de Municipios, abril, 1.980.

16. D.N.P. DRI Producción 1.976 - 1.980

17. D.N.P. Curso sobre vivienda y finanzas públicas municipales y departamentales.

18. D.N.P. UDRU, DER. Fase de formulación: objetivos, alternativas, estrategias de desarrollo. Aspecto metodológico, febrero 18 de 1.982.

19. D.N.P. UDRU, DER. Guia metodológica para la elaboración de los diagnósticos departamentales, diciembre de 1.981.

20. D.N.P. FONADE. Proyecto fronterizo Nariño-Putumayo. Diagnóstico del subdesarrollo artesanal en la región fronteriza Nariño-Putumayo.

21. N.N.P. UDRU, DER, Fase de programación: determinación de proyectos y planes de inversión (Guia Metodológica).

22. D.N.P. Finanzas intergubernamentales.

23. D.N.P. La política urbana y el plan de desarrollo.

24. D.N.P., P.F.N.P. Esquema urbano para la ciudad de Ipiales, agosto, 1980.

25. D.N.P. Recursos Humanos, cuaderno No. 1, enero, 1.980.

26. D.N.P. Sistema urbano regional, Cuaderno No. 3, enero 1.981.

27. D.N.P. Guia Metodológica para la elaboración de diagnósticos departamentales, diciembre, 1.981.

28.- D.N.P. Pérfiles Municipales. Sistema de Información Regional, diciembre, 1.981.

29. D.N.P. P.F.N.P. Resumen de programas y proyectos, diciembre, 1980

30. D.N.P. Fase de programación: Determinación de proyectos y planes de inversión, Mayo, 1982.

31. D.N.P. FONADE, Proyecto Fronterizo Nariño-Putumayo. Sistema Urbano Regional, Pasto, 1981.

32. D.N.P. Lineamientos para la ejecución de los estudios de un plan Integral de desarrollo municipal.

33. D.N.P. Diagnóstico y cursos de acción. Tomo I y II. Marzo, 1980

34. DANE. Boletines mensuales de estadística Nos. 276 y 305.

35. DANE. Censo de población, 1.951, 1964 y 1973. Nariño.

36. DANE. Monografía del Municipio de Pasto, agosto, 1982.

37. DANE. Censo de población, 1.951, Nariño.

38. ESAP. Investigación Socioeconómica. Técnicas y metodología de la investigación. 1.981.

39. ESAP. Manual de Planeación Departamental, octubre, 1.979.

40. ESAP. Manual de Presupuesto, 1979.

41. ESAP. Actuación del Municipio en el Fomento de las Actividades Económicas y sociales, 1975.

42. ESAP. D.N.P. Programación. Seminarios para el Desarrollo Municipal, 1.982.

43. FACECON. Estudio Socioeconómico: Un Municipio Minifundista (San José de Albán).

44. FACECON. Proyecciones, Revista, enero-mayo, 1.984.

45. FURTADO, Celso. El Desarrollo económico: un mito, junio, 1974.

46. FONDO FINANCIERO DE DESARROLLO URBANO. Manual de Crédito.

47. FONADE. INANDES. El Desarrollo Económico Departamental, 1960-1975.

48. GOBERNACION DE NARIÑO. Planeación Departamental. Impuesto de Rodamiento. Circulación y Tránsito, Pasto, septiembre, 1983.

49. GOBERNACION DE NARIÑO. Oficina de Planeación Departamental. Líneas de Financiamiento. Octubre, 1983.

50. KALMANOVITS, Salomón. Ensayos sobre el Desarrollo del Capitalismo Dependiente, Edit. Oveja Negra, 1980.

51. LOAIZA GALLON, Hernando. Evolución Histórica del Municipio Colombiano. Bogotá, Junio, 1982.

52. MORALES, Jaime. DNP. Avance sobre la Estructura Agraria de la Región Fronteriza Nariño-Putumayo.

53. MARTINEZ, Jesús. Planeación Económica Departamental. Conferencia Universidad de Nariño.

54. MEJIA AMAYA, Ignacio. Guia Administrativa.

55. MILLER, Eric. Desarrollo Integral del Medio Rural, 1975.

56. NARVAEZ RAMIREZ, Lucía. Las Clases Sociales en Nariño en la década del setenta. Hipótesis de un modelo Económico Regional.

57. ODONE, Claudio. Situación de los Recursos Humanos en Nariño y Putumayo, 1980.

58. PRESSAT, Roland. Demografía Estadística. Edit. Ariel, Barcelona.

59. PLANEACION DEPARTAMENTAL. Banco de Datos. Clasificación según el grupo de edades, Censo 1964. Nariño.

60. PLANEACION DEPARTAMENTAL. Diagnóstico de las Finanzas Municipales. Pasto, Ipiales, Tumaco, Mocoa), septiembre de 1980.

61. PLANEACION DEPARTAMENTAL. Plan de Desarrollo de Risaralda. 1982.

62. PLANEACION DEPARTAMENTAL DE NARIÑO. Comercialización de Productos Agrícolas. Pasto, agosto de 1980.

63. PLANEACION DEPARTAMENTAL. Ley 14 de 1983, Conjunto de Documentos Relativos a este tema.

64. PLANEACION DEPARTAMENTAL. Fase de formulación, objetivos, alternativas, estrategias y políticas de desarrollo. Aspectos Metodológicos, febrero, 1982.

65. PLANEACION DEPARTAMENTAL. Diagnóstico del Sector Agropecuario, 1982

66. PIDECA. Municipio de Cali. Instrumentos del Plan Integral de Desarrollo de Cali y su área de influencia, 1980.

67. PLANEACION DEPARTAMENTAL. Resultados del Censo de 1984.

68. PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE LA CRUZ, 1975-1983

69. RODRIGUEZ, Gustavo H. Teoria General. Desarrollo Administrativo, 1981.

70. REVISTA DE PLANEACION Y DESARROLLO. Volumen XV, No. 2 y 3, abril, Septiembre, 1983.

71. REVISTA IDEOLOGICA Y SOCIEDAD. No. 8, 10 y 14, 1975.

72. REVISTA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Economía Colombiana, 1983-1984.

73. REVISTA UNIVERSIDAD DE MEDELLIN, No. 36, febrero, abril 1982.

74. REVISTA BANCO DE LA REPUBLICA. Economía Regional y Fronteriza, Nariño, 1983.

75. SENA. Diagnóstico Socioeconómico Regional Nariño. Documento AP-04 Septiembre de 1977.

76. SENA. Diagnóstico Regional, octubre, 19781

77. SENA. Sistema de Planificación de Recursos Humanos, julio, 1982.

78. SOCIEDAD COLOMBIANA DE PLANIFICACION. Campo y Ciudad, 1972.

79. SERVICIO SECCIONAL DE SALUD. Plan Seccional de Salud, 1984-1986, Nariño, 1983.

80. URPA. Análisis de coyuntura 1 y 2 Pasto, 1983-1984.

81. URPA. Diagnóstico del Sector Agropecuario, diciembre, 1983.

82. URPA. Una aproximación a la situación actual del sector agropecuario, 1982.

83. VELEZ, Hugo. Dos ensayos acerca del desarrollo de la agricultura capitalista en Colombia, 1981.

ACUERDO NUMERO
( )

POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN FACULTADES AL EJECUTIVO MUNICIPAL

El Concejo Municipal de La Cruz en uso de sus facultades legales

ACUERDA :

ARTICULO 1o.- Facultar al Alcalde Municipal por el término de seis meses a partir de la expedición del presente acuerdo, para que modifique al actual sistema de impuestos sobre Industria y Comercio y de rodamiento, con la asesoria del Honorable Concejo Municipal y expida los decretos correspondientes cuya vigencia se iniciará en el momento de ser publicados.

ARTICULO 2o.- El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y deroga disposiciónes que le sean contrarias.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en La Cruz en el salón de sesiones del Honorable Concejo Municipal a los días del mes de 198.

Presentado por:

Alcalde Municipal.

ACUERDO NUMERO

( )

POR EL CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

EL CONCEJO MUNICIPAL DE LA CRUZ

En uso de las facultades legales y en especial las que le confiere el Artículo 197 de la Constitución Nacional, el artículo 169 de la Ley 4a. de 1913 y los capítulos II y III de la Ley 14 de 1.983.

A C U E R D A :

DISPOSICIONES GENERALES

ALCANCE Y FUNDAMENTO DEL IMPUESTO

CAPITULO I

ARTICULO 1o.- El impuesto de industria y comercio recaerá en cuanto a materia imponible sobre todas las actividades comerciales industriales, y de servicios que ejerzan o realicen con la jurisdicción del municipio de La Cruz, directa o indirectamente por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

ARTICULO 2o.- Se entiende por actividad comercial, las destinadas al expendio, compra-venta y distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor o al por menor y las demás definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por la Ley 14 de 1.983 como actividades industriales o de servicios.

ARTICULO 3o.- Se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, estracción, fabricación, confección, pre

paración, transformación, reparación, manufactura y ensamble de cualquier clase de materiales o bienes.

ARTICULO 4o.- Son actividades de servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las actividades enmarcadas por vías de ejemplo en el artículo 36 de la Ley 14 de 1.983.

ARTICULO 5o.- El impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenido por cada una de las personas indicadas en el artículo primero del presente acuerdo, excluyéndose de estos ingresos los siguientes conceptos: devoluciones, ingresos provenientes de ventas de activos fijos, exportaciones, recaudos de impuestos y percepción de subsidios cuando el contribuyente por la Ley cumpla estas funciones.

PARAGRAFO.- El promedio mensual resulta de dividir el monto de los ingresos brutos obtenidos durante el año gravable por el número de meses en que se desarrolle la actividad.

TARIFA INDUSTRIAL

ARTICULO 6o.- A los establecimientos o actividades industriales se les liquidará el gravamen de industria y comercio, de acuerdo a las siguientes tarifas:

ESTABLECIMIENTO O ACTIVIDAD INDUSTRIAL	TARIFA (Por mil)
Industria de Cuero (para uso industrial y para consumo final)	2.08
Fabricación de textiles (tejidos de lana, hilados y acabados textiles, tejidos de punto y otros)	2.00
Meteriales de construcción	2.00
Otras actividades industriales no dasificadas	2.00

ARTICULO 7o.- A los establecimientos y actividades comerciales, se les liquidará el gravamen de industria y comercio, de acuerdo a las siguientes tarifas:

Tiendas y graneros de productos alimenticios (viveres, abarrotes, frutas, legumbres, supermercados, comisariatos, panaderías, biscocherías, ventas de aves, pescados y mariscos)	2.0
Cigarrerías, rancho y licores	2.0
Prendas de vestir y calzado	2.0
Productos textiles excepto confecciones	2.0
Vehículos, automoviles, motocicletas partes y accesorios para los mismos	2.0
Maquinaria y equipo, accesorios y parte para la agricultura, ganadería e industria	2.0
Ferretería y artículos eléctricos	2.0
Materiales de construcción y madera	2.0
Muebles o accesorios para el hogar y oficina (meubles en general, vajilla, elementos decorativos, maquinaria, equipo de oficina)	2.0
Droguerias y farmacias	2.0
Productos agrícolas en bruto	2.0
Joyerías y piedras preciosas	2.0
Expendio de libros, textos escolares, papeleria y almacenes de discos	2.0
Aparatos y equipo para medicina y odontología	2.0
Almacenes de departamentos o secciones, depósitos y distribuidores	2.0
Agencias de negocios	2.0
Mercancías en general y otras actividades comerciales no clasificadas	2.0

TARIFAS DE SERVICIOS

PROYECTO DE DECRETO

Por el cual se reglamenta el Acuerdo No. de orgánico de Planeación Municipal.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA CRUZ

en uso de sus facultades legales,

D E C R E T A :

ARTICULO 1o.- La organización interna de la Oficina de Planeación Municipal será la siguiente:

Junta de Planeación

Oficina de Planeación.

2.1. Despacho del Director

2.1.1. Sección de Servicios Auxiliares

2.2. Comité de Programación Interna

2.3. Divisiones técnicas

2.3.1. División de Desarrollo Socio-económico.

2.3.2. División de desarrollo administrativo

2.3.3. División de Desarrollo Urbano.

2.3.4. División de Control físico.

I. JUNTA DE PLANEACION

ARTICULO 2o.- La Junta de Planeación Municipal actuará en estrecha colaboración con el Departamento Nacional de Planeación, la Oficina Departamental de Planeación y será el organismo vigilante de las labores de la Oficina de Planeación a la vez que, el instrumento a través del cual se lleve a cabo la coordinación y promoción de los estudios, planes, programas y proyectos que le sean presentados por la Oficina de Planeación Municipal, tendrá entre otras las siguientes

funciones:

a) Recomendar al Gobierno Municipal las políticas y criterios que sirvan de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas municipales, de acuerdo con las políticas generales trazadas por el gobierno nacional.

b) Coordinar las actividades que realicen en el municipio los organismos nacionales, departamentales y municipales.

c) Aprobar los planes y programas generales o sectoriales de las entidades públicas municipales y de aquellas que a nivel departamental o nacional inciden en el desarrollo del municipio.

d) Aprobar las medidas, recursos e inversiones necesarias para la ejecución de los planes y programas de desarrollo integral estudiados por la Oficina de Planeación y que el Alcalde ha de someter a consideración del Concejo Municipal.

e) Otorgar los permisos de nuevas urbanizaciones y subdivisiones de terrenos urbanos y suburbanos, con base en los conceptos preparados por la Oficina de Planeación.

f) Decidir sobre los casos no contemplados en las normas urbanísticas, en base a los conceptos técnicos preparados por la Oficina de Planeación.

PARAGRAFO 1.- Si la Junta no se pronuncia sobre los planes y programas sometidos a su estudio, dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación, el Alcalde los podrá llevar directamente al Concejo.

PARAGRAFO 2.- Los proyectos de planes y programas elevados al Concejo,

seguirán las normas señaladas en las disposiciones legales vigentes, especialmente las contenidas en la Ley 30 de 1.969.

ARTICULO 3o.- La Junta de Planeación Municipal actuará bajo la presidencia del Alcalde del municipio o su representante y estará integrada por:

a) El Secretario de Obras Públicas
b) El Tesorero
c) El Director de la Oficina de Valorización
d) Dos miembros elegidos por el Concejo para un período de dos años
e) Un miembro de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, nombrado por el Alcalde de terna presentada por la Junta Directiva para un período de dos años. Y uno de la colonia de profesionales y economistas.
f) Los Directores o Gerentes de los establecimientos públicos departamentales o municipales, cuando se traten asuntos de su competencia, como miembros no permanentes, con voz pero sin voto.
g) Cuatro representantes de las entidades cívicas y gremiales.

Al vencerse el período de los miembros a que se refieren los ordinales d), e) y g) del presente artículo, continuarán en el ejercicio de sus cargos hasta cuando se haga nueva elección.

PARAGRAFO.- El Director de la Oficina de Planeación Municipal será el Secretario de la Junta, y participara en sus sesiones con derecho a voz pero sin voto.

ARTICULO 4o.- El Alcalde señalará los honorarios a que tienen derecho los miembros de la Junta que no asistan a ella en su calidad de empleados públicos, e indicará el máximo de los que cada uno de ellos pueda percibir mensualmente.

ARTICULO 5o.- La Secretaría Técnica de la Junta Municipal de Planea-

ción, será desempeñada por la Oficina de Planeación Municipal y en tal virtud, los documentos que conozca la Junta, deberán ser presentados por el Director de la Oficina de Planeación en su calidad de Secretario de la Junta.

ARTICULO 6o.- La Junta se reunirá ordinariamente una vez por mes, extraordinariamente cuando sea convocada por el Alcalde.

II. OFICINA DE PLANEACION

ARTICULO 7o.- La Oficina de Planeación Municipal que se crea por el presente Acuerdo, estará adscrita al despacho del Alcalde del Municipio. Será la entidad asesora del Alcalde, consultora del Concejo y velará por la continuidad de los planes, programas y proyectos necesarios para el desarrollo del municipio; como tal, le corresponde llevar a cabo actividades tendientes a que los esfuerzos públicos y privados que se realicen en el municipio sean encausados y controlados para lograr el bienestar de sus habitantes, y un mejor aprovechamiento de sus recursos.

ARTICULO 8o.- Para el cumplimiento de los objetivos anteriores la Oficina de Planeación Municipal tendrá las siguientes funciones, que se adelantarán por sus propios medios o mediante el uso de servicios de asesoría o consultoría:

a) Efectuar y analizar las investigaciones de carácter económico, social, físico y administrativo que sean necesarias para la formulación de la política de desarrollo municipal.
b) Elaborar el plan integral de desarrollo, en coordinación con los organismos de planeación a nivel nacional y departamental, como instrumento de ejecución de esa política.
c) Revisar y actualizar periódicamente el Plan.
d) Elaborar las normas urbanísticas y demás instrumentos de implementación necesarios para su desarrollo.

e) Preparar el presupuesto anual de inversiones municipales.

f) Elaborar y coordinar el plan cuatrienal de inversiones.

g) Asesorar a la dependencia encargada, en la preparación del proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del municipio.

h) Evaluar y coordinar, en el nivel local las iniciativas y planes que traten de llevarse a cabo por entidades públicas, nacionales, regionales, departamentales e integrarlos en la elaboración de los planes y programas de desarrollo municipal con indicación de fuentes de recursos, inversiones y demás medidas necesarias para su ejecución.

i) Proponer a los organismos correspondientes los planes y programas municipales que deban tenerse en cuenta a nivel departamental, regional o nacional.

j) Definir planes y programas generales o sectoriales que proyecten las empresas municipales, la oficina de valorización y demás dependencias del municipio.

k) Establecer las prioridades de dichos planes y programas, de acuerdo al análisis "costo/beneficio social", para ser incluidos en el proyecto global del presupuesto que será presentado al Concejo Municipal.

l) Coordinar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas municipales con los otros municipios, con miras a establecer un regimen de planeación acorde con el proceso de integración regional y subregional.

m) Tramitar y analizar permisos de nuevas urbanizaciones y subdivisión de terrenos urbanos y dar concepto para su presentación a la Junta.

n) Elaborar los estudios necesarios para la organización racional y el buen funcionamiento de la administración municipal.

o) Llevar y coordinar con el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y la oficina de Planeación Departamental, la elaboración de las estadísticas que deban realizarse en el municipio y los sistemas que deban emplearse.

2.1.- DESPACHO DEL DIRECTOR DE LA OFICINA

ARTICULO 9o.- Son funciones del Director de la Oficina:

a) Representar a la Oficina en todos sus actos y decisiones.
b) Presentar al Alcalde y a la Junta de Planeación, los planes, programas y proyectos de desarrollo general, y los de las inversiones públicas municipales elaborados por la Oficina.
c) Proponer a la Junta de Planeación las políticas necesarias para el cumplimiento de tales planes, programas y proyectos.
d) Adelantar con armonía con las funciones propias de la Oficina, las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento de los planes, programas y proyectos que han sido adoptados.
e) Coordinar el Comité de Programación Interna.
f) Demandar de las otras entidades de la administración municipal la colaboración necesaria para la formulación de los planes sectoriales a cargo de ellas.
g) Proponer al Alcalde el nombramiento de los funcionarios técnicos y auxiliares de la Oficina.
h) Organizar, dirigir y coordinar las actividades del personal a su cargo.
i) Proponer a la Junta la celebración de contratos de estudios de consultoría que no pueda realizar la oficina con sus propios recursos humanos y materiales.
j) Presentar al Alcalde, al Concejo y a la Junta de Planeación anualmente o cuando éstos lo soliciten, informes detallados de las labores de la oficina de Planeación Municipal.
k) Asistir, en su calidad de Secretario Técnico, a las sesiones de la Junta Municipal de Planeación, con voz pero sin voto.
l) Promover la divulgación de los planes, programas y proyectos aprobados y autorizar las publicaciones de la oficina.
m) Las demás que le asignen las disposiciones legales o aquellas que por la naturaleza de su cargo le delegue el Alcalde.

ARTICULO 10.- El Director de la Oficina de Planeación será de libre nombramiento y remoción por parte del Alcalde Municipal.

2.2.1. SECCION DE SERVICIOS AUXILIARES

ARTICULO 11.- Corresponde a la Sección de Servicios Auxiliares la organización y ejecución de los servicios administrativos en lo relacionado con las estadísticas, dibujo, topografía, publicaciones y mecanografía, archivo y demás tareas que demande el funcionamiento de la oficina.

2.2.2. COMITE DE PROGRAMACION INTERNA

ARTICULO 12.- Al Comité de Programación interna le corresponderá, a efecto de definir las políticas e instrumentos para el desarrollo municipal, coordinar la ejecución de los estudios que han de desarrollar las distintas dependencias que integran la Oficina de Planeación.

Este Comité lo conforman el Director de la Oficina quien lo preside y los jefes de las diferentes divisiones.

El Comité se reunirá ordinariamente una vez por semana, y extraordinariamente a solicitud de cualquiera de sus miembros.

Tendrá las siguientes funciones:

a) Definir el campo de acción de cada dependencia y el alcance de los estudios a realizar por cada una de ellas.
b) Definir los criterios técnicos que fundamentan la aprobación de los permisos para nuevas urbanizaciones y subdivisión de terrenos urbanos y suburbanos, para su posterior ratificación por la Junta de Planeación.
c) Analizar y elaborar los criterios técnicos que fundamenten la aprobación o rechazo sobre los casos no contemplados en las normas urbanísticas existentes.
d) Definir conjuntamente con las empresas de servicios públicos los

planes de desarrollo necesarios para atender el crecimiento previsto para la ciudad en el Plan Integral de Desarrollo.

e) Elaborar y coordinar con la Secretaría de Obras Públicas y la Oficina de Valorización, con base en el plan integral de Desarrollo, los planes de aplicación o las etapas de realización que hayan de ser ejecutados por el sistema de valorización.

f) Coordinar con el Departamento Nacional de Planeación, la oficina de Planeación Departamental y los diferentes organismos de la administración nacional, las políticas de desarrollo y las inversiones que estos realicen en el municipio.

g) Definir los proyectos de regalentaciones, disposiciones y normas de desarrollo urbanístico, social, económico y administrativo, para someterlos a la aprobación de la Junta y posteriormente a la adopción del Concejo o del Alcalde, según el caso.

h) Promover la divulgación de los planes, programas y proyectos aprobados.

2.3. DIVISIONES TECNICAS

2.3.1. División de Desarrollo socio-económico.

ARTICULO 13.- Corresponde a la División de Desarrollo socio-económico participar en la elaboración del plan integral de desarrollo.

Realizar las investigaciones sobre: producción sectorial y su localización espacial, la estructura del empleo, la distribución de niveles de ingresos, el estado de las finanzas municipales y la interrrelación de éstas con la economía regional y nacional.

Elaborar los planes y programas de desarrollo económico de acuerdo con las políticas nacionales de desarrollo sectorial, regional y urbano.

Programar y realizar investigaciones sobre aspectos sociales y demográ

ficos, coordinar los planes en las áreas de desarrollo social tales como educación, salud, vivienda, recreación, organización social, etc.

Prestar asistencia técnica a los barrios y asentamientos cuyo desarrollo sea incompleto.

Para cumplir con los objetivos anteriores, esta división tendrá las siguientes funciones:

a) Elaborar las investigaciones de carácter socio-económico necesarios para la formulación e implementación de las políticas de desarrollo municipal.
b) Coordinar y asesorar a las Secretarías y demás entidades municipales en la preparación de los planes y programas generales y sectoriales de inversión, que proyecten desarrollar a mediano y largo plazo.
c) Elaborar el presupuesto anual de inversiones municipales.
d) Elaborar el Plan Cuatrienal de inversiones.
e) Suministrar los criterios y elementos necesarios para la programación y elaboración del presupuesto de rentas y gastos.
f) Efectuar los estudios necesarios sobre regimen tributario municipal y política fiscal.
g) Evaluar la ejecución de los programas del municipio y preparar informes periódicos que demuestren el alcance de las inversiones.
h) Realizar la evaluación de los aspectos socio-económicos, de la ciudad y del municipio en general.
i) Identificar, justificar y posteriormente evaluar los estudios de factibilidad de proyectos y programas de desarrollo económico y social a nivel local.
j) Preparar los conceptos que el Alcalde debe emitir sobre operaciones similares que proyecten celebrar los establecimientos públicos municipales.
k) Preparar los estudios y documentos necesarios para que el municipio pueda celebrar operaciones de crédito público interno o externo.
l) Preparar y analizar las estadísticas necesarias para la elaboración

y formulación de los planes de desarrollo.

Esta labor debe coordinarse estrechamente con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Oficina de Planeación Departamental.

2.3.2. División de Desarrollo Administrativo.

ARTICULO 14.- Corresponde a la División de Desarrollo Administrativo evaluar la organización administrativa municipal con miras a racionalizarla para dar cumplimiento eficaz a los distintos planes, programas y proyectos.

Preparar, en coordinación con la Oficina de Personal o el Alcalde los estudios que sirvan de base para una eficiente administración de personal al servicio del municipio.

Para cumplir con los anteriores objetivos esta división tendrá las siguientes funciones:

a) Estudiar las funciones, organización, sistema y métodos de trabajo de las diferentes dependencias del municipio y recomendar los cambios fundamentales de organización en la administración municipal.

b) Velar porque las medidas sobre organización y funcionamiento de la administración adoptadas por el municipio, sean implantadas, y proponer su revisión periodica a fin de ajustarlas a las nuevas circunstancias.

c) Diseñar sistemas de coordinación entre las distintas dependencias del municipio.

d) Realizar en colaboración con las diferentes dependencias municipales manuales de sistemas, procedimientos y funciones, a nivel de Unidad y de cargo, a efecto de obtener una mayor eficiencia operativa.

e) Realizar estudios sobre volumen de trabajo y número de cargos requeridos en las dependencias municipales y sobre sistemas de clasi-

ficación, remuneración, selección, capacitación y bienestar social de los empleados municipales.

f) Prestar asistencia técnica a los establecimientos públicos municipales en aspectos administrativos

2.3.3. División del Desarrollo Urbano

ARTICULO 15.- Corresponde a esta división de Desarrollo Urbano:

Participar en la elaboración del plan integral de desarrollo. Realizar investigaciones y preparar conjuntamente con los organismos correspondientes los planes particulares en lo referente a usos del suelo, equipamiento comunal, servicios públicos, sistema vial, etc y establecer los mecanismos conducentes a la realización de dicho plan.

Elaborar los proyectos de normas de regulación del uso, ocupación y subdivisión del suelo, y además controles de orden preventivo que aseguren un ordenado desarrollo físico de la ciudad.

Específicamente sus funciones serán:

a) Preparar el Plan general de usos del suelo en el área urbana y rural del municipio.

b) Elaborar los proyectos de reglamentación de zonificación y urbanización y revisarlos periódicamente.

c) Asesorar a la división de control físico en lo relacionado con la aplicación del reglamento de zonificación y urbanizaciones.

d) Hacer previsiones y programar las reglamentaciones sobre los futuros usos del suelo en la ciudad y su área de expansión.

e) Estudiar conjuntamente con las empresas de los servicios públicos, los planes y programas necesarios para atender el crecimiento previsto de la ciudad en el Plan Integral de Desarrollo.

f) Elaborar y coordinar con la Secretaría de Obras Públicas y la Oficina de Valorización en base al Plan Integral de Desarrollo el Plan

vial de la ciudad y las etapas de realización de éste, que hayan de ser ejecutadas por el sistema de valorización.

g) Preparar los proyectos de renovación de sectores de acuerdo con los objetivos del plan integral de desarrollo

h) Preparar los planes de mejoramiento de las comunidades urbanas de acuerdo con los objetivos del Plan Integral de Desarrollo, facilitando asistencia técnica y previendo financiación adecuada para utilizar la acción comunal y la ayuda mutua de los vecinos en la construcción de servicios públicos o comunales.

i) Preparar el Plan General de Transportes de la ciudad y proponer las medidas administrativas del tránsito.

J) Mantener actualizada la categoría del municipio.

k) Otras que le señale el reglamento interno de la Oficina o Dirección.

2.3.4. División de Control Físico

ARTICULO 16.- Correspomde a esta división realizar el control de desarrollo físico y la aplicación de las normas y disposiciones respectivas.

Tendrá las siguientes funciones específicas:

a) Aplicar el reglamento de significación, de urbanizaciones y en general los demás reglamentos urbanos.

b) Resolver consultas previas sobre proyectos de construcciones.

c) Otorgar líneas de demarcación.

d) Revisar los cálculos estructurales para las edificaciones.

e) Otorgar permisos de construcciones, reformas, demoliciones y usos del suelo que presenten los particulares, entidades oficiales o semioficiales, facilitar la documentación para patentes de funcionamiento.

f) Revisar los costos de las construcciones y demás obras urbanísticas y liquidar los impuestos de construcción y demarcación.

g) Inspeccionar las construcciones autorizadas e imponer las sanciones

que fueren del caso.

h) Expedir certificados de construcción.

i) Expedir certificaciones para que las empresas de energía eléctrica y acueducto, hagan las respectivas conexiones cuando los predios adquieran los derechos a tales servicios.

j) Suministrar a las divisiones de Desarrollo socioeconómico y de desarrollo físico datos sobre licencias de construcción para la elaboración de estadísticas.

k) Proponer al comité de programación interna los proyectos de reglamentación y disposición que juzgue necesarios para el buen desarrollo de sus actividades.

i) Elaborar para el Comité de programación interna estudios de las solicitudes de nuevas urbanizaciones, subdivisión de terrenos urbanos y suburbanos y casos no contemplados en las normas urbanísticas existentes.

m) Controlar el desarrollo de las urbanizaciones.

n) Elaborar y controlar el sistema de nomenclatura de la ciudad y expedir las placas correspondientes.

o) Las demás que le señale el director de la Oficina.

AN 33837
T Patiño Mora, Armando.
330.986162 Aspectos preliminares
P298
Ej.1 para la formulación...

	VENCE
NOMBRE Silvio Ramos C.	
No. del Carnet	
NOMBRE CARLOS GONZALEZ	
No. del Carnet	
NOMBRE Fabio García España	
No. del Carnet	

33837

AN
T
330.986162
P298
Ej.1

33837