INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA
OFICINA EN COLOMBIA

DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL DE LA SUBGERENCIA DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS DE INCORA

MAYO VEGA LUNA
Especialista en economía agrícola

BOGOTA, D.E.

OCTUBRE/76

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS – OEA
OFICINA EN COLOMBIA

DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL DE LA SUBGERENCIA DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS DE INCORA

MAYO VEGA LUNA
Especialista en economía agrícola

BOGOTA, D.E. OCTUBRE / 76

"....Sucede lo mismo con cosas de Estado; si se conocen anticipadamente los males que pueden manifestarse, lo que no es acordado más que a un hombre sabio y bien prevenido, quedan curados bien pronto: pero cuando, por no haberlos conocido, les dejan tomar incremento de modo que llegan al conocimiento de todas las gentes, no hay ya arbitrio ninguno para remediarlos".

Maquiavelo
El Príncipe (Cap.III)

CONTENIDO

Pág.

I. INTRODUCCION..... 1

A. Importancia del Estudio..... 1
B. Objetivos del Estudio..... 1
C. Metodología para el Diagnóstico..... 2

II. DIAGNOSTICO DE NECESIDADES SENTIDAS DE LOS GRUPOS-CLIENTELA DE LA SUBGERENCIA..... 8

A. Objetivo e importancia..... 8
B. Requerimientos de información y metodología para el Diagnóstico..... 9
C. Resultados..... 12

1. Objetivos latentes de los grupos-clientela..... 12
2. Necesidades sentidas de la clientela..... 18

D. Las conexiones externas de la ECC con el Medio Agrario..... 26

1. Funciones para el desarrollo de la ECC..... 27
2. Estado actual de las funciones de desarrollo..... 29
3. Estado actual de las conexiones externas..... 31

III. DIAGNOSTICO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DE LA SUB-GERENCIA DE ASENTAMIENTOS..... 36

A. La política de Reforma Agraria y la función que ésta explicita.. 36
B. Doctrina de la Subgerencia..... 36

1. Objetivos institucionales de la Subgerencia..... 36
2. Estrategia operativa de la Subgerencia..... 39
3. Imagen institucional de la Subgerencia..... 39
4. Producto institucional de la Subgerencia..... 41

C. Conclusiones con respecto a la capacidad administrativa de la Subgerencia de Asentamientos..... 45

Pág.

IV. DIAGNOSTICO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LA SUBGERENCIA 49

A. Capacidad operativa legal..... 49
B. Capacidad instalada de la Subgerencia..... 52

1. Recursos técnicos y financieros..... 52
2. Conexiones institucionales..... 58
3. Programas de la Subgerencia..... 63

a. Efecto de la interferencia del medio social agrario..... 65
b. Programas actuales de la Subgerencia..... 68
c. Normatividad de los programas..... 70

C. Consecuencialidad de los servicios de la Subgerencia..... 71

V. GRADO DE PROPENSION AL CAMBIO SOCIAL..... 73

A. Naturaleza del cambio social necesario..... 73
B. Influencia del medio social agrario sobre el cambio social..... 73

I. INTRODUCCION

A. Importancia del Estudio

En la identificación de un apoyo técnico internacional a un organismo agrario nacional, es necesario primero que la Oficina del IICA en el país sea capáz de identificar "un problema institucional" en el organismo y de lograr formularlo de una manera tal que éste sea susceptible de un apoyo técnico de gran trascendencia para el sector agrario y para el IICA.

Generalmente lo que se aprecia a primera vista en un organismo no es más que un "cuadro sintomático" de una serie de disfunciones, en vez de una "diagnosis" real que explicitaría las "causas" verdaderas del problema institucional, que permitiría explicar los "efectos" observados desde fuera del organismo. Por consiguiente, lo ideal sería que todo apoyo técnico del IICA estuviera basado en un Diagnóstico Institucional del organismo, que sirva como punto de partida para un Proyecto de Fortalecimiento Institucional para el organismo en cuestión. Sin embargo, a como se explica y aclara más adelante en el presente informe, todavía existen una serie de confusiones con respecto al objetivo del Diagnóstico Institucional y con respecto a la naturaleza misma del fortalecimiento institucional y por consiguiente, con respecto al uso que se le debe dar a éste como "técnica de análisis de los organismos" en el campo agrario y por consiguiente en la naturaleza misma del rol de la asistencia técnica internacional del IICA.

B. Objetivos del Estudio

Originalmente el estudio estaba planteado como un Diagnóstico del INCORA en general; sin embargo, se vió limitado a la Subgerencia de Asentamientos Campesinos,

dado que se avecinaba la creación del HIMAT (Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras), el cual absorbía parte de las funciones que desempeña actualmente el INCORA así como también, al personal (aunque no en su totalidad) que labora en las dependencias afectadas.

Por consiguiente, el presente estudio se limitó al Diagnóstico Institucional de la SubGerencia de Asentamientos Campesinos, con el cual se persiguen los siguientes objetivos:

1. Determinar la capacidad administrativa y las disfunciones presentes en la misma.
2. Determinar la capacidad operacional y sus correspondientes disfunciones.
3. Determinar la consecuencialidad de los servicios agropecuarios, de la Subgerencia de Asentamientos Campesinos del INCORA.
4. Identificar el grado de propensión al cambio del organismo y la función y las áreas de apoyo técnico internacional por parte del IICA en apoyo a la Subgerencia de Asentamientos Campesinos.

C. Metodología para el Diagnóstico

La metodología aquí utilizada se basa en la expuesta con anterioridad en un documento enviado al Director General, intitulado: "Propuesta de Metodología para elaborar el Plan de Acción a Nivel de País, del IICA"., y constituye un paso más en el perfeccionamiento de la misma.

El eje central de la presente metodología para el Diagnóstico Institucional, estriba en que se considera el marco conceptual de Pittsburg como un componente más dentro del esquema conceptual que se ha diseñado para el análisis individual de un organismo

público agrario, componente que así mismo se considera en forma integral con respecto al manejo de las variables esmanianas. Sin embargo, aunque el componente Esman es una condición necesaria, tampoco constituye una condición suficiente para el diagnóstico de un organismo y para la futura acción de fortalecimiento institucional en los organismos públicos del sector agrario.

Las razones de esta necesidad y de insuficiencia al mismo tiempo, estriban en que el marco Pittsburg identifica sus variables en forma aislada y sueltas dentro del organismo, sin ninguna relación con un objetivo superior, y aunque el modelo o esquema posee una alta aplicación como instrumento de análisis y como técnica del pensamiento, su aplicación práctica en el campo del análisis de los organismos público-agrarios se ve limitada por la concepción misma del modelo y por los factores ambientales en que pone a funcionar "sus organismos" dicho modelo. Esman aunque describe en forma vaga el "Ambiente" dentro del cual funciona su "organización", se queda corto en su explicitación y concepción.

Por otro lado, la "organización" de Esman, normativamente debería identificar e incluír dentro de su doctrina objetivos claros y explícitos que le fijan el rumbo a seguir; sin embargo, esto es parcialmente cierto ya que los organismos público-agrarios tienen condicionados sus objetivos institucionales en función de la política agraria que les corresponde operacionalizar. Precisamente es en este punto en donde mayor confusión y desconcierto produce dicho modelo, ya que Esman enfatiza la "institucionalización" del organismo y de las "innovaciones" (?) y el mayor énfasis va en la "innovación" sin explicitar claramente "el para qué " de la innovación, aunque se infiere por intuición que la innovación esmaniana va encaminada hacia el contenido mismo de las "variables".

Sin embargo, en la presente metodología se considera a la organización público-agraria, como un "vehículo" a través del cual se ejercen ciertos "roles" o funciones que el Estado en su función supletoria considera necesarias para impulsar el desarrollo del sector. Estos roles/1, son los que se definen al formular las políticas agrarias y van encaminadas a la satisfacción de "necesidades sentidas"/2, de la sociedad, los cuales para su implementación, son asignados y divididos entre diversas agencias estatales, dando origen al subsector público agrario y a las "funciones intermedias" que estos tienen que cumplir para el logro del objetivo general del Estado, que es el "bienestar general de la sociedad".

Por consiguiente, en la aplicación del fortalecimiento institucional dentro del sector agrario, el IICA debería perseguir como propósito básico la "institucionalización de la función" y de las innovaciones a esa función, como medio para lograr dicha institucionalización, a través del fortalecimiento del organismo en su capacidad administrativa, su capacidad operacional, su capacidad para identificar necesidades sentidas en sus grupos-clientela y su capacidad para analizar la "consecuencialidad" de los servicios que ofrece el propio organismo.

Entonces, se institucionaliza la innovación tecnológica a la función, la innova-

/1 La función la definimos como: "...la toma de conciencia o reconocimiento por parte del Gobierno, de ejecutar acciones necesarias para satisfacer "necesidades sentidas" claramente diferenciadas y que en la satisfacción de las cuales se hace uso del derecho otorgado o adquirido, estableciendo una serie de actividades y acciones a cumplir para su logro".

/2 Necesidad sentida la definimos como:"... la expresión formal del 'querer dar satisfacción' a deseos y aspiraciones adecuadamente expresados y diferenciados, en función de ciertos objetivos latentes de la sociedad".

ción en comportamientos, valores, relaciones y actitudes para lograr el proceso de institucionalización de la función/1.

Por consiguiente, el término "institución" de Esman carece de valor práctico, ya que de acuerdo a su concepción, estaríamos moviéndonos de un estado de institución a otro,sin saber si constituye un estado superior o no, a lo largo de la curva de vida de "la función" perdiendo de vista la perspectiva del grado de "institucionalización de la función" "per se", logrado. Posiblemente el concepto pueda poseer utilidad analítica en un examen "ex post" de largo plazo, al analizar la viabilidad social de un organismo, pero eso escapa del enfoque del presente estudio.

La metodología utilizada gira entonces alrededor del concepto de función y en la apreciación tanto objetiva como subjetiva del grado de institucionalización logrado en la misma.

Se han utilizado cuatro (4) cuestionarios para recopilar la información requerida para el análisis, a saber:

/1 El proceso innovador o de cambio, lo constituye el conjunto de acciones deliberadas que se consideran necesarias para institucionalizar la función en sus diferentes etapas y estimular y agilizar su ciclo de vida, de manera que cumpla con su finalidad para la cual fue creada, en forma eficiente tanto económica,como técnica y socialmente.
La función se institucionaliza, cuando es reconocida, aceptada e incorporada en forma legal y normativa tanto por el organismo, como por el medio agrario en que funciona aquel, ya que ha demostrado poseer cierto valor y funcionalidad dentro del medio y por consiguiente los otros organismos componentes, la aceptan e incorporan dentro de sus actividades normales.

1. Un cuestionario de preguntas abiertas para el diagnóstico de la capacidad administrativa, el que incluye preguntas sobre las variables del esquema conceptual de Esman.

2. Un cuestionario de preguntas abiertas para el diagnóstico de la capacidad operacional, el que incluye la identificación de la función básica del organismo, la traducción de esa función en programas y proyectos, identificación de la población-clientela, y de los grupos-clientela y definición del standard de los servicios otorgados y su consecuencialidad.

3. Un cuestionario de preguntas abiertas para el diagnóstico de necesidades sentidas de los grupos-clientela, diseñado para identificar necesidades sentidas en crédito, asistencia técnica, capacitación y organización.

4. Un cuestionario para identificar la naturaleza y contenido de las conexiones externas de la empresa comunitaria campesina desde el punto de vista del personal técnico de los proyectos.

Dado que el número de técnicos dentro de la subgerencia es reducido, se les hizo llenar la boleta a casi todos. Por limitaciones económicas tanto por parte del INCORA como del IICA, no se logró aplicar el marco muestral que se había diseñado para los 22 proyectos y los 700 técnicos de la Subgerencia, por lo que se escogieron 6 proyectos al azar los que incluían: Cundinamarca No.2., Bolívar, Atlántico, Córdoba, Cauca y la Planta de Bogotá. Sin embargo, se recogió información únicamente de Bogotá, Bolívar y Atlántico, ya que las encuestas fueron suspendidas a solicitud de la

Gerencia General del INCORA por las razones antes mencionadas. Sin embargo, la información recopilada nos ha permitido efectuar un diagnóstico válido de la Subgerencia y refinar en mejor forma ciertos aspectos metodológicos del diagnóstico a nivel de organismo.

II. DIAGNOSTICO DE NECESIDADES SENTIDAS DE LOS GRUPOS-CLIENTELA DE LA SUBGERENCIA

A. Objetivo e Importancia

El objetivo básico del diagnóstico de las necesidades sentidas de los grupos-clientela, consiste en determinar y comprender mejor el contexto estructural de las funciones derivadas que debe desempeñar la Subgerencia en la búsqueda de su gran objetivo, tal y como es entendido por los propios grupos-clientela que actualmente reciben los servicios de la Subgerencia.

La importancia de este diagnóstico estriba en que, a través del mismo se logra identificar y conformar un contexto estructurado de funciones o roles que los grupos-clientela perciben como los más apropiados para satisfacer sus propias necesidades sentidas, lo que significa que los grupos-clientela, a través de la metodología de investigación utilizada, logran expresar formalmente, "su querer dar satisfacción" a deseos y aspiraciones adecuadamente expresados y diferenciados, en función de ciertos objetivos latentes dentro de los miembros que los conforman. Otro aspecto de consideración del diagnóstico consiste en que con la identificación de necesidades sentidas del diagnóstico consiste en que con la identificación de necesidades sentidas se provee un "ímpetu interno hacia el cambio" dentro del organismo, lo que genera, dadas ciertas condiciones favorables por parte del medio agrario, un ímpetu a convertirse en un vehículo social más efectivo para el desarrollo agrario, en lugar de esperar a que fuerzas externas dentro del gran medio agrario lo obliguen a cambiar, o que simplemente vegete el or-

ganismo hasta llegar a la etapa de "desinstitucionalización"/1, de la función normativa que le compete.

Todo organismo público-agrario debería comprometerse seriamente y asignar recursos para identificar periódicamente las necesidades sentidas dentro de sus grupos-clientela así como también dentro de la población-clientela que tiene que atender de manera que dicho conocimiento le permita efectuar los ajustes necesarios y le indique las innovaciones sociales necesarias para poder lograr la institucionalización de la función-objetivo que implementa y, así lograr cierto grado de consecuencialidad en los servicios que brinda.

B. Requerimientos de Información y Metodología para la Diagnosis

En relación a la Subgerencia de Asentamientos, se diseñó un cuestionario de preguntas abiertas para ser llenado por los socios de las Empresas Comunitarias y los parceleros individuales, de manera tal que ellos mismos pudiesen aportar su perspectiva en abstracto, con respecto a las necesidades que tienen, la forma en que las satisfacen actualmente, cuáles son los problemas actuales que tienen y en qué forma creen ellos que podrían ser mejor satisfechas sus propias necesidades, todo en función de los objetivos latentes que persiguen los grupos-clientela.

/1 La "desinstitucionalización" se daría en un momento dado, por la desviación de la normatividad de la función en sí, o por el enmascaramiento de la misma al ejecutar el organismo funciones derivadas que tienden a distorcionar el verdadero sentido de aquella; o simplemente cuando la función en sí pierde su razón de ser, ya sea porque cumplió su propósito para el cual fue creada o porque simplemente nunca existió dicho propósito en la realidad.

La información recopilada incluye aspectos de crédito, asistencia técnica, capacitación, organización y objetivos innatos que persiguen los integrantes de los grupos-clientela de la Subgerencia de Asentamientos (Ver Anexo No.1).

Se logró recopilar información solamente de seis (6) empresas comunitarias y un (1) parcelero, entre los proyectos Cundinamarca No.2, Bolívar y Atlántico, que incluía un total de 46 socios.

Con el diagnóstico de necesidades sentidas se buscaba lograr tres objetivos:

1. Diseñar y probar en el campo una metodología apropiada para la identificación de necesidades sentidas.

2. Con la experiencia de campo de la boleta y los ajustes posteriores, proporcionarle a la Subgerencia, un instrumento útil de diagnóstico que pudiera adoptar en el futuro.

3. Lograr identificar, dentro de los proyectos de reforma agraria que nos fué posible analizar, el contexto estructural de necesidades sentidas de los grupos-clientela, que sirviera de pivote contra el cual efectuar un análisis comparativo de la capacidad administrativa y la consecuencialidad de los servicios de la Subgerencia.

Los tres objetivos fueron plenamente logrados, ya que la boleta y la metodología demostraron su eficacia y su utilidad en identificar necesidades sentidas y en aportar información valiosa que sirvió para el análisis que nos habíamos propuesto adelantar.

CUADRO No. 1. Objetivos manifestados por los Campesinos, que persiguen y esperan lograr a través del trabajo de la tierra

Cundinamarca No. 2	Atlántico	Bolívar
-Asegurar el futuro de los hijos. -Dejarles un bien (tierra), a los hijos para su bienestar. -No tener pérdidas y poder pagar la tierra para dejársela a los hijos. -Llegar a ser propietario de su cuota-parte de la empresa y trabajarla para poder dejársela a los hijos.	-Trabajar la parcela para ver si algún día puede prosperar y darle mejor vida a la familia. -Solvencia económica de él y su familia. -Trabajar para heredarle el pedazo de tierra a los hijos.	-Trabajar en la empresa para obtener ganancias y vivir bien con la familia. -Como un medio que les permita educar a los hijos. -Trabajar la tierra para ser dueño y poderla heredar a los hijos. -Tratar de aumentar el estandard de vida propio y de la familia. -Poder educar por lo menos a 5 hijos de los 10 que tiene, para que "suban" y se hagan "sonar" en Colombia. -Cambiar su nivel de vida actual. -Lograr el progreso de la comunidad (la empresa) a la que pertenece, ya que ahí va de por medio el de cada uno. -Poder ganar plata un día, para que la familia de uno viva mejor. -Mejorar su estandard de vida y de la familia. -Heredarle la tierra a los hijos.

C. Resultados

1. Objetivos latentes de los grupos-clientela. De la serie de objetivos latentes (Cuadro No. I), tal y como fueron manifestados por los campesinos que conforman el grupo-clientela de la Subgerencia se infieren una serie de hechos muy significativos (Cuadro No. II).

a. Todos manifestaron un gran deseo de trabajar la tierra al máximo y sacarle la mayor utilidad posible.

b. Poder pagarla para llegar a poseerla, tanto la parcela individual como la cuota-parte de la Empresa Comunitaria.

c. Un deseo fuerte de aumentar su ingreso actual, viendo el trabajo de la tierra como el medio para lograrlo.

d. Un deseo de lograr heredarle la tierra o la cuota-parte a los hijos.

e. Y un deseo grande de llegar, a través del trabajo y mejora en el ingreso personal, a elevar el nivel de vida actual de la familia.

Partiendo de la identificación de estos objetivos latentes de los grupos-clientela, se procedió a identificar las necesidades sentidas manifestadas por la clientela (Cuadro No. III) en la búsqueda por satisfacer dichos objetivos. Dicho análisis ha permitido identificar cuáles serían los diferentes roles o funciones-objetivo que normativamente debería incluir la Subgerencia dentro de su doctrina, lo que nos sirve como un insumo de alto valor para el diagnóstico de la capacidad administrativa de la misma.

CUADRO No.11. Medios y fines latentes en los grupos-clientela como insumo para los Objetivos Normativos de la Subgerencia de Asentamientos del INCORA

Componentes de los objetivos latentes campesinos	Necesidades sentidas de los campesinos con respecto a:	Funciones intermedias de la Subgerencia y gran obj.norm.
1. Trabajar la Tierra/ECC	-Factores de producción. -Programa de producción que maximice el ingreso. -Provisión de servicios estatales: crédito, asistencia técnica, capacitación.	-Organización Campesina. -Capacitación en produccion, contabilidad, administración. -Planes de producción. -Crédito y asistencia técnica.
2. Lograr poseer la tierra	-Seguridad legal de posesión. -Seguridad legal de herencia. -Aval para conseguir factores de producción.	-Titulación legalmente normada. -Norma jurídica de trasmisión de derechos. -Norma jurídica para transacciones comerciales y financieras.
3. Aumentar su ingreso personal	-Plan de producción rentable. -Factores de producción. -Provisión de servicios estatales.	-Capacitación técnica y administrativa. -Administración transitoria de la ECC.
4. Educar a los hijos y mejorar nivel de vida actual. / Heredarle la tierra o cuota-parte a los hijos	-Facilidades para educación de los hijos. -Mecanismos jurídicos. -Acceso a factores de producción. -Acceso a servicios sociales.	-Capacitación social y cultural. -Administración final del campesino.
5. Por agregación: Lograr el bienestar económico y social de las familias asentadas.		Medios → Gran objetivo normativo de la Subgerencia de Asentamientos.

CUADRO No. III. Necesidades sentidas de los grupos-clientela de la Subgerencia de Asentamientos del INCORA

A. Aspectos físicos de la ECC y en crédito	Cundinamarca	Atlántico	Bolívar
-Mejoramiento de la infraestructura de producción de las ECC (s). (Cercas, corrales, vivienda, bebederos, etc.).	X	X	X
-Diseño e implementación verdadera de planes de producción para la ECC., que maximicen el ingreso campesino.	X	X	X
-Necesidades de crédito para actividades económicas de la empresa que ellos perciben como más rentables.	X	X	X
-Capital de trabajo para financiar el proceso productivo de la empresa. Actualmente se autofinancian trabajando 2-3 días fuera de la empresa como asalariados o pescadores.	X	X	X
-Que el crédito les llegue en forma completa según el plan de producción y a tiempo. Hay créditos que han demorado hasta dos (2) años en aprobación.	X	X	X
-Se les promete crédito y demoran en aprobarlo y desembolsarlo, mientras tanto los socios están "a la espera" y pierden dinero que dejan de ganar y trabajo improductivo que invierten en la ECC.	X	X	X

(Continuación Cuadro No.III).

C. Organización Campesina	Cundinamarca No. 2	Atlántico	Bolívar
1. Utilidad del esfuerzo asociativo como satisfacción a una necesidad sentida.	Todos los socios lo consideran de utilidad.	ECC: Los socios creen que no vale la pena tal y como está su situación actualmente. Parcelero: No cree que valga la pena por razones sociales y físicas.	Todos los socios consideran útil el esfuerzo asociativo.
2. Justificación de la utilidad e inutilidad del esfuerzo asociativo.	Ventajas de la ayuda mutua.	ECC: es mejor como parcelero ya que es menor el pedazo de tierra y eso les permite trabajarla el 100%. Parcelero: prefiere estar solo porque la parcela es pequeña y la puede trabajar solo en 100%.	-La unión hace la fuerza. -La ayuda mutua. -Da poder de negociación. -Facilita acceso al crédito.
3. Limitaciones actuales del esfuerzo asociativo.	No tiene los medios necesarios para trabajar al máximo la empresa.	-Ausencia de un plan de producción adecuado y real que se implemente en la ECC. -Crédito incompleto y demorado. -Falta de capital de trabajo. -Poseen tierra abundante pero no facilidades para trabajarla.	-Falta de crédito para trabajar la empresa. -Demora en desembolso del crédito. -Crédito no incluye capital de trabajo. -Aunque tienen tierra, no poseen medios para trabajarla.

(Continuación Cuadro No.III):

D. Capacitación	Cundinamarca No. 2	Atlántico	Bolívar
1. Campos de necesidad:			
a. Técnicas de producción o manejo zootecnico en las respectivas actividades agropecuarias.	X	X	X
b. Cómo administrar la empresa	X	X	X
c. Leer y escribir	X	-	-
d. Cómo establecer y llevar contabilidad de la ECC.	X	X	X
e. Cómo elaborar el mejor plan de producción para la ECC.	X	X	X
2. Empresas que han recibido capacitación en por lo menos uno de los ítems anteriores.	ninguna	ninguna	Una de las cuatro encuestadas
3. Campos que los socios consideran como prioritarios de capacitación.	-leer y escribir -administración -contabilidad -técnicas de producción.	-administrac. -técnicas de producción -contabilidad	-administración -contabilidad -técnicas de producción.

(Continuación Cuadro No.III).

E. Titulación	Cundinamarca No.2	Atlántico	Bolívar
1. Necesidad sentida con respecto al título de la parcela y de la cuota-parte de la empresa.	1. Seguridad de posesión. 2. Para conseguir crédito de otras fuentes.	1. Seguridad de la familia en caso de muerte. 2. Para conseguir crédito de otras fuentes.	1. Conseguir crédito de otras fuentes. 2. Justificar su derecho sobre la tierra. 3. Seguridad de la familia en caso de muerte.

2. Necesidades sentidas de la Clientela. Las seis (6) Empresas Comunitarias entrevistadas fueron escogidas completamente al azar y condicionadas únicamente a la cercanía que tuvieren a las Oficinas Centrales de cada proyecto regional. La condición de cercanía tiene su fundamento sobre el supuesto de que las empresas más cercanas a las Oficinas se benefician más, dentro del radio de influencia del proyecto, que las más alejadas, por lo tanto se partía de la hipótesis de que las empresas más distantes presentarían cierto "sesgo" con respecto a la información que se solicitaba en la encuesta.

a. Aspectos físicos de la Empresa y crédito. Las necesidades más apremiantes identificadas en este campo fueron las siguientes:

1) Necesidad de mejorar la infraestructura de producción de todas las empresas. Todas presentaban un estado de abandono, con cercas en mal estado, potreros y campos de cultivo sucios, no existe campamente (excepto en la de Cundinamarca No.2), ni facilidades de vivienda en ninguna de las empresas visitadas.

En el Proyecto Cundinamarca No.2., se les dió crédito para construcción de vivienda; sin embargo, las 9 viviendas estaban a medio construir y en estado de abandono dicha construcción, debido a que se les facilitó $10.000,oo M/L., y según lo manifestaron, las necesidades de ellos eran para una vivienda de 8 x 6 metros que cuesta $25.000,oo M/L.

2) Existe una marcada necesidad por parte de la clientela de contar con un plan de producción para la ECC que realmente se implemente y que les permita maximizar su ingreso y lograr los objetivos que persiguen en la vida.

La mayor parte de las ECC encuestadas carecen de estos planes de producción y las actividades agropecuarias que se llevan a cabo no poseen trascendencia económica alguna para los socios y es precisamente este factor el que produce frustración dentro de la clientela de la Subgerencia.

Por ejemplo la Empresa "La Esperanza" cuenta con 80 hectáreas y 8 socios cuya edad oscila entre 38 y 54 años.

La actividad agrícola de la empresa es la "lechería". Los datos pertinentes de la actividad económica de la empresa son los siguientes:

Area total de la Empresa	80 has.
Area en Pan-coger	8 has.
	---
	72 has.
Area en pastizales	60 has.

En baldío	12 has.
No. de años de la ECC=	3 años

Facilidades= una medio-choza que sirve de campamento y un corral de alambre en mal estado.

Número de cabezas=	45 vacas y 43 terneros
Raza= Criollo cruzado	
Producción de leche:	18 lts.en total durante el verano 36 lts.en total en invierno.
Promedio por vaca=	0.4 - 0.8 lts.de leche por vaca
Destino de la producción=	2.25 lts.por familia para el consumo familiar.
Pan-coger=	1 ha.por cabeza en yuca y ajonjolí
Complemento de ingreso=	cada socio se toma 2 días a la semana para trabajar de asalariado en fincas vecinas para poder comer.

Otro ejemplo lo constituye la Empresa "San Martín" con 200 has. y 9 socios. En las 200 has., tienen 26 animales de ceba y 30 has. de cultivo, entre sorgo, maíz, algodón, yuca y ajonjolí para los 9 socios.

3) Necesidades de crédito para iniciar un proceso de producción con un plan de actividades altamente rentable. En razón del punto 2, todos los socios manifestaron la necesidad de obtener crédito para ejecutar un plan de producción rentable.

4) Otra necesidad manifiesta es la de contar con capital de trabajo, para financiar el proceso productivo de la ECC. Todos los socios se quejaron que cuando les llegan a dar crédito sólo les financian las inversiones necesarias para dar inicio a la actividad, pero que no les dan circulante para insecticidas, medicinas, vacunas, etc.

5) Otra necesidad sentida manifestada por la clientela estriba en el hecho de que ellos desean que el INCORA les diga sí o nó van a recibir un crédito para así saber a qué atenerse. Existen empresas que han pasado esperando un crédito durante dos años y mientras tanto los socios han invertido su trabajo dentro de la empresa sin ninguna utilidad económica.

b. Necesidades en Asistencia Técnica. Las necesidades en este campo, tal y como las manifestaron los socios, estriban básicamente en cuatro puntos de gran importancia.

1) Que los asesores los capaciten a los socios en técnicas de producción relacionadas con las actividades agropecuarias que realizan o que podrían realizar.

2) Que dicha asistencia técnica sea oportuna y constante, y que de ser posible el asesor permanezca en la empresa.

3) Otra necesidad manifestada consiste en el deseo de los socios de querer aprender los "misterios" del cómo administrar la empresa comunitaria.

4) Y por último, manifestaron la necesidad de que el INCORA realmente se preocupe por supervisar y controlar a los asesores cuando la asistencia técnica es contratada.

c. En Organización Campesina.

1) Las necesidades sentidas con respecto a la satisfacción que les reporta el esfuerzo asociativo han sido muy bien identificadas y diferenciadas por la clientela. En general, la mayoría acepta el esfuerzo comunitario o asociativo como de gran utilidad a excepción hecha del Proyecto Atlántico, en donde los socios afirman que ...."tal y como está su situación actual, no creen que valga la pena el esfuerzo asociativo".

Dentro del INCORA prevalece una firme creencia de que los asentados son un objetivo de los agitadores profesionales y que son estos los que los empujan hacia el fraccionamiento físico de la empresa comunitaria. Sin embargo, la encuesta ha revelado en realidad los campesinos obran racionalmente desde el punto de vista económico. La necesidad de fraccionamiento en parcelas individuales la explican los socios en sus propias palabras con un alto grado de racionalidad económica..." es mejor como parcelero ya que es menor el pedazo de tierra y eso le permite a uno trabajarla totalmente".

En estas ECC encuestadas, el factor tierra ya no es limitante económicamente, sino que el factor trabajo y capital son los que limitan la producción. Entonces el campesino racionalmente se ve autoempujado a cambiar la proporción de factores: tierra-abundante/mano de obra-escasa (tasa alta de tierra/mano de obra).

2) Limitaciones del esfuerzo asociativo actual. Las limitaciones principales que los grupos-clientela ven en el esfuerzo asociativo, tal y como lo manifestaron en la encuesta son las siguientes:

a) Aunque poseen tierra en abundancia no tienen los medios y facilidades necesarias para trabajarlas.

b) Aunque a nivel de Subgerencia se diseñan planes de producción, a nivel de empresa no existen, ya que no se implementan por falta de financiamiento.

c) El crédito que reciben siempre es incompleto, en el sentido de que o no se les financia el plan integral de inversiones completo, o se les da para inversiones pero no para el capital de trabajo necesario para adelantar el proceso de producción.

d) El crédito cuando les llega, siempre va demorado, existiendo casos de hasta 2 años de demora en la aprobación (sin entrar aún a la etapa de desembolsos).

e) Los desembolsos del crédito así mismo constituyen una etapa crítica dentro de la actividad de la empresa, ya que todos los socios han manifestado dos hechos muy significativos: (1) que nunca ven los dineros ni del crédito, ni de la venta de los productos; (2) la imagen que poseen acerca del crédito, es que el dinero no lo pueden gastar solos, sino que únicamente con aprobación del "funcionario" de INCORA.

Ambos hechos han repercutido seriamente en el proceso de incorporación del campesino a la corriente de ingresos de la economía, ya que por este exceso de control, el campesino todavía se encuentra en el estado "post-natal" en que se le dá toda clase de cuidos, por consiguiente, aún en empresas de más de 5 años de edad, todavía no han sido capacitados en la gestión y administración de los recursos económicos y en la producción misma de la ECC, perdiendo por consiguiente, toda perspectiva de desarrollo económico y social, el subprograma de capacitación y la asistencia técnica de la Subgerencia.

d. Necesidades sentidas en Capacitación. Para reforzar el argumento anterior, la encuesta de necesidades sentidas ha revelado una serie de campos en los que los campesinos manifiestan tener necesidades; así también ha permitido demostrar que los campesinos con una metodología apropiada son capaces de manifestar sus propias necesidades y diferenciarlas adecuadamente en función de sus propios objetivos latentes.

Los campos en los que los socios consideran de prioridad para su capacitación, son los siguientes:

Proyecto Cundinamarca No.2

1) Leer y escribir

2) Cómo administrar la ECC

3) Cómo montar y manejar la contabilidad de la ECC

4) Técnicas de producción agronómicas y zootécnicas

En sus propias palabras, los socios expresan sus necesidades sentidas en la forma siguiente:..." queremos aprender a leer y escribir para poder llevar apuntes de las medicinas y vacunas que hay que darle al ganado; de los insecticidas que hay que usar en el sorgo, maíz y yuca, para no estar esperando al "funcionario" cada vez que aparece una plaga o una enfermedad. Así mismo, deseamos que se noes enseñe cómo es que se debe manejar una empresa, cómo producir y cómo ganar mayor cantidad de dinero de la tierra que nos han dado, y que nos enseñen la contabilidad que tenemos que llevar para saber si estamos perdiendo o ganando, o gastando demasiado en alguna cosa".

En cuanto a la capacitación actual que han recibido, los socios encuestados manifestaron no haber recibido un solo curso de capacitación en cualquiera de los items mencionados arriba.

En los demás proyectos, se han identificado así mismo claramente los campos de capacitación que desean los campesinos:

Proyecto Atlántico

1) Cómo administrar la ECC

2) Técnicas de producción y manejo agrónomico y zootécnico.

3) Cómo montar y llevar la contabilidad de la ECC.

Proyecto Bolívar

1) Cómo administrar la ECC

2) Cómo montar y llevar la contabilidad de la ECC

3) Técnicas de producción y manejo agronómico y zootécnico.

e. Necesidades sentidas sobre titulación de la parcela y la cuota-parte de la ECC. La necesidad expresada por los socios, de poseer el título legal de la parcela y de la cuota-parte de la ECC obedece a lo siguiente:

-Seguridad de posesión sobre la parcela y la cuota-parte de la ECC.

-Seguridad de trasmisión de derechos a la familia en caso de muerte.

-Para conseguir crédito de otras fuentes, cuando no se consigue con el INCORA, a través de la Caja.

D. Las Conexiones Externas de la ECC con el medio Agrario

¿Cuál es la importancia de las conexiones externas de la ECC en los procesos de Reforma Agraria? Su importancia estriba en el hecho de que la ECC constituye normativamente uno de los tantos mecanismos de incorporación del campesino marginado a la corriente de ingresos de la economía nacional, así mismo sirve como vehículo para su desarrollo integral tanto económico, como social y político. Es por esto que la ECC no debería funcionar como un núcleo aislado del resto de la comunidad en donde se asienta así como tampoco del resto del medio agrario en que tiene que operar. La ECC debe

ser capacitada para poder identificar, promover y proteger dichas conexiones, porque es a través de las mismas que se irradia el proceso de reforma (en su verdadero sentido) agraria en toda su perspectiva y no solamente se cumple con la función de orientar y dirigir el proceso de cambio estructural en la tenencia de la tierra.

El medio agrario dentro del cual funciona la ECC, lo definimos en el contexto siguiente: "...como el sistema de información de dos vías, que manipula la ECC y al que tiene acceso espontáneamente o por la búsqueda deliberada, el cual le permite el acceso a los servicios necesarios para su desarrollo".

Dicho sistema de información se lleva a cabo a través de una serie de canales de flujo, en ambos sentidos, entre la ECC y los organismos responsables de ejecutar una serie de "funciones de desarrollo" necesarias, para lograr la "graduación" de la ECC en su desarrollo socio-económico y político.

La ECC a través de los canales de flujo informativo efectúa transacciones con los organismos responsables de su desarrollo y viceversa. La ECC provee información a dichos organismos y a su vez recibe información de los mismos. Este intercambio informativo tiene como resultante final, la oferta de una serie de servicios agropecuarios y sociales que normativamente deberían satisfacer las necesidades sentidas de los socios de las empresas, con las cuales se implementarían las funciones necesarias para el desarrollo integral de la misma.

1. <u>Funciones para el Desarrollo de la ECC.</u> Las funciones normativas para el desarrollo de la ECC son las siguientes:

a. Ordenamiento y orientación de la actividad productiva de la ECC (Planes de Producción).

b. Financiamiento para la adquisición de factores de producción, necesarios para la implementación del plan.

c. Capacitación a través de la asistencia técnica y de las actividades en que participan los socios.

d. Ordenamiento y orientación del proceso distributivo de la ECC, tanto de insumos para la empresa como de productos que salen de la empresa (mercadeo).

e. Desarrollo de un "stock tecnológico" adaptado a la ECC y la promoción del cambio tecnológico en dicho "stock"./1.

f. Provisión de la infraestructura de capital necesaria que comunique físicamente a la ECC con el resto de la economía.

g. Provisión de servicios sociales necesarios para complementar el desarrollo social del campesino.

/1 El vocablo "stock tecnológico" utilizado aquí, se refiere a:..."el stock"de técnicas, procedimientos y maneras de ordenar y mejorar la actividad económica de las explotaciones agropecuarias. El cambio tecnológico se da con la "adición" de una "nueva"técnica o un nuevo procedimiento de producción, al "stock"tecnológico existente. La ECC puede cambiar su técnica de producción, adoptando nueva tecnología o cambiando simplemente la mixtura de factores de producción dentro de los límites impuestos por la tecnología existente.

2. Estado actual de las funciones de desarrollo. Anteriormente hemos señalado la forma deficiente en que se manejan las ECC encuestadas. Las tierras han sido distribuídas entre los campesinos; sin embargo, en las empresas comunitarias no se ejecuta un "proceso productivo racional", en el sentido de que no se está maximizando el ingreso campesino en base a un uso económicamente racional de los factores de producción. Internamente persiste la economía de subsistencia a pesar del acceso del campesino al factor tierra.

Las diferentes funciones de desarrollo necesarias para la ECC son ejecutadas en forma deficiente y algunas ni se llevan a cabo. Por consiguiente, el mejoramiento económico, social y político de los campesinos asentados ha sido muy bajo. Esto conduce a pensar así mismo que la función-objetivo: "desarrollo integral del campesino", ha sido implementada en forma deficiente por parte de la Subgerencia de Asentamientos Campesinos.

Casi todas las ECC cuentan con planes de producción; sin embargo, estos en su gran mayoría no son implementados por la empresa y cuando lo logran se hacen en forma parcial, no por fallas técnicas en los mismos, sino por falta de capital necesario para la adquisición de los factores de producción indispensables para la ejecución de los planes de producción

La capacitación se da en forma deficiente y en la mayoría de los casos ésta se limita a una charla sobre las ventajas del esfuerzo asociativo campesino. Más no se utiliza como un instrumento ágil y eficaz que permita

capacitar a los campesinos en aspectos económicos y sociales que conduzcan a un desarrollo integral de los mismos.

En cuanto al ordenamiento y orientación del proceso distributivo de la producción, CECORA no ha logrado la eficiencia que se esperaba. Los campesinos rehuyen toda relación con CECORA, ya que la experiencia en mercadeo con la misma, ha sido desastroza. Los campesinos entrevistados, manifestaron que vendiendo a través de CECORA siempre consiguen los precios más bajos de plaza, además de que sus reducidos ingresos se ven mermados por las numerosas deducciones que ésta les hace por humedad, suciedad,etc, lo que no les sucede con los intermediarios con quienes tratan. Otro hecho significativo es el de que, a pesar de pagarle a CECORA un equivalente al 4% del valor de la venta, los mismos campesinos se ven obligados a buscar compradores para sus cosechas, absorbiendo ellos los gastos adicionales que esto involucra.

En cuanto al "stock tecnológico" disponible para la ECC, ésta es un área de mucha trascendencia para la ECC. Los campesinos asentados acarrean consigo un bagaje cultural y una mentalidad no empresarial, las cuales entran en conflicto con el ambiente empresarial en que se les sitúa y la agricultura moderna que se les trata de imponer. Por consiguiente la ECC en su inicio podríamos catalogarla como una "agricultura de transición" y que por consiguiente requiere de un stock tecnológico "intermedio" que compatibilice y armonice los dos extremos antagónicos que se trata de mezclar.

La imposición de técnicas modernas por parte de los funcionarios entra en conflicto con la "incertidumbre" y, la valorización personal que hace el campesino acerca del riesgo que involucra, la adopción de uno u otro método o procedimiento de producción, lo que dá como resultado una falsa apreciación acerca del potencial de cambio y productivo del campesino y por consiguiente de sus restringidas posibilidades de desarrollo. Esta tecnología intermedia es la que no existe a nivel de ECC, ya que la investigación agronómica nacional no se ajusta a estas realidades. Tampoco la Subgerencia ha hecho esfuerzos por impulsar la experimentación de campo a nivel de ECC en forma demostrativa.

3. Estado actual de las Conexiones Externas. En la Figura No.1, se muestra el diagrama de lo que normativamente deberían ser las conexiones externas de la ECC, a través de las cuales los campesinos establecerían transacciones que les permitirían lograr su desarrollo integral.

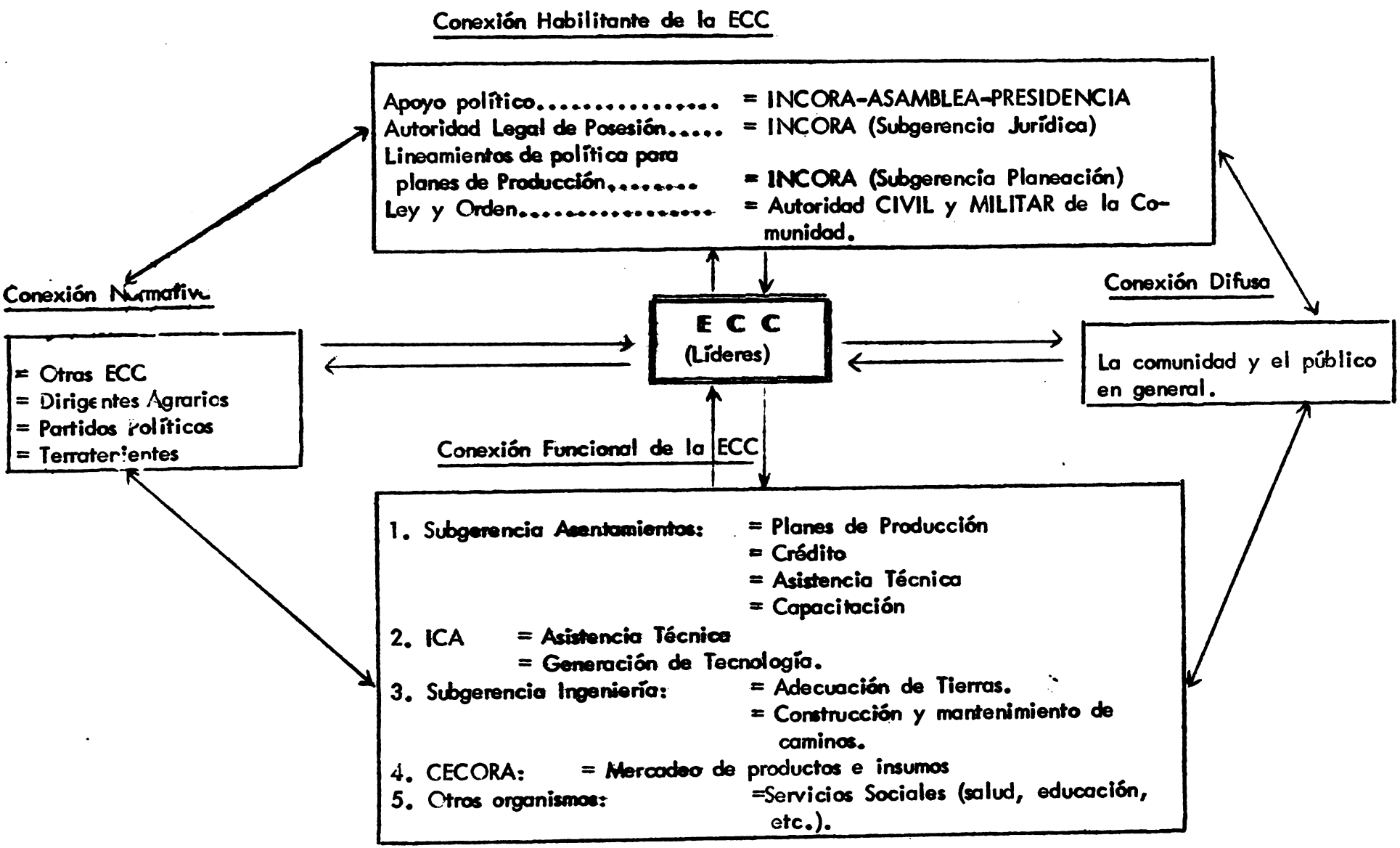
Las conexiones externas de la empresa se clasifican en cuatro categorías:

a. Conexión habilitante. Sería aquella que la ECC mantendría con los organismos que la habilitarían de: apoyo político y protección, autoridad legal de posesión, lineamientos de política para sus planes de producción y de ley y orden en la ECC de acuerdo a los cánones de la comunidad a la que pertenecen y dentro de la cual opera la empresa. Las tres primeras transacciones se realizarían a través de los órganos especializados del INCORA, en los cuales debería recaer la

responsabilidad de fomentar y mantener dichas conexiones. La última se efectuaría con los órganos civiles y militares de la comunidad con la asistencia del INCORA a través de sus programas de capacitación. Con el fomento, establecimiento y protección de esta conexión, los problemas se reducirían al mínimo, en los aspectos de ataques políticos a las empresas, los problemas de posesión no serían tan conflictivos, los planes específicos de las ECC se ajustarían y armonizarían con los Planes Nacionales de Desarrollo. La ley y el orden de la comunidad se irradiaría hacia la ECC. De las ECC encuestadas, se ha logrado establecer que son los mismos alcaldes locales los que condicionan a los campesinos al decirles que están en tierras "prestadas".

b. La conexión funcional. Sería aquella que permitiría a la ECC funcionar adecuadamente y a través de la cual se ejecutarían las funciones de desarrollo de la empresa. A través de esta conexión la ECC mantendría relaciones ágiles y fluídas con la Subgerencia de Asentamientos, con el ICA, Subgerencia de Ingeniería; CECORA y otros organismos. La ECC efectuaría transacciones con dichos organismos, dando y recibiendo información que en última instancia se traduciría en planes de producción racionales para la ECC, crédito oportuno y suficiente, asistencia técnica adecuada, y todos los demás servicios necesarios para el desarrollo integral de los socios.

FIGURA No. 1 **Conexiones Externas Normativas de la ECC con el medio agrario.**



c. La conexión normativa. La que debería mantener con otros grupos organizados, con los cuales comparte intereses en objetivos y métodos y los cuales así mismo protegen normas y valores de la comunidad.

Esta conexión se haría con otras ECC dentro de la región integradas horizontalmente, con dirigentes agrarios, políticos y terratenientes de la región, con los cuales la ECC debería entablar transacciones que le permitan y faciliten su proceso de desarrollo.

d. La conexión difusa. Sería aquella que se mantendría con la comunidad en general y el público nacional y a través de la cual se proyectaría la imagen de la ECC en todo su contenido social, económico y político.

El elemento clave para el manejo de las conexiones externas de la empresa descansa sobre la base de participación y capacitación de los campesinos asociados a la empresa.

La participación campesina normativa debería involucrar lo siguiente:

a. Que los campesinos asociados compartan los beneficios económicos, de manera significativa y amplia, con el fin de disminuir la brecha en ingresos rurales.

b. Que las decisiones con respecto a las acciones que se llevan a cabo en la ECC, se tomen en conjunto con ellos o por lo menos deben ser consultadas y aceptadas por la mayoría de los beneficiarios.

c. Que las actividades de las que participan los beneficiarios, constituyan un instrumento de capacitación para ellos, ya que en esa forma se va mejorando su destreza técnica, su capacidad de organización para el logro de fines comunes y como un apoyo para lograr mayor acceso a los beneficios del desarrollo.

d. Que los beneficiarios efectúen una contribución significativa tanto en esfuerzos como en recursos, a las actividades de las que se benefician.

En la actualidad ninguna de estas conexiones funciona en forma ágil y flúida, aún más, algunas de ellas ni siquiera son percibidas como necesarias por la Subgerencia de Asentamientos. La ausencia de dichas conexiones es la explicación de la deficiente forma en que se implementan las funciones de desarrollo necesarias para la ECC, y por consiguiente, la causa del estado anímico en que se encuentran, tanto en el aspecto físico de la empresa como el social, moral y cultural de sus asociados.

III. DIAGNOSTICO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DE LA SUBGERENCIA DE ASENTAMIENTOS

A. La Política de Reforma Agraria y la Función que esta explítica

De la política de Reforma Agraria (Ley 135) que le corresponde operacionalizar al INCORA, se desprenden las siguientes funciones básicas de desarrollo:

1. Una función de cambio estructural en la tenencia de la tierra.

2. Una función de desarrollo integral de los beneficiarios de la Reforma Agraria, a través de la coordinación y fomento de la Asistencia Técnica, Crédito, Organización y Capacitación Campesina y otros servicios.

De estas funciones, le corresponde a la Subgerencia de Asentamientos Campesinos del INCORA la implementación de la segunda. En base a esta función legalmente explicitada y de acuerdo a las necesidades sentidas expresadas por los grupos-clientela de la Subgerencia, de donde se deduce así mismo el gran objetivo normativo que debería perseguir la Subgerencia (Cuadro No.II), pasamos a examinar en qué grado concuerda esto con los objetivos institucionales de la Subgerencia y con el producto institucional que ésta genera en el cumplimiento de su función básica.

B. Doctrina de la Subgerencia

1. Objetivos Institucionales de la Subgerencia. Del Cuadro No. IV, se aprecia el hecho de no existir un "set" de objetivos superiores claramente percibidos por el personal técnico de la Subgerencia, exceptuando unos pocos casos en los Proyectos Atlántico y Bolívar, en donde una pequeña proporción de los técnicos poseen cierta percepción normativa del objetivo funda

CUADRO No. IV — Percepción de objetivos institucionales de la Subgerencia de Asentamientos expresados por el personal técnico.

Bogotá	Atlántico	Bolívar
Objetivos mencionados siempre en 1er.lugar =Dar crédito a los usuarios (13%)* =Mejorar los asentamientos existentes (13%) Objetivos mencionados siempre en 2o.lugar =Otorgar asesoría técnica a los usuarios (39%). Objetivo más frecuentemente mencionado entre los tres primeros: =Otorgar asesoría técnica a los usuarios (39%) 30% del personal no fue capaz de expresar objetivo alguno para la Subgerencia de Asentamientos.	Objetivos mencionados en 1er.lugar =Mejorar el nivel de vida del campesino (6%). =Resolver problemas campesinos que se plantean al momento (3%). =Consolidar los asentamientos campesinos constituídos (3%). =Constitución de nuevos asentamientos campesinos (3%). =Aumento de la producción y productividad del país (3%). =Capacitación y educación del campesino (6%). =Organizar a los campesinos en empresas comunitarias (6%). =Vincular al mayor número de parceleros a las labores agropecuarias para facilitar el manejo de los créditos (3%).	Objetivos mencionados en 1er.lugar =Dar capacitación al campesino (22%) =Organizar a los campesinos en empresas comunitarias (22%). Objetivos mencionados en 2o.lugar =Mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de las familias asentadas (26%). =Dar crédito al campesino (22%). =Dar capacitación al campesino (22%). Objetivos mencionados en 3er.lugar =Dar crédito al campesino (22%). =Organizar campesinos en empresas comunitarias (22%).

* Los porcentajes entre paréntesis, indican la frecuencia con que ha sido mencionado el objetivo respectivo en tal o cual lugar jerárquico en relación al total de objetivos mencionados por el personal técnico entrevistado.

mental de la Subgerencia. Como regla general se puede deducir que no existe una percepción clara de objetivos y mucho menos concenso en los mismos. Incluso en el personal de Bogotá, en que un 30% no fue capaz de expresar objetivo alguno para la Subgerencia.

Tanto los objetivos de política como los objetivos latentes identificados en los grupos-clientela coinciden entre sí; sin embargo, se hace notoria la disfunción existente entre aquellos y los objetivos institucionales de la Subgerencia de Asentamientos Campesinos del INCORA. Por consiguiente, los objetivos institucionales que se pretenden lograr y hacia los cuales vuelcan su esfuerzo los técnicos de la Subgerencia, constituyen objetivos no normativos, en el sentido de no ajustarse a la normatividad de los objetivos de política agraria y de las necesidades sentidas de los grupos-clientela. Aún más, oficialmente no existen objetivos institucionales superiores para la Subgerencia, y tal y como lo ha manifestado la Subgerencia, ésta no funciona en base a objetivos.

Del esquema conceptual analítico utilizado en el presente estudio, se parte de la hipótesis de que el organismo identifica y articula sus objetivos institucionales en base a los objetivos de la política agraria que le corresponde operacionalizar, define sus funciones de las "funciones de desarrollo" que están explícitas en las acciones de política y por consiguiente, una vez conocido el derrotero se define con claridad lógica la estrategia operativa a seguir, el tipo de producto institucional a generar y la clase de

imagen que proyectará el organismo. Si existe interferencia en el primer paso, pues lógicamente los pasos sucesivos se irán generando en forma distorsionada y alejados de su normatividad.

2. Estrategia operativa de la Subgerencia. Del Cuadro No. V, se puede apreciar que la gran mayoría del personal técnico de la Subgerencia tanto en Bogotá, como en Atlántico y Bolívar, desconocen o no perciben claramente cuál es la estrategia operativa de la Subgerencia. La estrategia operativa debe señalar los distintos cursos de acción a seguir, por la Subgerencia, en el logro de sus objetivos institucionales. Sin embargo, como estos objetivos no existen oficialmente ni tampoco son percibidos informalmente por el personal con la claridad necesaria, por consiguiente los cursos de acción tampoco son claros y definidos, lo cual induce a pensar que el personal técnico tiene que estar improvisando contínuamente en el desarrollo de sus actividades, por lo tanto éstas se llevan a cabo en forma coyuntural.

3. Imagen institucional de la Subgerencia. La imagen institucional de un organismo está dada por el conjunto de temas internos y externos que definen el conjunto de "objetivos secundarios" que persigue el mismo y, los cuales, una vez proyectados al exterior, simbolizan la naturaleza y características del organismo. La imagen contribuye a lograr aceptación del producto institucional y a lograr soporte de parte del medio social-agrario en donde opera el organismo. A falta de definición de estos objetivos secundarios y explicitación de los temas internos y externos, la imagen tiende a ser ambigua y difusa.

CUADRO No. V

Conocimiento del personal técnico acerca de la estrategia operativa de la Subgerencia de Asentamientos Campesinos del INCORA

Bogotá	Atlántico	Bolívar
96% del personal técnico desconoce la estrategia operativa de la Subgerencia. 4% la define como: a) formar empresas comunitarias b) dar crédito a dichas empresas. c) programación agroeconómica de dichas empresas.	100% del personal técnico desconoce la estrategia operativa de la Subgerencia.	93% del personal técnico no conoce dicha estrategia. 7% del personal la define como la coordinación de la política crediticia, de asesoría técnica y de capacitación campesina del INCORA.

En el Cuadro No. VI, se puede apreciar que una gran mayoría del personal técnico no posee percepción alguna de la imagen institucional que la Subgerencia trata de proyectar tanto dentro del sector agrario en general como dentro de los campesinos en especial. Los resultados de dicho cuadro demuestran el hecho de que en los pocos casos en donde se posee cierta percepción de imagen, ésta es ambigua y difusa en su simbolización. La ausencia de una imagen institucional clara y concreta dentro del mismo personal de la Subgerencia es un reflejo de lo que podría estar sucediendo en el público en general, hecho que no conduce a una aceptación y apoyo por parte del medio social-agrario con respecto a la labor de la Subgerencia y por ende del INCORA.

4. Producto institucional de la Subgerencia. Los productos institucionales generados por la Subgerencia, constituirían los indicadores básicos de que el objetivo primordial al que aspira ésta ha sido logrado. Sin embargo, del Cuadro No. VII, se aprecia que la gran mayoría del personal técnico no fue capaz de definir el producto institucional que genera la Subgerencia de Asentamientos y los pocos que intentaron una definición han confundido el producto institucional con el objetivo primordial al que debería aspirar la Subgerencia (ya que actualmente éste no existe), o con los medios de que se valdría la misma para generar dicho producto.

En base a los diferentes medios de que se vale actualmente la Subgerencia para operar, los productos institucionales que normativamente debería generar, los cuales serían los indicadores objetivos, de que el gran objetivo normativo ha sido logrado, serían los siguientes:

CUADRO No. VI **Percepción de la imagen institucional que proyecta la Subgerencia tal y como es captada por el personal técnico.**

Bogotá	Atlántico	Bolívar
Imagen dentro del sector agrario en general =87% del personal no estuvo en capacidad de precisar imagen alguna. =El resto lo precisa como de "inoperancia" o de "fomento agropecuario". **Imagen dentro de los campesinos:** =65% no pudo precisar imagen alguna. =13% la identifica como de "paternalismo en el crédito y en recuperación". =13% la identifica como de "inoperancia"	**Dentro del sector agrario en general:** =61% no posee percepción alguna. =31% afirma que la Subgerencia no posee buena imagen. =8% afirma que sí proyecta buena afirma. **Dentro de los campesinos:** =39% afirma que la Subgerencia no proyecta buena imagen. =23% afirma que sí proyecta buena imagen. =23% la identifica como "organismo que les mejorará su nivel de vida". =15$ no posee percepción alguna de la imagen institucional dentro de los campesinos.	**Dentro del sector agrario en general** =57% no posee percepción de la imagen. =36% afirma que es una imagen "negativa" =7% que sí se proyecta una "buena imagen". **Dentro de los campesinos:** =36% no posee percepción de la imagen. =29% afirma que es "negativo". =21% afirma que se proyecta "buena imagen". =14% la identifica como de "paternalismo".

CUADRO No. VII

Producto institucional de la Subgerencia tal y como es percibido por el personal técnico

Bogotá	Atántico	Bolívar
=83% no estuvo en capacidad de definirlo. =17% lo describe como "el desarrollo del campesino" o como "el otorgar crédito y asistencia técnica al campesino".	=84% no estuvo en capacidad de definirlo. =8% lo define como "un aumento de la producción a nivel nacional". =8% lo define como "el haber apaciguado el conflicto social del agro".	=71% del personal técnico no estuvo en capacidad de definirlo. =29% restante lo ha definido así: -lograr un asentamiento campesino desarrollado social y económicamente, vinculado al proceso productivo y con acceso a la tierra, al crédito y a la tecnología". -Desarollo integral del objeto de la reforma agraria.

a. Que los beneficiarios de la reforma agraria estén capacitados en aspectos básicos con respecto a:

1) La administración de la unidad de producción, sea la parcela o la empresa comunitaria.

2) Los aspectos sociales que le atañen.

3) Los aspectos tecnológicos de producción y comercialización.

4) El mejoramiento del hogar y desarrollo de la comunidad.

5) Los aspectos legales básicos que le competen a él y su familia como adjudicatario de las tierras.

b. Que exista un suministro de recursos financieros estable y contínuo para satisfacer las necesidades del desarrollo socio-económico de la unidad de producción y de la familia de los beneficiarios de la reforma agraria.

c. Que exista un suministro de asistencia técnica contínuo y constante para atender y enriquecer el acervo tecnológico de los beneficiarios como medio para fortalecer la situación económica y financiera de la unidad de producción.

d. Que los beneficiarios hayan sido capacitados y hayan alcanzado cierto grado de participación en la elaboración de los programas de producción de la unidad de producción.

e. Que los beneficiarios hayan logrado cierto grado de capacitación en las tareas de promoción y protección de las conexiones externas de la empresa comunitaria, de modo que se haya logrado el mantener relaciones formales institucionalizadas con otras empresas vecinas y con los diversos organismos que habilitan a la empresa y le permiten funcionar todo un proceso productivo real y eficaz, lo que le permitirá a los beneficiarios interconectarse con la corriente de ingresos de la economía nacional.

En la práctica estos productos normativos se dan en forma parcial y aislada y no como un todo con efectos aditivos, logrado a través de esfuerzos deliberados de la Subgerencia, orientados hacia la generación programada de dichos productos, los cuales contribuirían al logro del gran objetivo normativo de la Subgerencia.

C. Conclusiones con respecto a la capacidad administrativa de la Subgerencia de Asentamientos

Del análisis anterior no resulta difícil deducir que la capacidad administrativa de la Subgerencia es muy baja, dado que no ha podido definir sus objetivos institucionales en función de la política agraria que le corresponde operacionalizar, por consiguiente su sentido de objetivos es oscuro y por lo tanto navega a la deriva y en forma coyuntural.

A falta de objetivos concretos, no se ha podido planear los cursos de acción o estrategia operativa necesaria para lograr ciertos propósitos, lo que influye en la falta de definición y desconocimiento de los productos que debe generar, los cuales resultarían de la combinación de insumos que utiliza la Subgerencia en su actividad.

Este hecho de no saber hacia a dónde quiere llegar y lograr, se manifiesta en forma patética dentro del personal técnico el cual en su mayoría no posee una percepción clara de los roles que debe desempeñar cada quién como contribución al logro del objetivo normativo de la Subgerencia.

En el Cuadro No. VIII, se aprecia que del personal de planta de la sede de la Subgerencia, el 100% no posee percepción alguna de su propio rol que le corresponde jugar dentro de la actividad global de la Subgerencia. Así como también el 87% no tiene idea del rol que deben jugar sus superiores inmediatos. En el proyecto Atlántico un 54% no posee percepción de roles propios y en Bolívar solamente un 29% no posee percepción de roles propios. Un posible factor explicatorio de estas diferencias se debe a que, existen más probabilidades de captación de roles normativos entre el personal de los proyectos que entre el personal de la sede, ya que estos se encuentran más cerca del problema y por consiguiente lo viven y lo comparten más estrechamente que el personal de la sede, de lo que se deduce que el posible problema radique en la ausencia de un flujo informativo constante, producto de una función supervisora que evalue y controle el desarrollo de las actividades de la Subgerencia.

Finalmente, aunque la política de reforma agraria explicita dos funciones básicas a desempeñar por el INCORA, la Subgerencia de Asentamientos no ha sido capaz de incorporar dichas funciones como la función-objetivo de su actividad.

Hemos entonces logrado establecer en este primer análisis el hecho de que las funciones de cambio estructural y desarrollo integral de los beneficiarios de la reforma agraria, nacieron legal y políticamente pero que formalmente no han podido ser interpretados y

CUADRO No. VIII. Percepción de roles propios y de sus superiores por parte del personal técnico de la Subgerencia de Asentamientos del INCORA.

Bogotá (sede)	Atlántico	Bolívar
=100% no posee percepción de roles propios a desempeñar. =87% no posee percepción de roles normativos de sus superiores inmediatos.	=54% no posee percepción de roles propios. =23% no posee percepción de roles normativos de sus superiores inmediatos.	=29% no posee percepción de roles propios. =29% no posee percepción de roles normativos de sus superiores inmediatos.

traducidas por el INCORA. Las razones explicatorias de este fenómeno las tratamos de identificar más adelante del presente diagnóstico, en donde se exponen los elementos explicatorios que han venido influenciando esta deficiencia en interpretación y traducción de la política de reforma agraria.

IV. DIAGNOSTICO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LA SUBGERENCIA DE ASENTAMIENTOS

La capacidad operativa de la Subgerencia de Asentamientos estaría dada por el conjunto de elementos institucionales claves que definen el polígono de acción de la misma. Estos elementos institucionales son los que le permiten a la Subgerencia operar, al mismo tiempo que generar un producto final que puede o no poseer "consecuencialidad" en términos de contribuir o no a la satisfacción de "necesidades sentidas" de los grupos-clientela y así mismo contribuir o no al logro de los objetivos institucionales de la misma.

Los elementos institucionales claves incluyen:

1. La capacidad operativa legal de la Subgerencia.
2. La capacidad institucional instalada, que incluye:
   a. los recursos técnicos de planta.
   b. el grado de desarrollo de las conexiones institucionales.
   c. el "proceso productivo" institucional que desarrolla.
3. Evaluación de la "consecuencialidad" que posee el producto final resultante de la actividad desarrollada por la Subgerencia.

A. Capacidad Operativa Legal

El Acuerdo No. 07 del 16 de julio de 1975, emitido por la Junta Directiva del INCORA, establece la nueva estructura orgánica del INCORA, y en el artículo 7° establece las nuevas funciones de la Subgerencia de Asentamientos Campesinos, a saber:

1. Promover campañas de organización y desarrollo de la comunidad; fomentar las formas asociativas de producción y el sistema cooperativo.

2. Orientar, asesorar y controlar la planeación agroeconómica de las tierras ingresadas al instituto, los estudios de mercadeo y agroindustrialización que se requiere.

3. Adelantar los estudios agrológicos que requiera el instituto y ejercer la interventoría cuando estos fueren contratados.

4. Determinar normas técnicas para programas de conservación y manejo de suelos.

5. Coordinar, impulsar, controlar los programas de servicios de crédito y asistencia técnica agropecuaria en las zonas objeto de reforma agraria.

6. Organizar, asesorar y controlar las labores que sobre parcelación realice el instituto en el aspecto correspondiente al asentamiento integral de los campesinos.

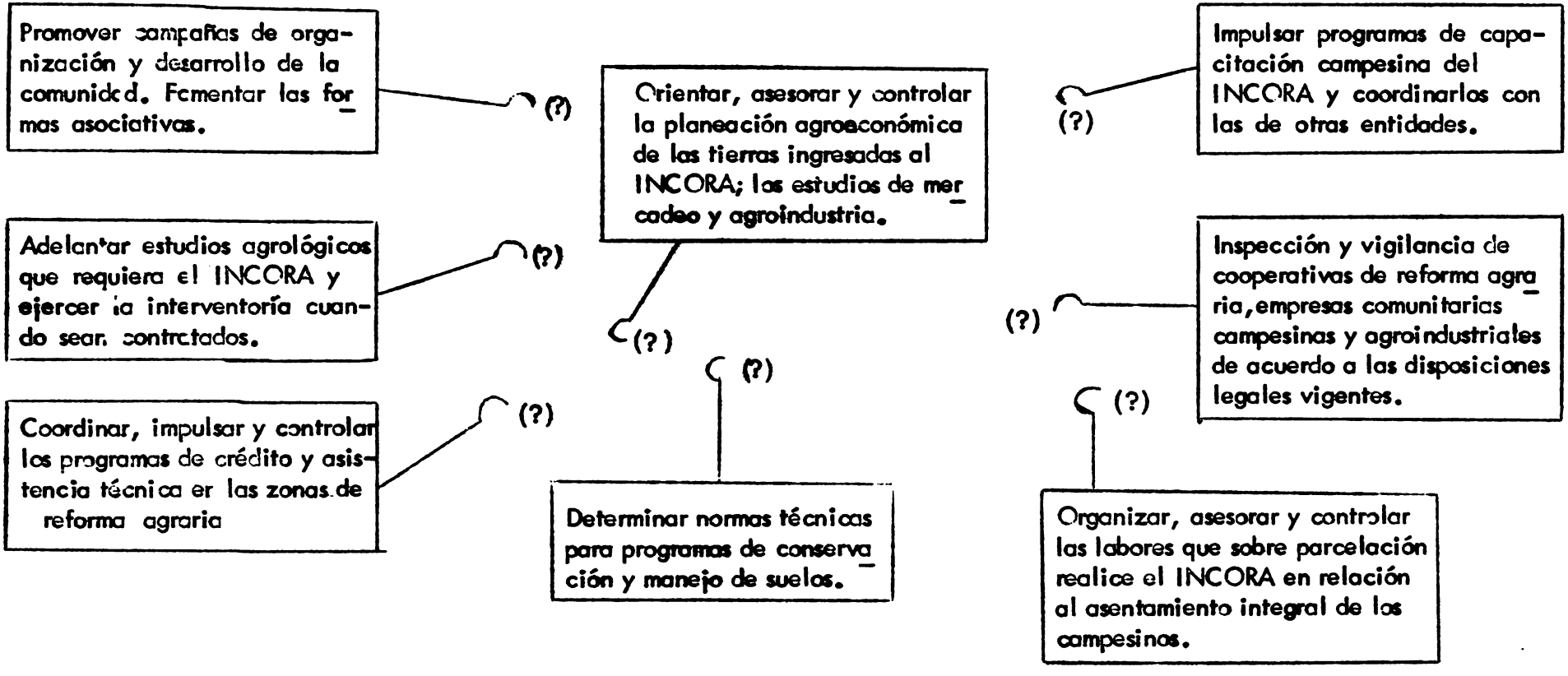
7. Impulsar los programas de capacitación campesina adelantados por el instituto y coordinados con los llevados a cabo por otras entidades públicas y privadas.

8. Ejercer la inspección y vigilancia de las cooperativas de reforma agraria, empresas comunitarias y agroindustriales, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

9. Las demás funciones que le sean señaladas por la Junta Directiva o la Gerencia General.

Como se aprecia en la Figura No. 2, existen una serie de funciones legalmente normadas, pero sin ninguna coordinación entre ellas; además, dichas funciones no presentan un conjunto lógicamente estructurado y sistemáticamente coordinado que facilite la orien

FIGURA No. 2 Funciones actuales de la Subgerencia de Asentamientos.
Acuerdo de Junta Directiva No. 7 del 16 de Julio de 1975



tación de la actividad de la Subgerencia en función de objetivos claramente definidos. Por consiguiente, entre las funciones legales y las funciones normativas que se presentan en el Cuadro No. IX, existe cierta incongruencia, ya que dichas funciones normativas constituyen un conjunto de "funciones derivadas" de la función básica: "desarrollo integral de los beneficiarios de la reforma agraria, a través de la coordinación y fomento de la asistencia técnica, crédito, organización y capacitación campesina", que le compete a la Subgerencia.

Por consiguiente, la capacidad operativa legal de la Subgerencia es muy limitada, ya que no permite la claridad necesaria para derivar acciones normativas concretas y perfectamente diferenciadas que resultarían en la generación de un conjunto estructurado de "productos" que contribuirán a la institucionalización (legal) de la función básica. De modo que inicialmente se aprecia que el polígono de acción legal no es "regular" y por lo tanto influye en la capacidad operativa de la Subgerencia.

B. Capacidad instalada de la Subgerencia

La capacidad instalada está dada por los recursos técnicos y financieros de que dispone la Subgerencia; el grado de desarrollo alcanzado en las conexiones institucionales y por la naturaleza y contenido del "proceso productivo institucional" que genera una serie de servicios que normativamente deberían estar en relación a la política agraria y en relación a las necesidades sentidas de los grupos-clientela hacia los cuales van dirigidos los servicios.

1. Recursos técnicos y financieros de la Subgerencia. No se trata aquí de realizar un análisis profundo y exhaustivo acerca de la cantidad y calidad

CUADRO No. IX. Funciones normativas de la Subgerencia de Asentamientos en base a los Productos Institucionales normativos que debería generar para lograr los objetivos de política de Reforma Agraria.

1.	Fomentar y adelantar programas de Organización Campesina en formas asociativas para la adjudicación de las tierras a los beneficiarios de la Reforma Agraria.
2.	Adelantar, asesorar y capacitar a los beneficiarios de Reforma Agraria en la elaboración de Programas de Producción más rentables para las Unidades de Producción.
3.	Adelantar, organizar y coordinar programas de Capacitación Campesina en aspectos de producción, comercialización, administración y sociales que permitan un desarrollo integral tanto de la familia campesina como de la comunidad.
4.	Vigilar y coordinar la formulación y ejecución de normas y regulaciones legales que permitan legitimizar tanto los esfuerzos organizativos, como los de desarrollo integral del campesino, que adelanta la Subgerencia.
5.	Fomentar, impulsar, coordinar, controlar y evaluar la realización de programas de apoyo a los programas de producción de la Unidad de explotación, en crédito y asistencia técnica, que permitan la implantación de procesos productivos auténticos en dichas unidades.
6.	Proveer y ejercer la administración transitoria de las empresas comunitarias campesinas mientras se capacita técnica, administrativa y socialmente al campesino beneficiario, para que éste asuma en un futuro mediato la administración final de las mismas.
7.	Ejercer la inspección y vigilancia de las cooperativas de Reforma Agraria y de las Empresas Comunitarias Campesinas, tanto durante la administración transitoria ejercida por la Subgerencia, como de aquellas bajo la administración final de los beneficiarios de la Reforma Agraria.
8.	Realizar directamente o ejercer la interventoría cuando fueren contratados, de los estudios agrológicos y socio-económicos necesarios para lograr los objetivos del Instituto.

de los recursos técnicos y financieros de que dispone la Subgerencia. La idea es la de obtener de parte del personal técnico "su propia perspectiva" de, tal y como ven ellos mismos, el problema de los recursos técnicos y financieros de la Subgerencia. Por lo tanto, el objetivo de este acápite no es el de elaborar un análisis frío del presupuesto y de la nómina del personal técnico, sino que como ellos son los "actores" dentro del "escenario administrativo" en que tienen que desarrollar su actividad, por consiguiente su "opinión" constituye el elemento clave para detectar si existe o no un problema en la capacidad instalada de la Subgerencia, con relación específica a los recursos técnicos y financieros de que dispone para implementar sus programas.

Del Cuadro No. X, se aprecia que en promedio, el 88% del personal entrevistado piensa que los recursos financieros de la subgerencia no son adecuados a los subprogramas que implementa. El 81% piensa que dichos recursos no son adecuados para implementar la parte que le corresponde a la Subgerencia, de la política de reforma agraria. Estas opiniones se comprueban a través del hecho de que los recursos financieros destinados a los programas de crédito apenas cubren un poco más del 40% de las necesidades reales de la Subgerencia, así como también la opinión de los grupos-clientela, en que expresan el hecho de no haber recibido tal o cual servicio en los últimos 2 ó 3 años.

En el mismo cuadro, se aprecia así mismo la opinión de los entrevistados con respecto a los recursos técnicos de la Subgerencia. En promedio, el

CUADRO No. X. Recursos financieros y técnicos de la Subgerencia, según opiniones del personal técnico.

Bogotá	Atlántico	Bolívar
=96% del personal piensa que los recursos financieros no son adecuados para los subprogramas que implementa. (88%) =100% piensa que los recursos financieros no son adecuados para implementar la parte que le corresponde de la política de reforma agraria. (81%) =50% afirma que los recursos técnicos no son adecuados, en cantidad. (59%). =68% afirma que la disponibilidad de los recursos financieros constituye un problema para la contratación de personal. (75%)	=77% del personal piensa que los recursos financieros no son adecuados para los subprogramas que implementa. =77% piensa que los recursos no son adecuados para implementar la parte que le corresponde de la política de reforma agraria. =61% afirma que los recursos técnicos no son adecuados en cantidad. =85% afirma que la disponibilidad de recursos financieros constituye un problema para la contratación de personal.	=93% del personal piensa que los recursos financieros no son adecuados para los subprogramas que implementa. =67% piensa que los recursos financieros no son adecuados para implementar la parte que le corresponde de la política de reforma agraria; y 27% contesta que no sabe. =67% afirma que los recursos técnicos no son adecuados, y 6% dijo no saber. =73% afirma que la disponibilidad de recursos financieros constituye un problema para la contratación de personal, y un 7% dijo no saber.

59% del personal manifiesta que los recursos técnicos no son adecuados en cantidad para la tarea impuesta. Esto se comprueba del hecho que un funcionario tiene que atender a 10 empresas comunitarias, y de lo que han expresado los grupos-clientela, de que el asesor técnico llega una vez cada quince días y con mucha prisa. En promedio, el 75% del personal manifestó que la disponibilidad de recursos financieros constituye el principal impedimento para contratar más personal técnico, y de esa manera entregar un servicio más óptimo a los beneficiarios.

Sin embargo, la suficiencia o insuficiencia de recursos económicos no implica que esta sea la causa fundamental de una baja capacidad operativa de la Subgerencia. Dado que los recursos necesarios para solucionar el problema campesino son de gran magnitud, resulta casi imposible para el INCORA el poder satisfacer todas las necesidades de los grupos-clientela de una sola vez. Más bien nos inclinaríamos a pensar que el problema radica fundamentalmente, en la destreza y habilidad que pueda tener el INCORA para identificar prioridades dentro de la población-clientela que debería atender, seleccionando acciones prioritarias, definiendo metas e instrumentos más factibles, y por ende programas más efectivos orientados al logro de dichas metas.

Del Cuadro No. XI se comprueba nuestra hipótesis, ya que existen variadas opiniones dentro del personal técnico en cuanto a la existencia de un plan a mediano o largo plazo por parte de la Subgerencia. Lo mismo sucede con la naturaleza misma de la programación que realiza la Subgerencia.

CUADRO No. XI **Percepción del personal técnico de la Subgerencia de Asentamientos, en relación a la existencia de metas institucionales y carácter de la programación de la Subgerencia.**

	Bogotá	Atlántico	Bolívar
Existe un plan a mediano o largo plazo por parte de la Subgerencia o del INCORA?	57%= no sabe 30%= que no existe 13%= que sí existe a mediano plazo.	61%= que sí existe 31%= que nó existe 8% = dijo no saber	33%= que sí existe 47%= que nó existe 20%= que no sabe
La programación de la Subgerencia es de carácter anual o largo plazo?	70%= anual 21%= largo plazo 9%= no sabe	31%= anual 46%= largo plazo 23%= no sabe	47%= anual 20%= largo plazo 33%= no sabe
Refleja dicha programación una "repetición confiable de operaciones pre-establecidas"?.	61%= que sí 17%= que no sabe 22%= que nó	77%= que sí 7%= no sabe 16%= que nó	53%= que sí 40%= no sabe 7%= que nó
Existen metas programáticas dentro de la Subgerencia?	39%= no sabe 26%= que no existen 35%= que sí existen	7%= no sabe 16%= que no existen 77%= que sí existen	27%= no sabe 13%= que nó existen 60%= que sí existen
Cuál es la naturaleza de dichas metas?	Del 35% que afirmó su existencia, 78% no logró especificarlas y 22% las define en relación a cuotas de crédito, número de cursos de capacitación a ofrecer, etc.	Del 77% que afirmó su existencia, 60% no las pudo especificar, 40% restante las definió en relación a cuotas de crédito, número de cursos a ofrecer, etc.	Del 60% que afirmó su existencia, el 67% no las pudo definir. El 33% restante las definió en relación a organizar ECC; mayor número de créditos; lograr doble cosecha, etc.

CUADRO No. XI **Percepción del personal técnico de la Subgerencia de Asentamientos, en relación a la existencia de metas institucionales y carácter de la programación de la Subgerencia.**

	Bogotá	Atlántico	Bolívar
Existe un plan a mediano o largo plazo por parte de la Subgerencia o del INCORA?	57%= no sabe 30%= que no existe 13%= que sí existe a mediano plazo.	61%= que sí existe 31%= que nó existe 8% = dijo no saber	33%= que sí existe 47%= que nó existe 20%= que no sabe
La programación de la Subgerencia es de carácter anual o largo plazo?	70%= anual 21%= largo plazo 9%= no sabe	31%= anual 46%= largo plazo 23%= no sabe	47%= anual 20%= largo plazo 33%= no sabe
Refleja dicha programación una "repetición confiable de operaciones pre-establecidas"?.	61%= que sí 17%= que no sabe 22%= que nó	77%= que sí 7%= no sabe 16%= que nó	53%= que sí 40%= no sabe 7%= que nó
Existen metas programáticas dentro de la Subgerencia?	39%= no sabe 26%= que no existen 35%= que sí existen	7%= no sabe 16%= que no existen 77%= que sí existen	27%= no sabe 13%= que nó existen 60%= que sí existen
Cuál es la naturaleza de dichas metas?	Del 35% que afirmó su existencia, 78% no logró especificarlas y 22% las define en relación a cuotas de crédito, número de cursos de capacitación a ofrecer, etc.	Del 77% que afirmó su existencia, 60% no las pudo especificar, 40% restante las definió en relación a cuotas de crédito, número de cursos a ofrecer, etc.	Del 60% que afirmó su existencia, el 67% no las pudo definir. El 33% restante las definió en relación a organizar ECC; mayor número de créditos; lograr doble cosecha, etc.

En cuanto a la existencia o no de metas programáticas, las opiniones y conocimiento de las mismas, así mismo presentan gran disparidad entre el personal técnico.

En promedio, un poco más de la mitad del personal entrevistado afirmó la existencia de metas programáticas dentro de la Subgerencia; sin embargo, solamente un tercio de estas personas fue capaz de dar una definición de su naturaleza. Tal y como se aprecia del cuadro, el concepto de "meta" es muy pobre dentro de la Subgerencia, ya que las metas se perciben en términos de utilización de "insumos" y nó en función de los productos institucionales necesarios para lograr los objetivos institucionales de la Subgerencia, los que en última instancia indicarían el grado de institucionalidad a alcanzar en la función-objetivo de la misma.

2. Conexiones institucionales de la Subgerencia. Todo organismo en general, así como los órganos importantes dentro del mismo, mantienen una red de relaciones con otros organismos con el objeto de transar bienes y servicios entre los mismos. El liderazgo institucional debe, en todo tiempo, mantener una perspectiva del conjunto de conexiones institucionales en que el organismo está involucrado. Algunas conexiones serán críticas en un momento dado, mientras que otras serán menos importantes en ese momento. Sin embargo, el liderazgo deberá identificar y evaluar estas conexiones, evaluando su estado actual y su potencial futuro, para desarrollar las tácticas más apropiadas para su manejo y protección.

Las conexiones institucionales son las que le permiten al organismo "batallar" tanto con el medio social agrario, como con los otros organismos, los cuales pueden ser afines, complementarios o competitivos. Así mismo las conexiones son las que le permiten al organismo "irradiar" sus productos dentro del medio.

En un organismo público-agrario se pueden identificar cuatro tipos de conexiones institucionales (Ver Figura No. 3):

a. La Conexión Habilitante, que provee al organismo de apoyo y protección política, de acceso a recursos económicos indispensables para su actividad, de lineamientos técnicos específicos dentro de los cuales enmarcan sus programas y finalmente de lineamientos generales de política nacional de manera que los programas internos y la actividad en general del organismo esté en armonía con las políticas de desarrollo planteadas a nivel nacional.

   Los componentes de esta conexión, para la Subgerencia incluirían: el Departamento de Planeación Nacional, el Consejo Asesor de Política Agraria, el Congreso Nacional y el Ministerio de Agricultura.

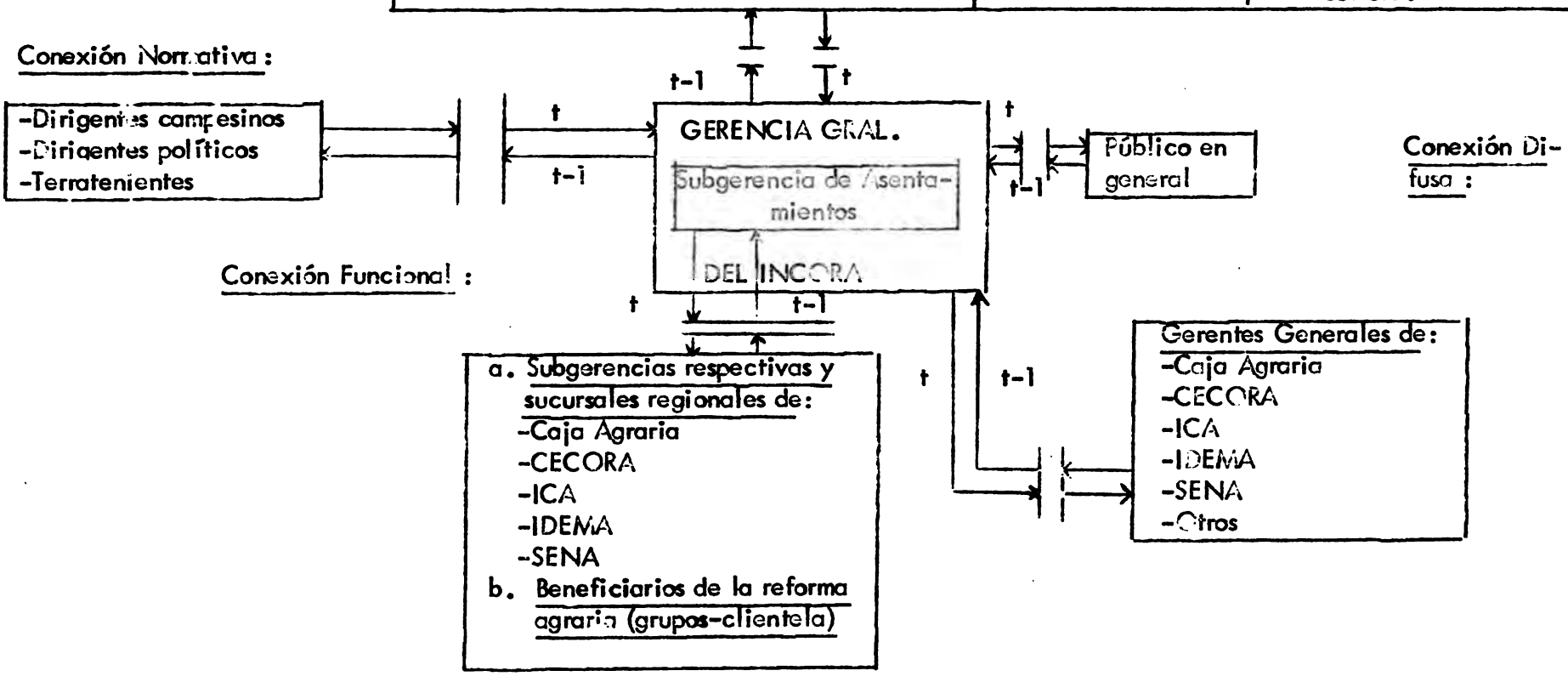
b. La Conexión Funcional, provee los insumos necesarios para el organismo y éste a su vez irradia su producto hacia los otros organismos, así como a los beneficiarios directos y el medio social agrario en general.

   Esta conexión incluye relaciones de complementaridad con otros organismos afines que tienen similitud de funciones y servicios.

FIGURA No. 3

Conexiones Institucionales actuales y normativas de la Subgerencia de Asentamientos Campesinos del INCORA

Conexión Habilitante:	Actual	Normativa
a. Lineamientos técnicos específicos de R.A.	= nadie	Planeación Nacional
b. Lineamientos generales nacionales	= nadie	Consejo Asesor de Política Agr.
c. Recursos para operar	=El Congreso	Congreso Nacional
d. Apoyo y protección política	= nadie	Ministerio de Agricultura.



Los componentes de esta conexión incluyen dos dimensiones: una política que se ejercería entre el Gerente General del INCORA y los gerentes de los organismos afines; la otra es estrictamente técnica y se ejercería entre el Subgerente de Asentamientos y los respectivos subgerentes y gerentes regionales de los organismos afines, como son: Caja Agraria, CECORA, ICA, IDEMA, SENA,etc., así como con los beneficiarios mismos de los programas del organismo.

c. La Conexión Normativa constituye el conjunto de relaciones del organismo, con otros organismos del medio, los cuales comparten intereses tanto con los objetivos como con los métodos del organismo. Estas conexiones pueden ser de refuerzo o de hostilidad. Por consiguiente, la Subgerencia podría tener una conexión de esta naturaleza con dirigentes campesinos, o con grupos de terratenientes organizados, los cuales pueden apoyar o ser hostiles con los programas del organismo.

e. La Conexión Difusa, constituye el conjunto de relaciones con individuos del público en general, que no están organizados formalmente, pero que sí influencian el prestigio y la imágen del organismo dentro del medio social agrario.

Actualmente, la Subgerencia y el INCORA en general, no toma en cuenta estas conexiones institucionales, ni les asigna la importancia necesaria para su identificación y evaluación, con respecto a la situación actual y perspectivas futuras de dichas conexiones. De manera de poder diseñar las tácticas más apropiadas para su manejo y asignar energías y recursos para su promoción y protección.

De la Figura No.3, se puede apreciar el estado actual de dichas conexiones y la normatividad que deberían tener éstas. De lo que se infiere que prácticamente el INCORA funciona en forma aislada en términos generales. En los pocos casos, que constituyen la excepción que confirma la regla, en donde se mantienen ciertas conexiones institucionales en forma ágil y flúida, éstas son de naturaleza coyuntural y depende de las personas involucradas, más nó obedece a una estrategia institucional deliberada de promoverlas, fortalecerlas y protegerlas.

El liderazgo del INCORA debería en todo tiempo mantener una "vigilancia" sobre el estado de las conexiones institucionales del organismo, de manera de poder anticipar los problemas o las nuevas oportunidades y estar en esa forma, preparado para modificar sus tácticas en forma apropiada. Por lo tanto, la dirección de estas conexiones debe constituir un proceso dinámico, que involucre intercambios, puntos en donde se puede transar y concesiones que se pueden hacer con los otros organismos y grupos. Algunas de estas acciones pueden ser iniciadas por el INCORA, en otros casos las circunstancias requerirán que éste responda a las iniciativas de los otros organismos y grupos.

Dentro del personal técnico encuestado, ver Cuadro No. XII no existe consenso con respecto a la existencia o no de las conexiones funcionales de la Subgerencia, tanto a nivel de organismos como de beneficiarios. Igual sucede con relación a la naturaleza y la frecuencia con que funciona dicha conexión. Esto constituye un indicador significativo del grado de de-

CUADRO No. XII. **Percepción del personal técnico de la Subgerencia acerca de la existencia, naturaleza y frecuencia de las conexiones funcionales de la misma**

	Bogotá	Atlántico	Bolívar
1. Existe o nó "conexión" formal del INCORA con los organismos que le sirven de insumo?	74%= que sí existe 13%= que no sabe 13%= que no existe	100%= que sí existe	73%= sí existe 27%= no existe
2. Especificación de la naturaleza de dicha "conexión".	Del 74% que afirma su existencia, 52% no supo especificar su naturaleza. El 48% la define en forma de convenios y reuniones.	75% la define en forma de convenios y reuniones. 25% restante no logró precisarla.	Del 73% que afirmó la existencia de la conexión, el 100% no la pudo precisar.
3. Existe un "flujo informativo de la Subgerencia con los beneficiarios de la reforma agraria, en ambas vías'.	61%= que sí 26%= que nó 13%= no sabe	77%= que existe 23%= que no existe	54%= dijo que sí 33%= dijo que no sabía 13%= que no
4. Naturaleza de dicho "flujo informativo".	Del 61% que afirmó su existencia, el 86% afirma que es a base de informes, correspondencia, y estadísticas. El resto no logró precisar su naturaleza.	50% del 77% la define como "reuniones y visitas". 50% restante no la logró definir.	88% del 54% que afirmó su existencia, no pudo precisar su naturaleza. El 12% restante la define como "a través de estadísticas"
5. Frecuencia con que "fluye" la información.	35% diche que con "frecuencia";9% dice que semestral o mensual;56% no sabe.	50% la desconoce; 50% restante contestó que diario o mensual, o semestral o anual.	100% no sabe con qué frecuencia.

CUADRO No. XII. **Percepción del personal técnico de la Subgerencia acerca de la existencia, naturaleza y frecuencia de las conexiones funcionales de la misma**

	Bogotá	Atlántico	Bolívar
1. Existe o nó "conexión" formal del INCORA con los organismos que le sirven de insumo?	74%= que sí existe 13%= que no sabe 13%= que no existe	100%= que sí existe	73%= sí existe 27%= no existe
2. Especificación de la naturaleza de dicha "conexión".	Del 74% que afirma su existencia, 52% no supo especificar su naturaleza. El 48% la define en forma de convenios y reuniones.	75% la define en forma de convenios y reuniones. 25% restante no logró precisarla.	Del 73% que afirmó la existencia de la conexión, el 100% no la pudo precisar.
3. Existe un "flujo informativo de la Subgerencia con los beneficiarios de la reforma agraria, en ambas vías'.	61%= que sí 26%= que nó 13%= no sabe	77%= que existe 23%= que no existe	54%= dijo que sí 33%= dijo que no sabía 13%= que no
4. Naturaleza de dicho "flujo informativo".	Del 61% que afirmó su existencia, el 86% afirma que es a base de informes, correspondencia, y estadísticas. El resto no logró precisar su naturaleza.	50% del 77% la define como "reuniones y visitas". 50% restante no la logró definir.	88% del 54% que afirmó su existencia, no pudo precisar su naturaleza. El 12% restante la define como "a través de estadísticas"
5. Frecuencia con que "fluye" la información.	35% diche que con "frecuencia";9% dice que semestral o mensual;56% no sabe.	50% la desconoce; 50% restante contestó que diario o mensual, o semestral o anual.	100% no sabe con qué frecuencia.

sarrollo de dichas conexiones, y la poca importancia que se le asigna dentro de las tácticas operativas de la Subgerencia.

3. Programas de la Subgerencia. El conjunto de actividades que desarrolla un organismo o un órgano importante del mismo, constituyen los "programas" del mismo. Dichos programas deben normativamente traducir la doctrina institucional del organismo en acción, generar asimismo los productos necesarios que permitirán alcanzar los objetivos institucionales, para que de esa manera se institucionalice la función de desarrollo que contempla la política agraria que le compete al organismo.

Todo este proceso involucra un conjunto de alternativas que se le presentan al organismo, de donde puede escoger, para la utilización de los recursos a su disposición y de esa manera, producir la corriente de servicios consecuenciales que pretende ofrecer a sus grupos-clientela.

Así mismo, en el proceso de fortalecimiento institucional, los programas constituyen el instrumento a través del cual se convierten las innovaciones sociales y tecnológicas que sustenta el organismo, en una serie de servicios innovadores que contribuirán a la institucionalización de la función de desarrollo que le compete al organismo.

En esta etapa programática, es que el organismo se enfrenta con una serie de alternativas; y es asimismo en donde se dilucida el fenómeno entre apariencia y realidad en cuestiones de política de Estado. El organismo puede diseñar sus programas en respuesta a, y dentro del marco fijado por la po-

lítica agraria; o en base a las demandas del medio social agrario, o en función de las oportunidades que se le presentan, o en función de las prioridades que fija el liderazgo del organismo.

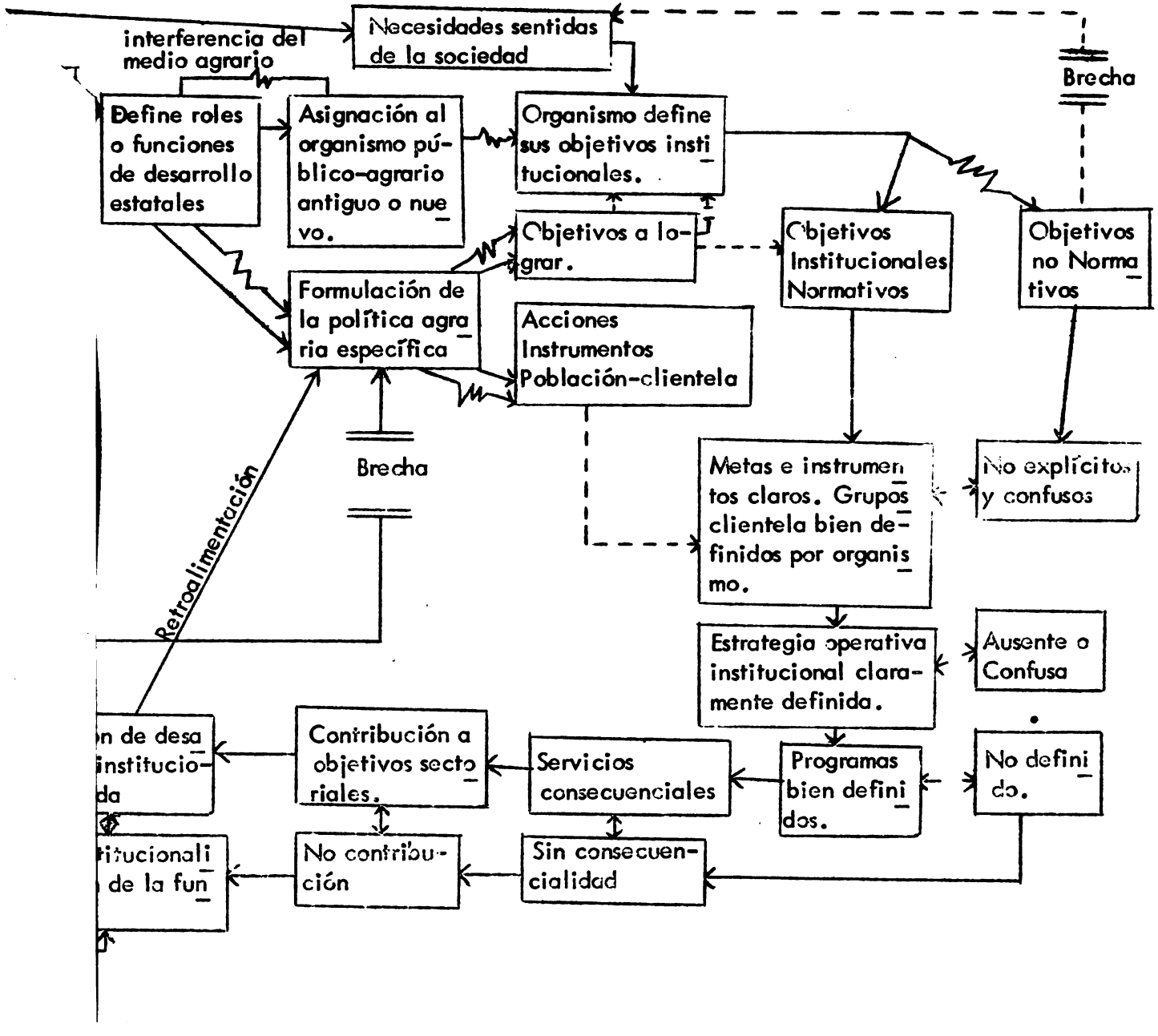
Por consiguiente, los programas no se formulan en el vacío. Deben ser formulados y diseñados en forma tal, que permitan adquirir el apoyo necesario para el organismo entre el público, de manera tal de minimizar oposiciones al organismo.

El gran dilema consiste en que ciertos programas innovadores, como es el caso dentro del cambio estructural y desarrollo campesino, generan de hecho oposición y resistencias entre los componentes del medio social agrario; mientras que los programas "no innovadores" en que podría enfrascarse un organismo de Reforma Agraria, no contribuyen en nada, por carecer de la consecuencialidad necesaria para los grupos-clientela que reciben los servicios del organismo.

a. Efecto de la interferencia del medio social agrario. El efecto de la interferencia que el medio social agrario, a través de sus componentes básicos: el cultural, el de personalidades y el social, ejercen sobre la formulación e implementación de la política agraria, se visualiza en el esquema de la Figura No. 4.

Siendo el objetivo del Estado el bien común de la sociedad, y una de sus funciones básicas el de satisfacer las necesidades sentidas de su sociedad, el Estado entonces, interviene en la actividad económica

Efecto de la interferencia del medio social agrario sobre la formulación e implementación de la Política Agraria



a través de la planificación, sea ésta formalizada o no. Con base a su concepto sobre justicia distributiva y justicia conmutativa, el Estado formula su política nacional, a través de la cual define "funciones de desarrollo" por sectores. Estas funciones se plasman en forma concreta a través de la política específica de cada sector económico, ya sea a través de la legislación correspondiente o de documentos oficiales. Luego asigna la responsabilidad de ejecución de dicha política a sus agencias oficiales, o sea a los organismos públicos sectoriales.

Cuando el medio social, a través de sus componentes no está de acuerdo con el contenido y naturaleza de la función estatal, empieza a ejercer su interferencia. Es entonces que distorciona la función-objetivo del organismo público-agrario, así como los objetivos, acciones e instrumentos de la política agraria.

Si la función estatal no es interferida por el medio, entonces el organismo está en capacidad de fijarse objetivos normativos, definir metas, instrumentos tácticos y prioridades, y diseñar una estrategia operativa normativa que conducirá a la generación de una serie de servicios que poseerán consecuencialidad para los beneficiarios. La función de desarrollo entonces se institucionaliza y los programas del organismo contribuyen a la retro-alimentación de la política agraria en base al conocimiento y resultados que obtiene al satisfacer las necesidades sentidas de la sociedad.

Cuando la función estatal no es del agrado del medio, entonces la interferencia se manifiesta en una serie de distorciones que repercuten tanto en las funciones del organismo como en la formulación de la política agraria. Las funciones asignadas al organismo son distorcionadas, lo que puede verse en las leyes orgánicas, las cuales se plantean con una serie de restricciones o se plantean en tal forma, que el organismo se le capacita a hacer de todo y no poder hacer nada. Lo mismo sucede con la política agraria, la que se distorciona con un contenido semántico tal que resulta casi imposible el interpretarla y ejecutarla.

Por consiguiente, los objetivos institucionales del organismo se distorcionan y se fijan objetivos no normativos. Así mismo la reacción en cadena que esto genera es interminable, ya las metas no existen o son confusas, lo mismo sucede con la estrategia operativa y los programas del organismo. Los servicios son inconsecuenciales y por lo tanto de hecho se desinstitucionaliza la función de desarrollo. El organismo pierde apoyo y reorienta o reafirma sus objetivos hacia el mantenimiento del "status quo", buscando la supervivencia y enfrascándose en actividades fáciles y en una repetición confiable de operaciones pre-establecidas. El círculo vicioso se cierra y vuelve a reiniciarse interminablemente.

b. Programas actuales de la Subgerencia. La Subgerencia de Asentamientos constituye en términos programáticos un Programa del INCORA.

Dentro de la misma funcionan cuatro subprogramas, cada uno a cargo de una División, a saber:

-Subprograma de Asesoría Agrotécnica.

-Subprograma de Producción Agroeconómica.

-Subprograma de Capacitación Campesina

-Subprograma de Auditoría de Empresas Asociativas.

La Asesoría Agrotécnica es la que se encarga de elaborar los programas de producción de las ECC, una vez organizado el asentamiento. Estos programas de producción, son elaborados por los técnicos del INCORA. Aunque se afirma que se diseñan con la participación de los campesinos, en su gran mayoría, estos niegan tal participación. Esto se comprueba por la insatisfacción de los socios con las actuales actividades económicas que realizan, explicitando su preferencia por otro tipo de actividades y la persistente y sistemática respuesta de los entrevistados de satisfacer su deseo de que "alguien" les diga como poder extraer el máximo ingreso de la empresa.

Estos planes de producción para la ECC, se elaboran con proyección a 5 años y son preparados en base a una serie de criterios técnicos, económicos y sociales, v.g.: aprovechamiento máximo de la tierra, productividad, desarrollo de la región, mano de obra a generar dentro y fuera de la ECC, alternativas de rentabilidad, etc. Sin embargo, son muy pocos los programas de producción que se ejecutan, y cuando se ponen en marcha, generalmente se implementan en forma parcial. Existen tres factores explicativos de este fenómeno:

(1) el proceso engorroso y el respectivo tiempo que consume la tramitación del crédito (Ver Figura No. 5); (2) la deficiencia de recursos por parte del INCORA para financiar los programas de producción de las empresas. Por eso muy pocos se ejecutan o se hacen en forma parcial. (3) El vacío informativo en que se elaboran los programas de producción a nivel de Proyectos Regionales. Los programas se elaboran en "masa" para luego ver si son susceptibles o nó de financiación.

Las consecuencias de esto se manifiestan en la situación actual de las ECC encuestadas, en donde se encontró empresas que tenían dos años esperando la aprobación de un crédito. Empresas así mismo que después de esperar dos años se les había entregado una parte del crédito total. De todas las empresas encuestadas ninguna hasta el momento había recibido dinero en efectivo producto de las ganancias de la empresa. El efecto último de todo esto estriba en el hecho de que en todas las empresas encuestadas, los socios tienen que tomarse 2 ó 3 días de la semana para trabajar en las fincas vecinas para poder ganarse el sustento diario de la familia.

Los otros Subprogramas incluyen: la asistencia técnica directa, o la supervisión de ésta cuando se brinda por campañas privadas; la capacitación campesina y la auditoría de las empresas. Sin embargo, es muy poco su efecto dados los problemas enunciados anteriormente.

c. Normatividad de los Programas de la Subgerencia. La programación debería ser un proceso dinámico y no un ejercicio único en el tiempo.

FIGURA No. 5

Proceso de tramitación para el financiamiento de los Programas de Producción para las Empresas Comunitarias Campesinas

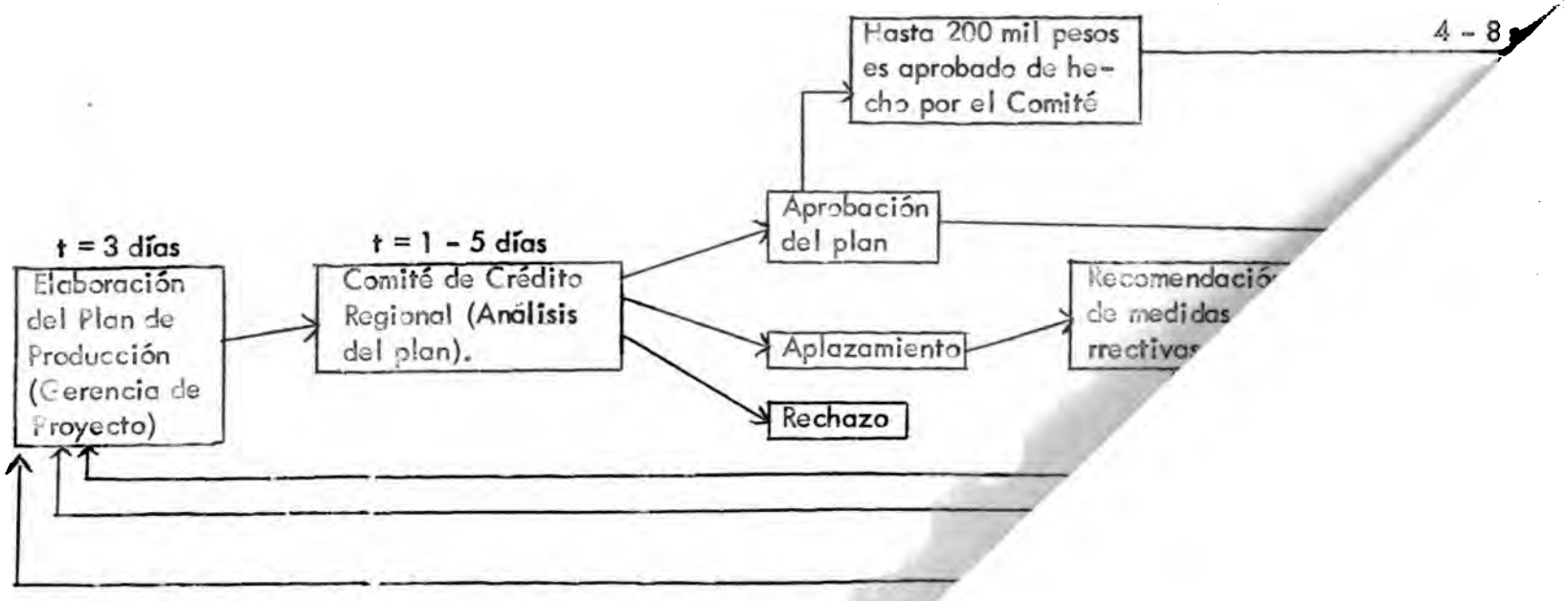
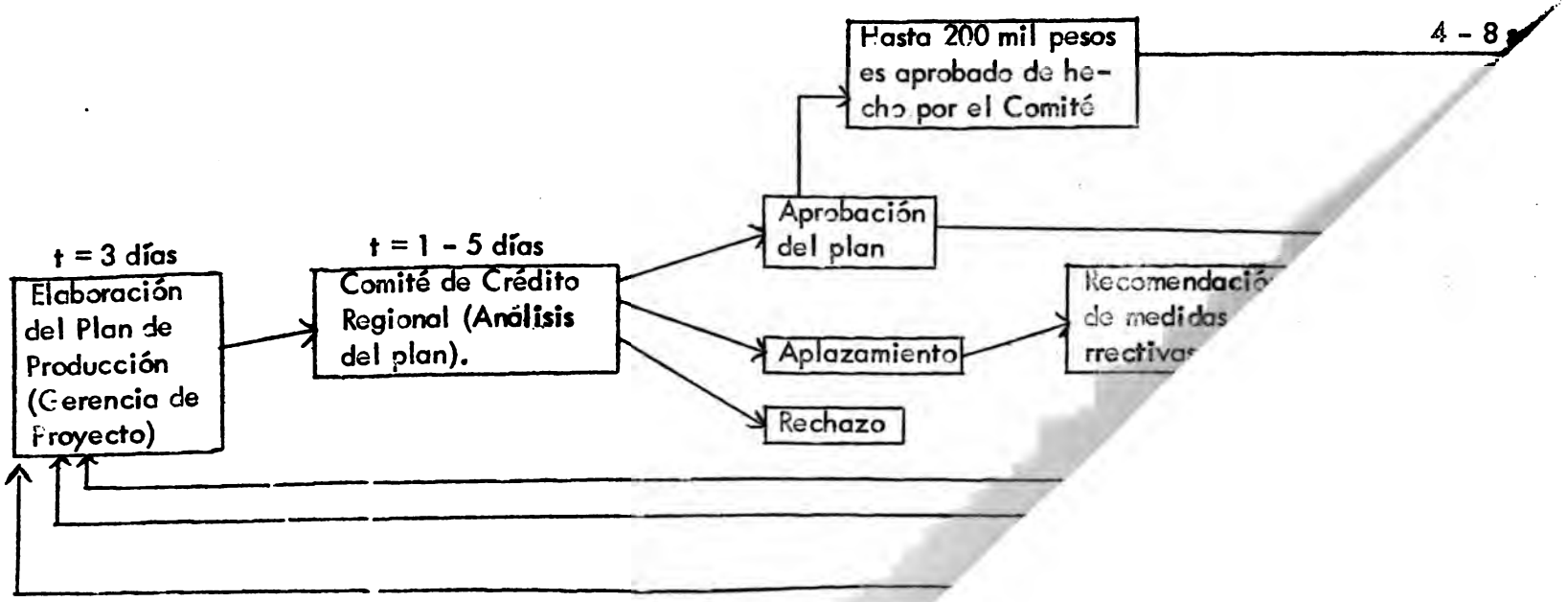


FIGURA No. 5

Proceso de tramitación para el financiamiento de los Programas de Producción para las Empresas Comunitarias Campesinas



las de elaborar planes de producción, de crédito, de asistencia técnica y de capacitación que nacen y mueren en el papel, ya que nunca se cumplen en la mayoría de los casos. Los campesinos sin tierra que ahora tienen acceso a la misma, siguen en iguales o peores condiciones que antes, ya que es muy poco el mejoramiento que se ha logrado en elevar su nivel de vida e integrarlos a la corriente de ingresos de la economía y a su participación activa en los procesos sociales y económicos del país.

V. GRADO DE PROPENSION AL CAMBIO SOCIAL

A. Naturaleza del Cambio Social necesario

Son numerosos los cambios sociales necesarios de introducir dentro de la Subgerencia de Asentamientos Campesinos del INCORA. Tanto en la capacidad administrativa como en la operativa, el campo de acción es amplio. Estos cambios son necesarios para rejuvenecer al organismo y convertirlo en un vehículo, socialmente efectivo de manera que pueda servir de instrumento viable y ágil para lograr la institucionalización de la función cambio estructural y desarrollo campesino.

B. Influencia del Medio Social Agrario sobre el Cambio Social

Para efectuar el cambio social dentro de la Subgerencia e introducir las innovaciones sociales, tanto tecnológicas como culturales y político-institucionales, que conduzcan a la institucionalización de su función-objetivo, es necesario que este sea de "mottu propio" o inducido por un agente de cambio externo. Este puede ser netamente nacional o foráneo, como sería el caso de un organismo de cooperación técnica internacional. Asímismo, el cambio social de la Subgerencia debe ser aceptado por el medio social en que tiene que implementarse la función de desarrollo.

El medio social agrario y su influencia se mide a través de sus componentes básicos, como son:

1. El componente cultural, en donde predomina la influencia de los valores, actividades y comportamiento de sus miembros.

2. El componente de personalidades, en donde predomina la escala de valores y los intereses conflictivos de personalidades dentro del medio, las cuales toman deci-

siones o influencian decisiones con respecto a la función de desarrollo.

3. El componente social, en donde predomina la influencia de grupos económicos con intereses conflictivos en relación a la función de desarrollo.

El caso colombiano es muy claro en este sentido. El cambio estructural ocupa muy baja posición dentro de la escala de valores del medio. Así mismo existen intereses conflictivos con la función del cambio estructural agrario y de hecho los dueños de latifundios son los primeros en ofrecer resistencia a dicha función.

Esto se manifiesta en diversas tácticas que se han venido utilizando en el pasado. Tácticas dilatorias en el proceso de expropiación de tierras, carteles para subir los precios cuando se sabe que un crédito ha sido aprobado, o para bajar los precios cuando se sabe que los campesinos van a sacar su producción al mercado.

Por consiguiente, el medio social agrario colombiano se opone y hace todo lo posible por impedir la puesta en marcha de la función de cambio estructural y desarrollo campesino.

Sin embargo, aún cuando esto explica en parte las deficiencias de la Subgerencia, no constituye una excusa para justificar la forma deficiente en que se ha venido implementando la función de desarrollo bajo análisis.

El objetivo de este capítulo no es el de efectuar un análisis político de la situación colombiana, sino más bien el de señalar la influencia que ejerce el medio social sobre la función de manera que un organismo internacional como el IICA, pueda tener elementos de juicio necesarios para evaluar y ponderar su cooperación técnica in-

ternacional en este campo. De esa forma estará mejor capacitado de definir cuál sería su mejor estrategia de apoyo técnico al país y, qué tácticas operativas son las que debería utilizar para dar el mejor cumplimiento posible al mandato de su creación, por el sistema interamericano.

El autor no está capacitado para definir esta estrategia y las tácticas correspondientes, sin embargo, desea anotar enfáticamente que el IICA, considera al INCORA como una conexión funcional y se ha empeñado en tácticas operativas demasiado comprometidas para su rol fundamental que se le ha asignado dentro del sistema interamericano. Por consiguiente, dado que el INCORA constituye una conexión habilitante, ya que provee el acceso a recursos financieros de importancia, esto no conlleva necesariamente a una estrategia de mantenimiento y protección de la conexión funcional con el INCORA. Más bien la estrategia debería re-orientarse hacia la protección y mantenimiento de la conexión difusa, y diseñar las tácticas apropiadas, mientras haya un cambio en las condiciones actuales.

mgm
XII.12.76

FECHA DE DEVOLUCION			

Autor

Título DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL DE LA SUBGERENCIA DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS DE INCORA

Fecha Devolución	Nombre del solicitante