

## NARIÑO: ECONOMIA REGIONAL Y FRONTERIZA\*

### III ASPECTOS ESTRUCTURALES

#### 1. Situación fiscal del Departamento de Nariño

En esta sección se examina brevemente la evolución de las principales variables de orden fiscal en el departamento para el período 1975-1983, tanto en términos nominales como reales. Se analizan los ingresos y gastos departamentales, su envergadura y su composición, en orden a evaluar la potencialidad del Estado, en sus instancias locales, para proveer los servicios a su cargo.

Como se sabe, los departamentos y municipios, en el campo de la inversión deben emprender la construcción y mantenimiento de vías intermunicipales y obras locales como mataderos, terminales de transporte, etc. Además, participan y complementan las labores de educación y salud realizadas directamente por la Nación. Esta última, a su vez, tiene la responsabilidad de construir la infraestructura básica, cuya extensión a Nariño ha sido muy limitada. Basta recordar que el departamento sólo cuenta con una carretera de buenas especificaciones —la vía Panamericana, de construcción reciente— y que el suministro de energía es realmente muy deficiente (1). Cabe señalar que el análisis se limita a la esfera departamental central, excluyendo la actividad de entidades descentralizadas como las Empresas Municipales, Centrales Eléctricas de Nariño, o el Fondo Educativo Regional (FER).

Los ingresos departamentales totales de Nariño en 1982 ascendieron —según datos provisionales— a \$ 621 millones de los cuales un 43.6% correspondieron a transferencias; 32.4% a ingresos corrientes y 24% a ingresos de capital. Esta estructura ha sido relativamente estable en los últimos años en el sentido de que las transferencias han sido el rubro más importante de las entradas, llegando a significar en algunos años —como 1978 y 1981— cerca del 50% de las mismas.

El principal y casi único componente de las transferencias está constituido por las utilidades de la Empresa Licorera Departamental, ya que el otro componente, o sea los traspasos efectuados por la Nación —incluyendo las de algunas entidades descentralizadas nacionales— señala valores mínimos,

totalizando en 1982 solo \$ 2.3 millones frente a los \$ 268.4 millones de las utilidades de la Licorera transferidas. Se observa que los aportes de la Nación ascendían en 1975 a \$ 26 millones, declinando aceleradamente en los dos años siguientes hasta situarse en \$ 289 mil en 1977. Lo anterior refleja básicamente, el traslado progresivo de la educación del departamento a la Nación, quien actualmente sitúa los auxilios a través de los Fondos Educativos Regionales (FER).

Por su parte, los ingresos corrientes se derivan fundamentalmente de los ingresos tributarios, nutridos en su gran mayoría y en orden descendente por los impuestos al consumo de tabaco, cervezas y licores. Los primeros venían mostrando una dinámica importante desde mediados de la década hasta 1979, para decaer en 1980, elevarse significativamente en 1981 y declinar nuevamente en 1982. En este último año y sobre todo en 1983, dichos recaudos se han menguado de manera sustancial como resultado de la introducción masiva de cigarrillos ecuatorianos, revelando así otra faceta del impacto de la reciente evolución cambiaria del Ecuador. En este sentido cabe destacar que dicho fenómeno, estimuló también el consumo de licores del vecino país afectando así la situación de la empresa licorera y por ende la del departamento. En efecto, a pesar de que las transferencias de esta entidad han crecido en términos nominales, su aporte habría sido mucho mayor, de no haber ingresado volúmenes masivos de licores populares ecuatorianos. Los ingresos por concepto del impuesto al consumo de cerveza por el contrario señalan una trayectoria creciente en términos nominales, al igual que los correspondientes al estampillado de licores, siendo estos últimos de menor cuantía.

Por su parte los ingresos de capital revelan un comportamiento irregular, logrando un cierto avance en 1979 y 1980, aunque con una drástica reducción en 1981, recuperando en 1982 un nivel apenas similar en términos nominales al de dos años atrás. Estos ingresos están constituidos por recursos de crédito interno.

Es claro entonces, que con una estructura de ingresos que descansa fundamentalmente sobre las utilidades de la industria licorera local y los impuestos al consumo de cigarrillo, cerveza y otros licores, las posibilidades del departamento de llevar a cabo programas de alguna envergadura, se ven severamente limitadas, pues están atados a la evolución misma del consumo, el cual a su vez depende de la actividad económica. Llama la atención el irregular uso de recursos del crédito, el cual en

\*La primera parte de este documento se publicó en la revista de abril de 1984. Fue elaborado por Patricia Arciniégas, Oliver L. Bernal y Leonardo Rosero con la coordinación del doctor Rafael Prieto D.

(1) Se espera que este servicio mejore en los próximos años con la extensión de las líneas de interconexión Popayán-Pasto y Pasto-Tumaco. De otra parte, a más largo plazo se sabe que existe la posibilidad de construir una represa hidroeléctrica en el río Patía.

general es contratado con la banca comercial local, con plazos no siempre favorables e intereses comerciales. No se ha hecho uso de empréstitos externos con organismos multinacionales, con amplios plazos para la ejecución de programas de inversión.

En lo referente al gasto público departamental, observado a través de la composición en sus cuatro agregados básicos: los gastos de funcionamiento, de inversión, transferencias (2) y servicio de la deuda, muestra en los últimos años variaciones importantes, pasando de una estructura relativamente equilibrada —aunque con cierta debilidad en la inversión— a mediados de la década pasada, a un perfil en el que sobresalen los gastos de funcionamiento y en menor cuantía las transferencias, mientras que en lo relativo a los gastos destinados a la inversión, estos declinan drásticamente. Así en 1982, el 62.1% del total de erogaciones corresponde a las necesidades de funcionamiento y tan sólo el 3.1% corresponde a inversión, con \$ 18 millones para todo el departamento. Las transferencias significan el 25.2% y el servicio de la deuda el 9.5% complementario. Es notoria la inestabilidad de la ejecución en las transferencias, la inversión y el servicio de la deuda, en concordancia con lo expresado arriba sobre las características de la obtención de recursos de deuda.

Analizados los rubros anteriores en términos reales, es decir, deflactando los valores nominales por un indicador de la evolución de los precios se obtienen resultados interesantes. Los ingresos de 1982 son inferiores en cerca de 30% a los de 1975, mostrando un continuo proceso de deterioro, acentuado sobre todo en 1981 y 1982. La caída es más abrupta para los ingresos corrientes y transferen-

cias que decaen en más del 30% en los siete años en tanto que el rubro de capital presenta altibajos pronunciados aunque sus valores reales respecto al año 1975 son en general más elevados que los correspondientes a otros rubros.

En los egresos, vale la pena destacar que los destinados al funcionamiento han crecido en términos reales y así en 1982 eran 60% superiores a los de 1975 en tanto que los correspondientes a la inversión prácticamente se extinguen al observar una declinación del 85% respecto al nivel de 1975 (3). La asignación del servicio de la deuda muestra también decrecimientos impresionantes que no parecen guardar proporción con el comportamiento de los ingresos de capital.

Es de destacar que los ingresos municipales, nutridos en gran parte por los impuestos de industria y comercio, se han visto menguados considerablemente con la declinación o quiebra de muchos establecimientos comerciales, en razón de la evolución antes comentada de la frontera, siendo especialmente dramático lo ocurrido en Ipiales. Así, la crisis si bien se descarga principalmente sobre el sector comercial, tiene repercusiones generales a través de este debilitamiento de fiscos municipales.

En síntesis, se observa que tanto el departamento como sus municipios carecen de fuentes de ingresos importantes y estables y que su evolución reciente refleja la coyuntura de crisis por la que viene atravesando la región. En consecuencia, aparte de mantener precariamente su funcionamiento, no han podido proyectarse obras básicas de inversión, revelando así una grave situación de penuria y abandono (4).

(3) La elección de 1975 como base ha sido arbitraria.

(4) En contraste, se observa que al otro lado de la frontera en los últimos años, se han adelantado importantes obras públicas.

(2) Se refiere principalmente al traslado de fondos departamentales al FER, y ayudas a municipios.

CUADRO 16  
Ingresos departamentales — Nariño 1975-1983

(Miles de pesos)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982*	1983**
<b>Total</b> .....	193.130	199.758	250.683	255.010	417.277	468.965	510.214	620.914	833.200
<b>I- Ingresos corrientes</b> .....	67.688	74.818	94.941	107.229	136.880	133.997	202.535	201.153	245.100
1- Ingresos Tributarios .....	58.761	72.020	88.671	105.790	134.545	129.200	200.408	198.003	239.100
a- Tabaco .....	34.250	40.955	46.931	52.591	69.810	48.108	99.160	81.636	127.500
b- Cervezas .....	18.311	22.960	30.025	35.006	40.408	39.513	60.130	63.305	75.100
c- Licores .....	2.759	4.511	6.112	8.288	13.551	27.257	23.624	31.194	32.000
d- Otros tributarios .....	3.441	3.594	5.603	9.905	10.776	14.322	17.494	21.868	4.500
2- Otros Ingresos corrientes .....	8.927	2.798	6.270	1.439	2.335	4.797	2.127	3.150	6.000(a)
<b>II- Ingresos por transferencias</b> .....	89.418	73.326	87.504	123.664	142.227	188.761	237.679	270.761	395.800
1- De la Nación (1) .....	26.208	12.311	9.287	289	914	900	1.867	2.335	2.000(a)
2- Otras Transferencias (2) .....	63.210	61.015	78.217	123.375	141.313	187.861	235.812	268.426	380.700
<b>III- Ingresos de capital</b> .....	36.024	51.614	68.238	24.117	138.170	146.207	70.000	149.000	192.300

(1) Incluye las entidades descentralizadas nacionales. (2) Generalmente corresponden a las utilidades de las empresas licoreras. \* Provisional. \*\* Según presupuesto. (a) Distribución tentativa.

CUADRO 17

## Gastos departamentales — Nariño 1975-1983

(Miles de pesos)

Especificación	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982*	1983**
Total .....	210.154	187.654	196.111	170.953	333.296	356.703	449.433	587.062	833.2
I- Gastos de funcionamiento .....	50.580	53.405	58.253	82.838	182.419	250.094	319.878	364.642	538.5
1- Remuneración del trabajo .....	40.960	42.301	43.552	64.884	143.124	202.681	269.294	323.361	—
2- Gastos de consumo .....	9.620	11.104	14.701	17.954	39.295	47.413	50.584	41.281	—
II- Transferencias .....	65.790	56.710	37.772	36.729	52.132	42.321	91.611	148.161	162.6
III- Inversión .....	28.035	43.335	64.096	9.918	34.428	32.721	34.559	18.489	23.5
IV- Servicio de la deuda .....	65.749	34.204	35.990	41.468	64.317	31.527	3.385	55.770	108.6

\* Provisional. \*\* Según presupuesto.

## 2. El sector industrial en Nariño

a. El marginamiento industrial de Nariño: Como reflejo, entre otros factores de su secular aislamiento geográfico, Nariño ha estado ausente de los procesos centrales que en el interior del país, han trazado la trayectoria de la evolución económica de la Nación. Se destaca en este sentido, su marginamiento del proceso de industrialización, iniciado en algunas regiones del interior en los albores del siglo y de las condiciones que lo hicieron posible. De esta manera, el departamento no participa del movimiento de apertura de la economía al exterior que se consolida con la extensión del cultivo del café. No se desarrolla en consecuencia un mercado interno ni se produce una acumulación de capitales. Tampoco se estructura un sistema de transporte orientado hacia

los puertos, como ocurre en el centro del país y cuya construcción representa un elemento de avance económico (5).

Este aislamiento físico y económico de la región respecto del interior del país refleja, en parte, el abandono de las autoridades centrales que se manifiesta en primer término en la precaria infraestructura básica con que cuenta el departamento para permitir el proceso de desarrollo económico. Es lo que el propio jefe del Estado ha denominado recientemente el "inveterado olvido" en que ha vivido Nariño. De esta manera, la presencia del Estado, sin cuya intervención no es posible hoy en día entender la dinámica de la vida económica, ha sido insuficiente y no ha generado los mecanismos para facilitar la acción del sector privado.

El departamento cimienta entonces su economía alrededor de un sector agropecuario que es explotado, en general, en forma rudimentaria y donde predomina el minifundio. Nariño conserva así, un carácter rural. Según el censo de 1964, solo el 30% de la población era catalogada como urbana y en el de 1973 —el último realizado— dicha proporción solo asciende al 34%; cifras notablemente inferiores a los promedios nacionales, 52% y 59% respectivamente. Las proyecciones efectuadas permiten prever que si bien el sector urbano se ha fortalecido, continúa siendo inferior al de la mayor parte de los departamentos. Lo anterior obviamente guarda consonancia con el escaso desarrollo del sector industrial, aunque se observa un crecimiento del sector terciario, estimulado en la pasada década por el auge de la demanda ecuatoriana, produciéndose así una hipertrofia en tal sector. Según algunos estimativos del producto interno regional, al sector agropecuario, que en 1973 generaba el 36% del valor agregado, en 1981 aportaría el 29%, en tanto que el sector comercio y transporte constituirían los sectores más dinámicos, al pasar su aporte del 26% al 35% del PIB entre 1973 y 1981. A su turno, la industria habría

(5) El puerto de Tumaco, relativamente cercano a la capital del departamento, mantiene con esta, aun hoy en día, una precaria comunicación. Hacia mediados del siglo se construyó un pequeño tramo del ferrocarril, que fue posteriormente levantado y sustituido por un deficiente carretable.

CUADRO 18

## Ingresos y gastos departamentales en términos reales\*

(Índices 1975=100)

	Ingresos				
	Total	Corrientes	Transferencias	De capital	
1975 .....	100.0	100.0	100.0	100.0	
1976 .....	79.6	89.9	66.7	116.6	
1977 .....	83.3	90.0	62.8	121.6	
1978 .....	72.0	86.5	75.5	36.5	
1979 .....	92.2	86.3	67.9	163.8	
1980 .....	83.4	68.1	72.6	139.5	
1981 .....	75.4	85.4	75.9	55.5	
1982 .....	70.9	65.5	66.8	91.2	
	Egresos				
	Total	Funcionamiento	Transferencias	Inversión	Servicio deuda
1975 .....	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1976 .....	72.7	85.9	70.1	125.7	42.3
1977 .....	59.9	73.9	36.8	146.7	35.1
1978 .....	44.4	89.4	30.5	19.3	34.4
1979 .....	67.7	154.0	33.8	52.4	41.8
1980 .....	58.3	170.0	22.1	40.1	16.5
1981 .....	61.0	180.5	39.7	35.2	1.5
1982 .....	61.6	159.0	49.7	14.6	18.7

\*Índices obtenidos al deflactar los valores nominales por el índice de precios al por mayor. Base 1975=100.

perdido importancia relativa en la economía departamental, pasando de representar el 12% en 1973 al 9% en 1981 (6)

b. Estructura industrial: En Nariño no es posible hablar de un sector industrial propiamente dicho. La última encuesta industrial efectuada por el DANE en 1981, cubría apenas 37 establecimientos de más de 10 personas ocupadas, con una generación total de empleo de 1.400 personas. De incluirse las pequeñas plantas de menos de 10 personas, obviamente el número de empresas se eleva y de este modo en 1967 el mismo DANE identificaba 325 establecimientos con un empleo de 3.300 personas. Lo anterior permite caracterizar la actividad secundaria del departamento como efectuada por pequeñas unidades que producen en escala muy reducida, circunscrita probablemente en lo fundamental, al mercado regional, o en todo caso con una proyección muy reducida al mercado nacional (7). Infortunadamente, debido a su tamaño y dispersión, el DANE no ha continuado el seguimiento estadístico de este estrato el cual comprende, además de pequeñas industrias con utilización de alguna maquinaria, la actividad de los artesanos individuales. Más adelante se examinan con algún detalle las principales características de este último subsector.

Limitándose a las estadísticas publicadas, se puede a las estadísticas publicadas, se puede apreciar que en los últimos años —entre 1977 y 1981— el número de establecimientos y el personal ocupado correspondiente al reducido segmento de las empresas mayores, ha permanecido estacionario. No es posible, por cambios en metodología estadística, remontarse comparativamente hacia atrás. El valor bruto de la producción ascendía en 1981 a \$ 2.960 millones y el valor agregado a \$ 1.616 millones, mientras la remuneración al trabajo llegaba a \$ 293 millones; guarismos que confrontados con los totales de la industria nacional, revelan el mínimo aporte del departamento y su debilidad industrial: 0.3% del valor bruto de la producción y 0.4% del valor agregado industrial nacional.

La estructura reciente por ramas industriales muestra una ostensible concentración en las agrupaciones de alimentos y bebidas. Una característica notable es la acelerada pérdida de importancia de la industria de la madera, que en 1970 representaba el 60% del empleo y el 38% del valor agregado de la industria departamental, pasando en 1981 a significar tan solo el 6.0% y el 1.3% de dichas variables. Este fenómeno refleja en buena parte el abandono por parte del capital extranjero, de sus aserraderos en la costa pacífica, luego varios años de explotación de las mejores maderas de la región. Es difícil pre-

cisar las razones exactas de este hecho: el agotamiento de las especies de más fácil acceso y mejores características, la carencia de infraestructura para explotar rentablemente las reservas más alejadas, la aparición de competidores más productivos en el Brasil, el incremento en los fletes y otros problemas tecnológicos y financieros parecen haber sido determinantes de la evolución anotada. Cabe señalar que aunque las plantas de propiedad foránea eran las mayores, también existen pequeños aserríos de nativos de la región (8).

En relación con las agrupaciones de alimentos y bebidas, en 1981 aportaron el 90.1% de la producción y el 94.5% del valor agregado. Se observa una declinación relativa de los primeros en tanto que aumenta la significación de las segundas. En esta última agrupación, la producción es realizada fundamentalmente, de una parte, por la Industria Licorera Departamental que posee como se sabe, el monopolio del mercado, y de otra, por la industria de cervezas y gaseosas, subsidiarias de empresas nacionales que también operan sobre bases monopólicas, o al menos con una elevada concentración a nivel nacional. En la industria de alimentos sobresale la fabricación de harinas de trigo que se ha desarrollado de tiempo atrás con base en la ventaja de la disponibilidad local de la materia prima. Sin embargo, esta ventaja ha ido disminuyendo en la medida en que los molinos comienzan a utilizar crecientemente trigo importado, similar en precio pero ventajoso en calidad frente al producido localmente debiendo incurrir en un mayor costo de transporte que sus competidores del interior, en especial los del Valle, para proveerse de esa materia prima. De esta manera los molinos nariñenses, han perdido importantes mercados del interior del país, mientras en el plano de las ventas locales, este ramo ha soportado la introducción masiva de harinas del Ecuador. Aunque dicho país ha levantado el subsidio al precio del trigo, todavía resulta ventajoso adquirir el producto en el país vecino por razones cambiantes. Alrededor de la industria molinera se generaron también algunas industrias de pastas alimenticias centradas sobre el mercado local.

Más reciente es el aprovechamiento de los recursos pecuarios del departamento en el procesamiento industrial de derivados de la leche, siendo particularmente interesante el efectuado por una organización cooperativa, cuyos productos se destinan en su casi totalidad al mercado del interior del país. En este caso, el problema para una mayor expansión

(8) Actualmente, las instalaciones existentes de la que era la principal empresa extranjera se encuentra en manos de una cooperativa de sus trabajadores, que obviamente ha heredado los problemas que incidieron en el abandono, agudizados en campos como el financiamiento. Debe señalarse de todos modos que la empresa norteamericana no llevó a cabo programas de renovación de especies y reforestación. En éste, como en el caso del oro, el aporte extranjero no ha sido realmente beneficioso para la región y las firmas foráneas han explotado las riquezas naturales en forma depredadora. En relación con los pequeños aserraderos, su dispersión en la zona costera de difícil acceso ha determinado que el DANE suspenda su cubrimiento estadístico, lo cual influye también para subestimar el aporte del sector maderero.

(6) Es sabido que en Colombia, las Cuentas Nacionales no están regionalizadas. Los datos anteriores se han tomado de cálculos efectuados por la UPRA y deben tomarse con cierta cautela.

(7) No obstante, en el caso de las artesanías y de productos de cuero, el principal mercado se ubica en el interior del país o aun en el exterior.

parece estar asociado principalmente con la lentitud de financiación por parte del sistema bancario. Merece también destacarse el caso de una pequeña industria de concentrados para animales que opera desde 1976 en el municipio de Túquerres, la cual ha logrado surtir buena parte del consumo regional, particularmente el de fincas próximas a la fábrica. La materia prima utilizada proviene en proporción importante de la agricultura departamental, aunque también depende de proveedores del interior, algunos de los cuales están asociados a firmas competidoras y han adoptado algunas prácticas restrictivas.

Paradójicamente, en el caso de la cebada —que es producida por el departamento—, el suministro está a cargo de una empresa que tiene intereses en la industria de concentrados en el interior y se ha negado en ocasiones, a suministrar la materia prima requerida (9).

Las demás agrupaciones tienen aportes muy reducidos al valor agregado del sector. Se nota sin embargo una cierta dinámica de la industria de productos metálicos, en particular en la generación de empleo. Por el contrario es visible la declinación del ramo de textiles y confecciones, actividad en la cual predomina la fabricación artesanal de artículos de lana. Aunque estas micro-industrias no se reflejan en las estadísticas, es sabido que han soportado la competencia ruinosa de los productos ecuatorianos.

Cabe señalar que el anterior perfil de la actividad fabril del departamento, que abarca hasta 1981, ha debido modificarse con la reciente instalación de algunas plantas de tamaño medio, en las agrupaciones de confecciones, transformación de la madera y metalmecánica, habida consideración de que la introducción o el retiro de una factoría de dimensión importante para la región, implica cambios notables en la composición del conjunto.

En el ramo de confecciones, ha entrado a operar en Pasto una industria aparentemente poco atractiva para la región, por cuanto utiliza como materia prima telas traídas del interior del país, donde vende también la casi totalidad de su producción, incurriendo así en un doble costo de transporte. No obstante esta desventaja, los resultados hasta el momento parecen satisfactorios.

En la industria de la transformación de la madera, se ha instalado una moderna planta de tamaño intermedio, inicialmente orientada a la fabricación de puertas. Actualmente ocupa más de 100 personas y orienta su producción al mercado nacional, con proyecciones de exportación. Es una fábrica que aún no ha terminado de instalarse y posee en bodegas, modernas maquinarias de secado y tratamiento de maderas que no han podido ponerse en

producción por problemas de financiación. Junto a esta fábrica se encuentra en proceso de montaje una planta para la producción de tableros aglomerados. Ambas industrias se ubican en la zona de IpiALES.

Por último en Pasto se ha instalado una fábrica de muebles de metal, que actualmente está surtiendo, además de Nariño, varios departamentos vecinos.

Las fábricas de puertas de madera y tableros arriba citadas, resultan de enorme interés como ejemplo de los logros que se pueden alcanzar con un aprovechamiento adecuado de los recursos locales en materia prima, demostrando que es factible iniciar exitosamente en el departamento, la fabricación de bienes que se proyecten al mercado nacional, aún si aparentemente existen en el interior industrias que han dominado tradicionalmente el mercado. Sin embargo, también ilustra los graves problemas, en especial de financiación y energía eléctrica, a que se ven enfrentados los empresarios que adelantan la iniciativa en un departamento sin tradición industrial, en una coyuntura como la actual, de cautela por parte de los intermediarios. En éste, como en el caso de las industrias lácteas y en los proyectos que no han podido ejecutarse por problemas de financiamiento, bien valdría la pena que las autoridades intervinieran rápidamente para impedir que queden frustradas iniciativas valiosas, que han pasado ya de la etapa de las ideas a la de realidades concretas, pero que afrontan la impaciencia y la desconfianza de los acreedores.

c. Opciones industriales de Nariño: La ausencia de un sector industrial en Nariño, antes que explicar su situación de atraso relativo, es un reflejo o una consecuencia del mismo. De esta manera, el desarrollo de dicha actividad económica no puede lograrse si simultáneamente no se modifican variables como su bajo desarrollo agrícola con el predominio del minifundio, o no se abren nuevas vías de comunicación y se dota al departamento de suficiente energía eléctrica, entre otros factores.

De otra parte, el eventual crecimiento de la actividad fabril en Nariño debe visualizarse dentro del marco de la estructura existente en el sector a nivel nacional. Es sabido que en Colombia la industria ha logrado ya un cierto grado de diversificación, sobre todo en las ramas de bienes de consumo, algunas intermediarias y aún de capital, copando en general, la capacidad del mercado interno. Algunas ramas han comenzado a proyectarse hacia el exterior, cuando se generan excedentes de producción. Es un sector concentrado geográficamente en los núcleos que poseen la infraestructura más adecuada y los mayores mercados. Además, presenta perfiles oligopólicos y tendencias a la conglomeración y fusión con el capital financiero. En este contexto, no parece razonable esperar que el proceso se extienda al departamento, excepto en aquellas agrupaciones que como las de bebidas, presuponen un desplazamiento o dispersión de las plantas produc-

(9) Una completa e interesante descripción del proyecto y de alternativas para romper algunos de los limitantes a su desarrollo puede encontrarse en el Estudio de Planeación FONADE, región fronteriza Nariño, Putumayo, cuaderno No.4, Identificación de Proyectos.

tivas, para ubicarse en los mercados regionales, como ya ha sucedido en el departamento.

Lo anterior no significa empero que se deba renunciar, *a priori*, al desarrollo local de ciertas industrias por el hecho de que estas ya existan en el interior. El caso arriba mencionado de la reciente instalación de una industria de transformación de maderas, especializada inicialmente en la elaboración de puertas, ilustra la posibilidad de abrirse un lugar en el mercado nacional, aun si este era cubierto anteriormente por las factorías existentes. Sin embargo es claro que no tiene mayor sentido pensar en una industria paralela y competitiva —aunque iniciada con retardo— con la existente en el interior del país.

Desde luego no se pretende negar que en Nariño sea deseable y posible lograr un mayor fortalecimiento de la actividad secundaria. Se trata más bien de señalar que el desarrollo del sector debe articularse dentro de las tendencias y estructuras a nivel nacional y basarse en las características y recursos propios de la región. En este contexto, el énfasis debe estar centrado en el apoyo efectivo a la pequeña y mediana industria, lo mismo que a la micro-empresa, incluyendo la actividad artesanal.

Es claro que en el departamento existen factores que favorecen y posibilitan actualmente un mayor desarrollo industrial, basado sobre este tipo de establecimientos, que no exigen una tecnología muy sofisticada, ni requerimientos elevados de capital. En primer lugar, es indudable que la producción agropecuaria es susceptible de aprovecharse más ampliamente para fines industriales. En este campo no faltan ciertamente los proyectos, algunos de los cuales han sido objeto de estudios de factibilidad y otros —infortunadamente muy contados— han ido más lejos, llegando a obtener una financiación inicial de fondos oficiales como PROEXPO, aunque no

han logrado ganar la confianza de los intermediarios (10).

Es de especial significación el potencial agroindustrial de la región costera del departamento, donde se adelantan cultivos extensivos de palma africana y se proyectan las correspondientes plantas de extracción de aceite. Aunque enfrentadas a múltiples problemas tecnológicos, financieros de mercadeo e infraestructura, las riquezas madereras no han desaparecido y constituyen una reserva para el futuro. Caso aparte es el de las ricas posibilidades del océano, sobre las cuales se adelantan ya algunas acciones, como la cría del camarón en cautiverio, que no agotan desde luego sus amplias posibilidades. La industria organizada de la pesca y sus derivados por ejemplo es prácticamente inexistente.

De otra parte, no cabe duda que la condición fronteriza del departamento, su proximidad al mar por el occidente y su apertura a la región amazónica por el oriente, representan ventajas susceptibles de aprovecharse sobre todo en la medida en que los estados limítrofes, decidan impulsar el desarrollo conjunto de la zona. Estos factores compensan el inconveniente de su relativo alejamiento de los principales centros de consumo del interior del país.

Es claro por lo demás, que el reducido mercado departamental no constituye de inmediato, un elemento dinámico que favorezca el desarrollo industrial de Nariño, lo cual exige que algunas industrias deban buscar una proyección al interior del país o a la exportación. Sin embargo, lo anterior no significa que dejen de existir posibilidades centradas en

(10) Merece citarse el caso de una interesante iniciativa para montar una industria de procesamiento de pastos especiales, con excepcionales calidades para la industria de alimentos de animales, los cuales encuentran en ciertas regiones de Nariño, un óptimo terreno. Existe mercado interno y externo asegurado, y el proyecto ha sido evaluado, aceptado y financiado por PROEXPO, pero ningún intermediario ha canalizado los recursos, disponibles desde hace varios meses.

CUADRO 19  
Estructura Industrial de Nariño  
Participación porcentual por ramas industriales

	Alimentos	Bebidas	Textiles confecciones	Maderas Muebles	Productos químicos	Ind. mat. construcción	Productos metálicos	Otros
<b>Empleo</b>								
1967 .....	27.5	9.3	11.6	35.7	0.7	3.7	0.8	10.7
1970 .....	13.8	10.0	7.8	62.6	0.8	0.9	2.0	2.1
1973 .....	12.9	14.3	5.4	63.2	0.8	0.3	2.2	0.9
1977 .....	30.4	38.7	2.1	19.5	1.7	—	6.9	0.7
1981 .....	27.9	45.1	2.4	9.0	1.0	—	8.0	5.5
<b>Valor bruto de producción</b>								
1967 .....	41.2	30.8	3.7	17.7	1.1	1.9	1.0	2.6
1970 .....	26.8	22.7	6.3	40.5	1.7	0.3	1.1	0.6
1973 .....	24.2	33.5	2.4	37.9	1.0	0.1	0.8	0.1
1977 .....	39.2	52.0	1.3	5.0	1.5	—	0.9	0.1
1981 .....	30.9	60.4	0.6	2.0	2.1	—	2.6	1.2
<b>Valor agregado</b>								
1967 .....	21.8	44.8	3.5	21.8	0.5	2.0	1.3	4.3
1970 .....	17.6	34.8	4.7	40.0	0.6	0.4	1.3	0.6
1973 .....	9.1	49.4	1.8	38.1	0.6	0.1	0.7	0.2
1977 .....	14.5	77.9	1.0	4.1	1.2	—	1.0	0.2
1981 .....	8.0	86.5	0.4	1.7	1.0	—	1.5	0.9

Fuente: Dane, Industria Manufacturera Nacional.

CUADRO 20  
Industria Manufacturera de Nariño a Precios Corrientes

Año	No. de establecimientos	No. de personas	Remuneración al trabajo	Valor bruto de producción	Valor agregado	Inversión neta	Consumo de energía eléctrica millones de KWH
1970.....	76	2.908	40.5	256.8	113.5	117.9(2)	2.6
1971.....	62	2.754	58.0	319.4	153.0	44.5	n.d.
1972.....	51	2.847	62.0	386.8	181.2	3.7	6.4
1973.....	65	3.352	80.1	535.6	238.1	79.2	6.1
1974.....	72	3.203	91.2	593.8	255.5	20.6	5.7
1975.....	71	3.063	115.6	786.8	348.1	37.3	5.6
1976.....	67	3.087	134.0	946.7	391.3	26.1(2)	6.2
1977(1).....	38	1.410	99.0	985.5	455.3	-9.9	5.9
1978.....	36	1.412	135.6	1.276.6	580.3	24.5	6.1
1979.....	38	1.386	168.9	1.641.7	754.9	43.7	6.0
1980.....	35	1.375	214.7	2.460.5(3)	1.330.2(3)	14.6	5.6
1981.....	37	1.401	293.1	2.960.1(3)	1.616.0(3)	32.6	6.6
1982.....		1.412p		3.048.9p			6.5p

(1) A partir de 1977 se dejaron de encuestar numerosos aserraderos que operan en la región costera del Pacífico. (2) Inversión bruta. (3) Incluye el valor de los impuestos indirectos causados. n.d.: No hay dato. p: provisional. Fuente: DANE, Industria Manufacturera Nacional.

dicho mercado, en especial en el caso de la industria de materiales de construcción (11).

En síntesis, un mayor desarrollo de la actividad secundaria en el departamento, teniendo en cuenta sus características y recursos propios y su condición de región fronteriza, debe constituir un objetivo de los planes de desarrollo tanto a nivel nacional como local. El perfil socioeconómico del departamento otorga a la pequeña y mediana industria y a la artesanía un papel importante en este proceso.

Es inevitable preguntarse a quién compete tomar la iniciativa en la materia: la respuesta, sin duda, es la de que corresponde tanto al sector público como al privado. El primero debe crear los mecanismos para que el segundo encuentre un marco adecuado que estimule su acción. Además de los aspectos relacionados con la provisión de infraestructura, financiación, sistemas de garantías, asesoría técnica y comercial, se requiere en el departamento fomentar el espíritu empresarial y difundir las técnicas administrativas, de manera que se genere una mayor dinámica conjunta de ambos sectores.

### 3. El sector artesanal

a. Importancia y dinámica: Es conocida la importancia de la actividad artesanal en Nariño. Una investigación efectuada a mediados de 1977 por la Universidad de los Andes señalaba que la participación de la artesanía y de la pequeña industria dentro del PIB manufacturero del departamento alcanzaba el 65% en 1975, luego de haber significado el 71% en 1960. A su vez, Planeación Nacional FONADE (12) basándose en dicho estudio estima que el subsector artesanal propiamente dicho

(11) En este sentido se ha citado reiteradamente la conveniencia de aprovechar los ricos yacimientos de calizas en la región para establecer una fábrica de cemento que tendería a resolver uno de los problemas principales de la construcción en el departamento, como es el suministro inadecuado de tal material.

(12) Departamento Nacional de Planeación —FONADE— diagnóstico del subsector artesanal en la región fronteriza Nariño-Putumayo. Documento PFNP N. 9 Pasto, 1981.

representaba en 1980 el 48.7% del total, mientras la pequeña industria fabril aportaba el 14.4% y el estrato "fabril" (asimilable a aquel investigado por el DANE) el 36.9% restante. La tasa de crecimiento de la artesanía y pequeña industria es la más baja y se proyecta así que su importancia relativa, aunque siga siendo elevada, sea declinante. Es decir, la actividad artesanal constituye el elemento menos dinámico en un conjunto que a su vez presenta un lento desarrollo.

De acuerdo con las estadísticas obtenidas por Planeación en el estudio citado, con base en muestreo, se estima que el valor agregado artesanal en el año 1980 pudo ascender a montos cercanos a los \$ 1.000 millones, de los cuales la mitad, \$ 498 millones, eran generados por la actividad de la ebanistería, principalmente la elaboración de muebles tallados, siguiéndole en importancia la fabricación de objetos de lana, que significaba el 27% y de cuero, 20%.

b. Principales características de la actividad artesanal: De acuerdo con los conceptos utilizados por Planeación —FONADE— el subsector artesanal se caracteriza por utilizar una técnica básicamente manual en la elaboración de productos que requieren alguna creatividad individual, con el auxilio de herramientas tradicionales. En general emplea mano de obra familiar y la producción se realiza en talleres, usualmente ubicados en la misma vivienda del trabajador. Aunque es difícil en algunos casos, trazar fronteras precisas entre artesanía y pequeña industria, ésta última se refiere preferentemente a actividades, como la panadería, talleres industriales, fábricas de muebles, etc. que utilizan maquinarias más modernas. Las principales líneas artesanales de la zona andina de Nariño se refieren a la transformación del cuero: talabartería, marroquinería y repujado; la madera; ebanistería y tallado; elaboración de artículos de paja toquilla, principalmente sombreros; y el trabajo con barniz de Pasto. En Barbacoas también se trabaja el oro.

La técnica de producción, como se anotó arriba, es tradicional y rudimentaria. El proceso de aprendizaje es basado en la transmisión directa de los maestros a los aprendices y en general la productividad es baja. El SENA, en algunos campos, como el curtimiento de cueros, ha realizado algunos cursos y otras instituciones han influido en la renovación de diseños pero no existe en realidad una asistencia técnica permanente que pudiera conducir a un gradual perfeccionamiento de los productos.

Los mercados principales para algunas artesanías se ubican fuera del departamento, en el interior del país y también en algunos casos, se exportan. El estudio citado presenta el siguiente perfil de destino de las ventas, según el muestreo realizado:

Destino de las ventas artesanales (En porcentajes)			
	Mercados		
	Local	Interior de Colombia	Extranjero
Artículos de cuero fabricados en Pasto	23	67(a)	
Artículos de cuero repujados en Pasto	80	20	
Marroquinería — Pasto	60	40	
Talabartería — Pasto	47	53	
Madera — Ebanistería (Muebles) Pasto	23	67	
Barniz de Pasto	80	20	
Artículos de lana	40	40	20
Artículos de paja toquilla	—	67	23

(a) De acuerdo con lo expresado por los artesanos en Belén un volumen apreciable de sus ventas efectuadas a intermediarios tenían como destino final a Venezuela. Fuente: Planeación FONADE op—cit.

En realidad, una característica de las ventas del artesano individual es la dependencia de intermediarios para colocar sus productos, en particular los dirigidos hacia el interior del país, algunos de los cuales son exportados o vendidos a Venezuela a través del comercio fronterizo de Cúcuta, como es el caso de los productos de cuero elaborados en la población de Belén. Por ello, paradójicamente para los artesanos de esa región, fue la devaluación del bolívar y no la del sucre, la que más afectó su actividad.

Solamente en el caso de los sombreros de paja toquilla elaborados en Sandoná y de artículos de lana manufacturados en el área de Túquerres los artesanos señalaron proporciones definidas hacia el mercado externo.

En general, el artesano trabaja independientemente y en este sentido con frecuencia enfrenta problemas para adquisición de materias primas, ventas y financiación. Si bien existen algunas asociaciones y cooperativas prima el espíritu individualista y existen reticencias para abandonar este status.

La financiación que reciben los artesanos es mínima. No se ha roto el círculo vicioso entre su ancestral pobreza y las garantías exigidas por las instituciones financieras. Desde luego, algunos organismos, como la Corporación Financiera Popular y la Caja Agraria, han canalizado algunos

recursos al sector, pero lo predominante es la utilización de recursos propios y la escasez tanto de capital de trabajo como de recursos de largo plazo para el funcionamiento y la ampliación de sus actividades.

c. Aspectos institucionales: En el plano institucional es conocido que en Colombia la promoción de la artesanía de nivel oficial, está a cargo de "Artesanías de Colombia". En el ámbito local la Casa de la Cultura de Nariño impulsa también, dentro de sus funciones, dicha actividad. La Asociación Colombiana de Promoción Artesanal igualmente busca el desarrollo artesanal y en particular estimula y promueve la organización de cooperativas.

En lo referente a la capacitación, el SENA cuenta con una división encargada de asesorar al sector artesanal. Por su parte, en el aspecto financiero la Corporación Financiera Popular y la Caja Agraria principalmente, tienen a su cargo el suministro de crédito. Igualmente "Artesanías de Colombia" dispone de una línea del Banco Mundial.

Además, existen instituciones de apoyo al sector cooperativo, dentro del cual son susceptibles de organizarse los artesanos. El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, adscrito al Ministerio de Trabajo es la entidad encargada de llevar a cabo las políticas cooperativas del gobierno propendiendo por el fortalecimiento de esta modalidad organizativa. En materia de financiación, el Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo —FINANCIACoop— se beneficia de una línea de crédito permanente en el Banco de la República, para canalizarla a las cooperativas afiliadas en condiciones favorables.

Empero, la impresión es la de que todo el andamiaje institucional no ha logrado proyectar una acción efectiva y con la envergadura deseable en favor de los artesanos. El esfuerzo organizativo se enfrenta a la mentalidad individualista y la disponibilidad potencial de financiación se ve frenada, de un lado por el problema mencionado de la carencia de garantías aceptables para el intermediario financiero y de otro, por la resistencia o imposibilidad de algunos artesanos en relación con los formalismos establecidos en los créditos, muchas veces por la ausencia de una mínima contabilidad en sus talleres.

De otra parte, es de notar que no existe un esfuerzo coordinado de las instituciones de promoción y además, las mismas no disponen de presupuestos adecuados para expandir y profundizar sus acciones.

d. Las micro-empresas: Otra modalidad organizativa de la que se viene hablando desde hace algún tiempo es la del apoyo a las llamadas micro-empresas dentro de las cuales quedan englobados los talleres artesanales. La concepción de micro-empresas es, sin embargo, más amplia en la medida en que involucra, además de las labores artesanales propiamente dichas, que presuponen usualmente una cierta dosis de ingenio individual creativo, toda

actividad productiva efectuada por pequeñas unidades familiares dirigidas por el propietario, que ocupen hasta 15 trabajadores permanentes, realicen ventas equivalentes hasta 60 salarios mínimos que tengan un patrimonio familiar hasta de 200 salarios mínimos. El concepto se refiere entonces, al estrato más reducido y atrasado de la pequeña industria que ha venido funcionando "informalmente", vale decir, sin registro o matrícula ante entidades como la Cámara de Comercio o similares.

La Fundación Carvajal de Cali y posteriormente otras instituciones (13) han tomado a su cargo la labor de organizar, capacitar y apoyar a las microempresas, casi siempre operando sobre bases locales de una ciudad o región.

La filosofía que inspira la acción de las fundaciones es la de que se debe promover el espíritu empresarial de los microempresarios, otorgándoles las herramientas básicas de la administración y dirección de su empresa, de manera tal que sean capaces de definir objetivos, planificar sus necesidades, mejorar el mercadeo de sus productos, etc. Es quizás una concepción menos paternalista de la asistencia en relación con la otorgada por otras instituciones. El propósito de integrar al sector "formal" empresas que han venido operando espontáneamente, sin planificación, ni organización, implica entre otros aspectos, una capacitación en materia contable y de tramitación de créditos ante el sistema financiero que, como se anotó arriba, constituye un obstáculo para el desarrollo del sector artesanal y de la pequeña empresa.

En Nariño la amplia difusión de la artesanía, justifica plenamente la acción de fundaciones similares a las antes citadas. En este sentido cabe mencionar que un grupo de entidades encabezadas por FENALCO, han tomado la iniciativa de establecer una fundación de esa naturaleza y en el momento de escribir el presente informe, tenía ya estatutos elaborados. Se esperaba contar con recursos de otras fundaciones, en especial de la Fundación Carvajal y de aportes externos para iniciar su funcionamiento, una vez se hubieran definido los aspectos legales.

#### 4. El sector agropecuario en Nariño

La actividad agropecuaria es uno de los pilares de la economía del Departamento de Nariño. Sin embargo, su posición relativa frente a la producción agropecuaria del país resulta insignificante. El aporte del sector agropecuario en 1974, al producto agrícola del país fue de sólo 2.6% (14).

De acuerdo con información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi más del 90% del número de predios, está constituido por fincas de menos de 20

hectáreas que cubren sólo el 38% de la superficie rural, mientras las fincas con más de 100 hectáreas representan sólo el 0.4% del total de predios y abarcan más del 40% del área rural (ver cuadro 21) (15). La economía agraria de la región tiene serios limitantes, caracterizados por la topografía del departamento, la falta de vías de comunicación y el predominio del minifundio. La forma de explotación de la tierra y por ende la estructura económica del agro, como también el uso del suelo, dependen fundamentalmente de la forma de tenencia de la tierra.

CUADRO 21  
Departamento de Nariño, número y tamaño de los predios rurales (1).

Tamaño de los predios	Predios		Superficie	
	Número	%	Hectáreas	%
Menores de 1 hectárea . . . . .	65.428	39.9	26.249.5	2.7
De 1 a 5 hectáreas . . . . .	72.265	44.0	158.449.0	16.2
De 5 a 20 hectáreas . . . . .	20.464	12.5	183.078.0	18.8
De 20 a 100 hectáreas . . . . .	5.262	3.2	195.109.4	20.0
Mayores de 100 hectáreas . . . . .	635	0.4	412.352.0	42.3

(1) Al 31 de diciembre de 1982. Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Según los datos del censo nacional agropecuario 1970-1971 y del diagnóstico físico general área DRI. 1978, más de 2.200 hectáreas del departamento están cubiertas de bosques, situadas principalmente en la llanura del Pacífico y en la Vertiente Oriental Amazónica. La superficie en cultivos es de 337.600 hectáreas. De ellas, 175.600 se localizan en la región Andina y 142.300 hectáreas en la llanura del Pacífico. 237.950 hectáreas se hallan en pastos, 333.600 en rastrojos y el resto o sea 198.700 hectáreas, en zonas lacustres, páramos, regiones improductivas, etc.

Departamento de Nariño  
Uso de la tierra

Superficie territorial . . . . .	3.326.800	100.0
Bosques . . . . .	2.218.950	66.7
Cultivos . . . . .	337.600	10.1
Praderas . . . . .	237.950	7.2
Rastrojos . . . . .	333.600	10.0
Otros . . . . .	198.700	6.0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

De 1960 a 1978 la superficie agrícola (cultivos, pastos y rastrojos) de 692.000 a 906.000 hectáreas.

Buena parte de este aumento se produjo con la incorporación de la región andina de tierras con mayores posibilidades forestales.

Las características topográficas así como factores climáticos y la tenencia de la tierra han determinado que la producción agrícola de Nariño no

(13) Entre otras, la Fundación Fabricato para el desarrollo zonal de Medellín, las Fundaciones para el Desarrollo de Caldas, de Santander, del Cauca, el programa de microempresas de Barranquilla y la Fundación Compartir de Bogotá y la Fundación Carlos Sarmiento de Tuluá.

(14) Proyecto Zona Fronteriza Nariño-Putumayo, Planeación Nacional. Fonade. No se dispone de cuentas de productos regionalizados más recientes.

(15) Una mayor y más detallada información se encuentra en el documento "Proyecto zona fronteriza Nariño-Putumayo" anteriormente citado.

CUADRO 22

## Producción Agrícola de Nariño Vendida fuera del Departamento

Productos	Superficie cultivada (Has.)	Producción Total (Ton.)	Ventas otros departamentos (Ton.)	Precio tonelada \$	Valor producción vendida a otros departamentos
Arveja .....	1.200	10.800	6.426	11.500	73.899.000
Haba .....	200	9.600	2.040	8.400	17.136.000
Cebolla .....	130	1.664	332	16.250	5.395.000
Repollo .....	85	3.080	2.000	6.560	13.120.000
Zanahoria .....	300	9.510	6.562	7.000	45.934.000
Papa .....	22.300	180.630	96.727	7.970	722.550.690
Trigo .....	16.446	23.024	—	15.500	356.872.000
Frijol .....	9.920	5.465	5.043	45.250	205.401.390
Fique .....	2.981	3.428	2.400	35.000	84.000.000
Maíz .....	12.200	13.048	10.226	15.823	169.717.498
Panela .....	6.502	39.380	23.592	21.746	513.031.632
Cacao .....	—	2.800	—	—	264.000.000
Palma Africana .....	—	1.600	—	—	51.000.000

Fuente: Primer foro intergremial de Nariño, "El sector agrícola del Departamento de Nariño", documento preliminar. Pasto, febrero de 1983.

cuenta con productos de tipo comercial como el algodón, ajonjolí, arroz, sorgo, soya o caña de azúcar, a excepción de algunas plantaciones de palma africana en el litoral Pacífico.

Sin embargo, la importancia de la producción agrícola del departamento está dada por la producción de alimentos básicos para la dieta de los colombianos. En efecto, entre los principales productos de la región se encuentran la papa, trigo, cebada, caña panelera, maíz, frijol, hortalizas y leche, entre otros.

De acuerdo con la información del primer foro intergremial de Nariño, en 1978 el departamento de Nariño participó, a nivel nacional, con el 13.8% de la producción de papa, con el 17.7% de la producción de cebada y con el 60.3% de la producción de trigo (16). Por consiguiente, Nariño abastece de estos productos alimenticios al interior del país (ver cuadro 22). Por lo tanto, la promoción del desarrollo agrícola del departamento no sólo implica beneficios para la región sino para el resto del país. Tal y como lo manifiesta el documento de Planeación-Fonade, anteriormente mencionado, "las especiales ventajas del agro nariñense se han visto históricamente influenciadas por la acción de dos factores que atañen a su orientación casi exclusiva hacia el mercado interno, y hacia la producción de cultivos en los cuales el país ha sido tradicionalmente deficiente". Vale la pena mencionar que esta última condición no ha representado una ventaja para los productores nariñenses, por el contrario, en algunas oportunidades, debido a las políticas de importación subsidiada, la misma se ha traducido en un desestímulo a la producción.

Uno de los problemas fundamentales que enfrenta la producción agrícola en Nariño es la dificultad de comercialización de los productos, no sólo por los bajos volúmenes de producción individual, resultado del predominio del minifundio en la región, sino también por las escasas vías de penetración, la

casi inexistente asistencia técnica a nivel parcelario y las deficiencias de crédito resultado de la falta de garantías e información por parte de los productores.

Por lo tanto, un mejoramiento de la producción agrícola requiere de la construcción de vías de comunicación, de una mayor organización de los productores, la introducción de nueva y más adecuada tecnología y posiblemente de una redistribución de las tierras. Así mismo, la ampliación de la frontera agrícola jugaría papel importante.

El subsector pecuario en los últimos años se ha mostrado como una de las actividades más dinámicas, dentro de la economía de Nariño, especialmente la explotación lechera. El inventario ganadero para 1982 alcanzó 328.1 mil cabezas con un incremento del 4.2% sobre el nivel de 1981 (ver cuadro 23). Dicho crecimiento se vio especialmente favorecido por la entrada de ganado proveniente del Ecuador, estimulado por la devaluación del sucre.

En la ganadería de leche se observa una clara tendencia por el mejoramiento de hato, mediante el reemplazo por animales de mayor calidad genética (inseminación artificial) como también con el uso de nuevas técnicas alimenticias.

En efecto, la producción de leche pasó de 57.2 mil toneladas en 1981, a 61.3 mil toneladas en 1982. Con esto Nariño llegó al 2.0% de participación en el total de la producción nacional de leche (17).

El mejor y mayor aprovechamiento de las potencialidades agrícolas y pecuarias del departamento de Nariño, estableciendo agroindustrias tales como procesadoras y empacadoras de hortalizas y papa, o pasteurizadoras y pulverizadoras de leche y la producción de sus derivados, como también la producción de concentrados para animales jugarían papel primordial en un proceso de desarrollo permanente para la región, ya que se generaría una demanda continua para la producción agrícola y se crearían las fuentes de empleo necesarias para

(16) Primer Foro intergremial de Nariño. "El sector agrícola del Departamento de Nariño", Documento preliminar de trabajo, mimeo. Pasto, febrero de 1983.

(17) Para mayor información véase, Banco de la República, Informe Económico Departamento de Nariño. Investigaciones Económicas, Pasto, 1982.

absorber a los trabajadores desalojados del sector comercio en la coyuntura actual. Así se lograría el doble objetivo de reorientación de la economía de la región hacia una mayor integración nacional y se reduciría la dependencia comercial con el vecino país.

A nivel general puede pensarse que como parte integral del fomento a la producción agropecuaria, se promueva en forma más dinámica la utilización del crédito de fomento, se acentúe la labor de asistencia técnica a través del ICA y el programa DRI, y se dé una mayor participación del Fondo Nacional de Garantías con cubrimiento a los pequeños productores de Nariño, que hasta el momento no se han visto beneficiados de este instrumento, en forma significativa.

Indicadores	1981	1982	Variación %
Inventario de ganado .....	314.8	328.1	4.2
Sacrificio de ganado macho .....	21.7	18.6	-14.3
Sacrificio de ganado hembra .....	7.8	7.9	1.3
Producción de leche (miles de toneladas) .....	57.2	6.13	7.2
Crédito FFAP .....	133.8	121.3	-9.3

Fuente: Banco de la República, Investigaciones Económicas, Pasto.

## 5. Explotación minera

Las posibilidades de explotación minera, en el Departamento de Nariño, son relativamente grandes. De acuerdo con el inventario de recursos del Instituto de Investigaciones Geológico Mineras, INGEOMINAS, se ha comprobado la existencia de cobre, magnesio, pirita, arsénico, sulfuro de plomo y oro. Sin embargo, en la actualidad la actividad minera del departamento descansa básicamente en la explotación de oro.

Respecto a esta última, es importante mencionar que la misma se realiza en forma artesanal y rudimentaria, lo que se traduce en un muy bajo nivel de tecnología para su explotación. Esto como resultado de que la actividad minera en la región es marginal, en el sentido que a ella se dedica el campesino desplazado de la actividad agrícola. Este campesino minero es carente de educación, capacitación técnica y recursos financieros; por lo tanto, la actividad minera se caracteriza por ser individual, ineficiente y desorganizada.

Aquí es importante anotar que la producción de oro sería susceptible de aumentarse fácilmente si se brindaran a los mineros mejores oportunidades de capacitación técnica, mayores recursos crediticios y una más eficiente organización de los productores. Esto no solo redundaría en beneficio del sector minero y el departamento, sino que a su vez contribuiría positivamente a corregir el desbalance cambiario por el que atraviesa el país actualmente.

Lo anterior podría lograrse a través de un programa integral de capacitación del SENA en el cual además de proporcionar una adecuada formación técnica se fomente la promoción y creación de cooperativas de producción minera, con lo cual varios de los limitantes para el acceso efectivo al crédito como también de incrementos en la productividad serían eliminados. En efecto, de una parte, las posibilidades de crédito asociativo, tanto por intermedio de bancos y corporaciones financieras como de las líneas de crédito a cooperativas, se verían incrementadas automáticamente. De otra parte, las posibilidades de explotación a mayor escala, harían más eficiente la producción minera tanto por los menores costos como por mayor producción, ya que la asociación de productores permitiría el uso de una mejor y más adecuada tecnología.

Durante 1982, las compras de oro realizadas por el Banco de la República en el departamento, ascendieron a 11.071 onzas troy lo que significó una reducción de 14.3% respecto de 1981. La producción aurífera de Nariño representa el 2.4% del total nacional para 1982, mostrando una clara tendencia de disminuciones tanto relativa como física en los últimos años (ver cuadro 24).

Años	Onzas troy	% producción nacional
1976 .....	8.021	2.7
1977 .....	7.893	3.0
1978 .....	6.954	2.7
1979 .....	7.426	2.8
1980 .....	12.963	2.6
1981 .....	12.925	2.5
1982 .....	11.071	2.4

Fuente: Banco de la República, Investigaciones Económicas, Pasto.

En la actualidad, se encuentra en proceso la instalación de una industria de manganeso sulfato y sulfuro de carbono, elementos básicos en la producción de abonos y fungicidas. Sin embargo dicho proyecto enfrenta serios problemas financieros, al igual que la mayoría de industrias nuevas en el departamento, fundamentalmente por la falta de garantías, como por la marcada centralización en la toma de decisiones de los bancos y corporaciones financieras, temas que son analizados en el acápite de análisis del sector financiero.

## 6. Sistema financiero de Nariño

En la actualidad, el departamento de Nariño cuenta con la presencia de 13 bancos comerciales, incluida la Caja Agraria, de los cuales 7 son de carácter privado nacional, 5 oficiales y uno mixto. Igualmente tienen sucursales el Banco Central Hipotecario, 5 corporaciones de ahorro y vivienda, 2 corporaciones financieras y 5 compañías de financiamiento comercial.

De acuerdo con la evolución de las captaciones y colocaciones de los diferentes intermediarios se puede afirmar que el sistema financiero en Nariño

juega el papel de captador neto de recursos. En otras palabras, las colocaciones del sistema en el departamento han sido, a través del tiempo, consistentemente inferiores al volumen de captaciones neto de las obligaciones de encaje e inversiones forzosas.

En efecto, el Cuadro 25 nos muestra la relación de colocación a captación de recursos del sistema financiero de Pasto, encontrándose que para los bancos comerciales privados (nacionales y mixtos) dicha relación es de 41.2%, mientras para los bancos oficiales (excluida la Caja Agraria) es de 66.5% y para las CAV de 64.3%. Solamente la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario y la Corporación Financiera Popular son instituciones netamente generadoras de crédito.

Instituciones	Captaciones (a)	Préstamos y Descuentos (b)	(b)/(a) (%)
Bancos comerciales ...	1848	761	41.2
Bancos oficiales .....	1.034	688	66.5
Caja Agraria .....	305	401	131.5
BCH .....	25	470	—
Corporaciones financieras .....	—	219	—
CAV .....	1.199	771	64.3
<b>Total .....</b>	<b>4.411</b>	<b>3.310</b>	<b>75.0</b>

Fuente: Banco de la República, Investigaciones Económicas, Pasto.

Nótese que para el caso de los bancos comerciales los coeficientes se pueden considerar elevados, si se tiene en cuenta que las captaciones de los mismos se realizan a través de quasi-dineros y no de depósitos en cuenta corriente (18).

Desde el punto de vista del sector financiero, la situación de exceso de captaciones obedece a la reducida demanda calificada o efectiva de crédito en el departamento. Se entiende por demanda calificada o efectiva aquella que llena los requisitos fundamentales de "buen cliente": saldos mínimos de depósitos y garantías suficientes.

Sin embargo, desde el punto de vista de los usuarios, el reducido uso del crédito obedece fundamentalmente a la marcada centralización en la toma de decisiones por parte de los intermediarios, como también a las excesivas condiciones o requisitos exigidos por los bancos para tener acceso al crédito, en especial la exigencia de cuantiosas garantías, que en la mayoría de las veces llegan a representar más del doble del valor del préstamo.

Fenómeno similar al observado para Pasto se presenta en Ipiales (ver Cuadro 26), donde la relación colocación a captación de recursos para el con-

(18) De acuerdo con información del Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas, en Pasto, el 61.1% de los recursos captados por los bancos provienen de CDT y depósitos de ahorro mientras sólo el 38.8% eran depósitos en cuenta corriente.

junto de bancos comerciales, Banco Central Hipotecario y Caja Agraria, apenas sí llega en abril de 1983 a 29.8%.

Nótese que en el caso de Ipiales se viene observando una clara tendencia de disminución en dicha relación, reflejo de la marcada recesión de la región fronteriza, así como de la posible entrada de recursos provenientes del Ecuador atraídos por la diferencia en tasas de interés entre los dos países, aunado al acelerado proceso inflacionario del vecino país, así como a la tendencia de revaluación del peso frente al sucre.

Fin de:	Colocaciones (a)	Captaciones (b)	(a)/(b)
Diciembre 1980 .....	298.3	481.6	61.9
Diciembre 1981 .....	357.2	863.3	41.3
Diciembre 1982 .....	396.1	1.055.8	37.5
Enero 1983 .....	375.8	1.136.9	33.0
Febrero 1983 .....	370.9	1.195.5	31.0
Marzo 1983 .....	394.5	1.293.6	30.5
Abril 1983 .....	381.7	1.280.8	29.8

\* Incluye: bancos comerciales, BCH y Caja Agraria. Fuente: Banco de la República, Investigaciones Económicas, Ipiales.

Adicionalmente, no podría descartarse que la reducida utilización del crédito obedezca a decisiones preestablecidas de las casas matrices de los intermediarios financieros, en el sentido de canalizar los recursos captados en regiones marginadas a atender necesidades de crédito de los grandes centros industriales del país.

Con relación al destino económico de los créditos en el departamento, encontramos que la actividad más favorecida con crédito es la construcción y adquisición de vivienda que recibe aproximadamente el 40% de los créditos del sistema financiero de la región. Le sigue en orden de importancia el comercio que recibe aproximadamente el 20% de los recursos y la agricultura con el 19% del total de créditos. La industria manufacturera recibe apenas el 8%, mientras los créditos al consumo representan el 3% de los préstamos y la minería no recibe ni el 1% de los recursos (ver Cuadro 27).

Destino económico	1981	1982
Agropecuario .....	17.3	19.2
Industria .....	7.0	8.7
Minería .....	-0-	-0-
Construcción .....	43.7	39.1
Comercio .....	18.4	21.1
Consumo .....	2.1	3.2
Otros .....	11.5	8.7
<b>Total .....</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Es importante mencionar que esta distribución del crédito según destino económico, por estimarse con base a los saldos de fin de período, no es totalmente representativa del volumen de recursos canalizados a cada sector. En efecto, mientras la rotación de cartera de los créditos para actividades como el comercio y el consumo es demasiado alta debido al corto plazo con que son concedidos, los créditos a los sectores productivos rotan menor número de veces por los mayores plazos, aspecto que tiene marcada importancia en los créditos a la construcción que se caracterizan por ser de muy largo plazo.

## 7. El comercio exterior de Nariño

En esta sección se presentan estadísticas relativas al comercio exterior de Nariño exclusivamente; sus exportaciones e importaciones; lo mismo que el valor de los bienes que han ingresado o salido a través de las aduanas departamentales de Ipiales y Tumaco. Se diferencia en consecuencia de las consideraciones presentadas en el capítulo de aspectos coyunturales donde se examinó en general el comercio colombo-ecuadoriano.

a. Comercio exterior registrado: Consecuente con el bajo nivel de industrialización de Nariño y con el atraso de su agricultura, los movimientos registrados de comercio exterior originados o con destino al departamento son modestos y además han perdido su importancia relativa en el contexto nacional en los últimos años, al no representar siquiera el 0.1% de las importaciones o exportaciones de Colombia. En efecto, en 1982 las importaciones con destino a Nariño ascendieron a US\$ 5.4 millones frente a un total nacional de US\$ 5.477,7 millones, observándose además un comportamiento irregular de año en año. Contrastan de año, por ejemplo, los US\$ 5.7 millones de 1970 con los US\$ 0.2 millones de 1973. Por su parte, las exportaciones no llegaron en 1982 al millón de dólares, notándose una clara tendencia decreciente y una fuerte declinación de su valor respecto a los obtenidos una década atrás. Una vez más, en este fenómeno influye de manera decisiva la paralización de la explotación de la madera en el área de Tumaco que constituyó el principal renglón individual de las exportaciones del departamento. Además, esta drástica caída refleja varios factores adicionales: en primer término, el hecho de que mientras a comienzos de la década anterior, eran los comerciantes de Nariño —principalmente de Ipiales—, quienes efectuaban exportaciones de bienes que habían adquirido en el interior, hoy en día, dichas exportaciones las realizan directamente los productores, registrándose obviamente la venta en su lugar de origen. Esto revela que una parte del mercado ecuatoriano fue abierto por comerciantes de Nariño. En segundo lugar, en Ipiales los exportadores han expresado que en virtud de los —a su juicio— excesivos trámites administrativos y de control, que implican costos y pérdida considerable de

tiempo, se ha generalizado recientemente la práctica de “exportar de contrabando” al Ecuador, labor que se facilita en el país vecino por el régimen aplicado para legalizar las mercancías así introducidas. Por último, también refleja la pérdida de dinámica de las exportaciones por los fenómenos cambiarios y la menor capacidad adquisitiva del Ecuador.

CUADRO 28  
Participación de Nariño en el Comercio Exterior  
(Millones de US\$)

	Exportaciones (FOB)			Importaciones (CIF)		
	Nacionales	De Nariño	Participación %	Nacionales	De Nariño	Participación %
1970 .....	735.7	4.3	0.5	843.0	5.7	0.6
1971 .....	690.0	7.2	1.0	929.4	2.3	0.2
1972 .....	865.9	8.6	0.9	858.9	1.1	0.1
1973 .....	1.177.3	11.4	1.0	1.061.5	0.2	*
1974 .....	1.416.9	12.3	0.8	1.597.2	2.4	0.1
1975 .....	1.465.2	10.3	0.7	1.494.8	2.9	0.2
1976 .....	1.745.2	9.5	0.5	1.708.1	2.3	0.1
1977 .....	2.443.2	6.9	0.3	2.028.3	6.0	0.3
1978 .....	3.002.7	3.7	0.1	2.836.3	3.5	0.1
1979 .....	3.300.4	4.1	0.1	3.233.2	4.6	0.1
1980 .....	3.945.0	3.8	*	4.662.6	7.3	0.1
1981 .....	2.956.4	2.8	0.1	5.199.2	8.5	0.2
1982 .....	3.095.0	0.9	*	5.477.7	5.4	*

Participación inferior al 0.1%. Fuente: DANE, Anuarios de Comercio Exterior.

De otra parte, al examinar las estadísticas de las mercancías movilizadas por las aduanas de Ipiales y Tumaco, y al compararlas con las cifras de Impoexpo de Nariño antes mencionadas, se observa una notable elevación de sus valores tanto de las importaciones como de las exportaciones, revelando que el departamento es un “puente” para mercancías que por su volumen, o costo de transporte, utilizan la vía terrestre para entrar o salir del país, en el intercambio con Ecuador y otros países del sur. En 1982 apenas un 1.9% del valor de las mercancías despachadas a través de las mencionadas aduanas tenía su origen en bienes producidos en el departamento, siendo esta proporción desde luego muy inferior a la de 1972 por los fenómenos antes anotados. Es de señalar que en las estadísticas anteriores suministradas por el DANE, no se incluyen las exportaciones del petróleo proveniente del Putumayo y conducido al puerto por el oleoducto transandino que fueron muy importantes a comienzos de la década de los años setenta (19).

En las importaciones, la situación es similar, siendo muy baja la proporción de importaciones que ingresando por el departamento, permanece en él,

(19) De acuerdo con el informe del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República en Pasto, en 1972, en Tumaco se exportaron 1.323.621 toneladas por valor de US\$ 31.6 millones.

6.2% en 1982. También se nota que este guarismo se ha reducido fuertemente en la última década, ya que en 1972 era de 21.1%.

Las exportaciones departamentales están constituidas por contados productos: una vez que la madera aserrada dejó de comercializarse externamente, los productos principales son los moluscos y crustáceos de Tumaco, algunas artesanías y últimamente las flores. La papa también tuvo en algunos años participación en el comercio registrado. Un caso muy especial que se destaca en los rubros anteriores es el de las flores: aparentemente sería poco razonable localizar un cultivo de exportación en un departamento cuya conexión con los mercados del producto en el exterior exige un previo transporte a la capital u otro aeropuerto internacional, siendo este tramo del trayecto deficiente relativamente largo y además con probabilidad de frustrarse en el sentido de escasez de vuelos, que son aleatoriamente cancelados. Lo anterior implica un riesgo muy elevado en un renglón que exige un manejo especialmente cuidadoso y una minimización del tiempo transcurrido entre la cosecha y la venta en el mercado en razón del carácter perecedero del bien.

**CUADRO 29**  
**Exportaciones e Importaciones por Aduanas de Nariño**  
(Millones de US\$)

	Exportaciones (FOB)				Importaciones (CIF)			
	Ipiales	Tumaco	Total	% (1)	Ipiales	Tumaco	Total	% (1)
1970 .....	2.4	43.8	46.2	6.3	6.7	6.8	13.5	1.6
1971 .....	3.5	39.8	43.3	6.3	10.5	2.2	12.7	1.4
1972 .....	6.7	27.3	34.0	3.9	4.8	0.4	5.2	0.6
1973 .....	12.7	24.9	37.6	3.2	10.4	0.3	10.7	1.0
1974 .....	17.9	6.3	24.2	1.7	13.9	0.4	14.3	0.8
1975 .....	23.0	2.2	26.0	1.8	8.2	0.1	8.3	0.6
1976 .....	30.4	2.0	32.4	1.8	12.1	—	12.1	0.7
1977 .....	36.7	2.2	38.9	1.6	27.6	7.0	34.6	1.7
1978 .....	29.9	0.9	30.8	1.0	44.3	10.3	54.6	1.0
1979 .....	40.3	0.7	41.0	1.2	46.2	5.7	51.9	1.6
1980 .....	70.2	0.4	70.6	1.7	67.0	3.7	70.7	1.5
1981 .....	58.3	—	58.3	2.0	76.0	1.2	77.2	1.5
1982 .....	47.0	*	47.0	1.5	85.8	0.1	85.9	1.6

(1) Participación en el total nacional. (\*) Valor inferior a 0.1 millones.  
Fuente: DANE, Anuarios de Comercio Exterior.

No obstante los anteriores factores negativos, un empresario ha logrado construir una infraestructura adecuada, en particular mediante la utilización de frigoríficos y transporte climatizado, que le ha permitido adelantar y sostener exportaciones exitosas a los Estados Unidos. La justificación del proyecto radica en las óptimas condiciones climáticas, naturaleza del suelo, exposición solar, etc., con que cuentan algunas laderas próximas a la ciudad de Pasto y que significan una altísima productividad de los cultivos. Este ejemplo demuestra que existen proyectos, que aparentemente no tienen mayor racionalidad económica en el departamento, pero que con audacia y apoyo del Estado (20) han

logrado resultados positivos. Con mayor razón merecen respaldarse otras ideas que tienen menos inconvenientes y utilizan también recursos de la región. Algunas de estas, como se expresó anteriormente, están ya iniciadas pero no han logrado ganar la credibilidad del sistema financiero. Entre otros, merecen citarse el procesamiento de pastos especiales en la región de Túquerres destinados a la fabricación de concentrados para animales, de excepcionales cualidades nutricionales y para los cuales existe demanda externa. Igualmente, aunque en este caso no se ha logrado ningún avance, existen comprobados yacimientos de manganeso, que serían susceptibles de aprovecharse industrialmente y que también son fácilmente colocables en el exterior. Otro renglón que eventualmente podría canalizarse hacia el mercado externo, a pesar de que en el pasado los resultados no han sido siempre positivos, es el de la papa, uno de los renglones principales de la agricultura en Nariño. Bien valdría la pena investigar mercados en el área centroamericana, potencialmente importantes y que podrían despacharse por el puerto de Tumaco.

En lo referente a las importaciones hacia Nariño, su variabilidad puede reflejar circunstancias particulares de cada año y la falta de continuidad demuestra su debilidad industrial. Como se sabe, la industria absorbe a nivel nacional el 56% de las importaciones.

b El comercio no registrado: Paralelamente al comercio externo registrado, en Nariño —como toda la frontera— se desarrolla un activo comercio fronterizo no registrado, en gran parte constituido por las compras de los pobladores de uno y otro lado de la frontera en función de diferencias de precios, el cual depende críticamente de la evolución cambiaria en ambos lados de la frontera. Como es sabido, durante la pasada década en momentos en que el Ecuador lograba notable fortalecimiento de su economía con base en el auge de sus exportaciones petroleras, la paridad sucre-dólar se mantuvo inalterada, en tanto que el peso, aunque en proporciones moderadas, se devaluaba gradualmente. Este fenómeno tornó los precios de los bienes colombianos atractivos para los habitantes del vecino país, los cuales además, habían incrementado su poder de compra. El resultado fue el desarrollo de un flujo importante de bienes colombianos hacia el Ecuador y el consecuente florecimiento del comercio, en especial en Ipiales. Es de anotar que en este período el departamento consolidó su función de intermediario de bienes producidos en el interior del país, manteniendo, sin embargo, inmodificada su estructura productiva. Desde luego, parte de los bienes adquiridos por los ecuatorianos, en especial algunos alimentos, eran producidos en Nariño pero sin duda una proporción mayoritaria de los productos provenía del interior.

(20) En parte la infraestructura del proyecto ha sido financiada por PROEXPO.

El deterioro de la economía ecuatoriana y en particular el drástico proceso de pérdida de reservas, motivaron las devaluaciones abruptas del sucre y la consecuente reversión de los precios relativos, que ahora favorecen el tránsito de bienes del Ecuador a Colombia, beneficiándose los comerciantes de Tulcán en tanto que los de Ipiales ven disminuir dramáticamente sus ventas. De esta manera del vaivén de las oscilaciones cambiarias se origina la prosperidad o la ruina de los intermediarios en cada lado de la frontera.

Es de notar que el intercambio fronterizo tiene tres modalidades: la primera está constituida por las compras efectuadas directamente por las familias de poblaciones fronterizas para su consumo directo, motivados por el atractivo de precios. La segunda la constituye el comercio efectuado por pequeños intermediarios informales en muchos casos improvisados que aprovechan la coyuntura para obtener ingresos al introducir mercaderías de un lado de la frontera para venderlas al otro con alguna utilidad. Estos dos segmentos se caracterizan por estar constituidos por un número elevado de elementos, cada uno de los cuales maneja pequeños volúmenes de bienes cuyo consumo se efectúa fundamentalmente en la franja fronteriza. Finalmente, la tercera modalidad es el contrabando organizado, movido por un número reducido de agentes que movilizan importantes cuantías de mercancías, cuyo destino trasciende en buena parte del ámbito fronterizo y se dirige a los mercados internos del país vecino y aún es reexportado a terceros países.

### Conclusiones y recomendaciones

Del análisis de la economía del departamento de Nariño se desprende, que si bien la desfavorable coyuntura generada por la devaluación del sucre ha agudizado la situación de estancamiento de la dinámica regional, las raíces de su atraso son más profundas y se cimentan en factores estructurales. Entre estos factores se encuentran la inadecuada distribución y explotación de la tierra, el marginamiento histórico del departamento respecto a los procesos principales del desarrollo económico nacional, el aporte a todas luces insuficiente del Estado en la construcción de una infraestructura mínima básica, lo mismo que en la extensión y en la escala requerida de servicios esenciales como educación y salud; todo lo cual ha contribuido a que prevalezca un bajo nivel de productividad en la mayoría de las actividades económicas como secuela de la precaria capitalización y el escaso adiestramiento de la población.

En este contexto, resulta claro que además de las medidas de corto plazo, de carácter urgente, encaminadas a resolver problemas acuciantes que se han derivado o agravado en años recientes como resultado de la crisis comercial de intercambio fronterizo, se requiere la definición de una estrategia de más amplio alcance, tendiente a fortalecer un

proceso de desarrollo basado en el adecuado aprovechamiento de los recursos y potencialidades regionales. Este proceso de desarrollo debe orientarse hacia una inserción sólida de la economía local con la de la nación que reduzca la excesiva dependencia comercial de las poblaciones limítrofes respecto del Ecuador, lo cual no implica desde luego renunciar a la proyección externa del departamento, dentro de la cual sin duda, el mercado del país vecino debe jugar un papel importante.

En lo atinente a medidas de ejecución inmediata, una manera efectiva de lograr una rápida reactivación y al mismo tiempo absorber parte de la mano de obra cesante sería la ejecución por parte del Estado, de un programa de urgencia de obras públicas prioritarias. La definición del mismo debe estar a cargo de las entidades locales de Planeación y de las alcaldías, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación y la coordinación de la Secretaría de Fronteras. En este sentido en la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del DNP ya se encuentran identificadas algunas de estas obras, pero a vía de ejemplo puede citarse el pésimo estado de gran parte de las vías urbanas, la insuficiente red de alcantarillado, la ausencia de mataderos y basureros adecuados, la falta de acueductos en pequeños municipios, etc. lo cual indica la facilidad de identificar de inmediato, numerosos frentes de trabajo. Las gestiones tendientes a obtener las partidas presupuestales necesarias para estas obras deben ser adelantadas por las mismas entidades que identifiquen los proyectos prioritarios, debido a la paupérrima situación financiera del departamento y sus municipios que de antemano niega la posibilidad de que estas entidades aporten recursos propios. No obstante, se debe instar a éstos a hacer uso de los recursos de crédito del Fondo de Desarrollo Urbano (FDU) y del Fondo de Reconstrucción Urbana, (Resolución 38 de 1983 de la Junta Monetaria) que operan a través del Banco Central Hipotecario.

De otra parte, como otra medida de corto plazo es necesario apoyar ciertas iniciativas del sector privado que en el momento de escribir el presente informe enfrentaban serios obstáculos financieros, derivados principalmente de la cautela de los bancos comerciales regionales y que amenazaban su paralización o no ejecución. En concreto pueden mencionarse: una fábrica de puertas de maderas recientemente instalada en Ipiales y la proyectada planta de tableros aglomerados en sus cercanías, los montajes en la misma ciudad, de una mezcladora de abonos y de una planta de alimentos concentrados para animales; el caso de una cooperativa que en Tumaco heredó las instalaciones del principal aserradero de la región, anteriormente en manos de extranjeros; el proyecto para el procesamiento de la especie vegetal "Colsa", en las cercanías de Túquerres, que sirve de base para la fabricación de concentrados para animales; y la ampliación de una

cooperativa de procesamiento de productos lácteos en la misma región. En algunos de estos casos existen los recursos aprobados por los fondos financieros del Banco de la República, pero los intermediarios no se han arriesgado a colocarlos. Para obviar este problema se sugiere que los citados casos se pongan en conocimiento de la banca oficial, a los más altos niveles de dirección, a fin de acelerar una decisión al respecto. Alternativamente, se puede buscar el interés del Instituto de Fomento Industrial (IFI) para que esta entidad entre a aportar su capital y asesoría, dentro de las modalidades establecidas para el efecto. Este mismo Instituto sería el encargado de evaluar la factibilidad de instalar una fábrica de cemento en la región y aportar capital al proyecto. Obviamente corresponde al sector privado de Nariño elaborar las bases de los estudios y su adecuada presentación ante el Instituto.

Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente en adición a estas medidas de corto plazo es necesario tomar medidas que permitan resolver los problemas de orden estructural que enfrenta el departamento. En este sentido, una de las primeras prioridades es la de buscar los mecanismos que permitan incentivar de manera clara la inversión privada en la región y canalizar capitales que de otra manera continuarán dirigiéndose hacia los polos tradicionales del desarrollo del país, lo cual implica crear condiciones claramente preferenciales para la misma en el departamento. Esto puede lograrse principalmente mediante el establecimiento de incentivos fiscales y financieros para las inversiones localizadas en la región. En el campo fiscal, se pueden reducir los aranceles o los impuestos a la importación, para los bienes de capital de aquellas industrias o agroindustrias que se establezcan o se amplíen en la región, o también se pueden establecer deducciones tributarias para las inversiones adicionales que se efectúen. Obviamente corresponde al Consejo Nacional de Política Aduanera y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la definición de dichos estímulos y la vigencia o plazo de los mismos.

En relación a los estímulos financieros, éstos se otorgarían a través de la fijación de condiciones especiales para los créditos de fomento dirigidos al desarrollo de proyectos en el departamento. En este último punto debe tenerse en cuenta tanto el beneficio para el usuario del crédito como la utilidad o beneficio del intermediario, lo cual se podría lograr mediante el establecimiento de menores tasas de interés, tanto del crédito como del redescuento, y simultáneamente aumentando los márgenes de redescuento, para las diferentes líneas de crédito de fomento, cuando los préstamos se concedan a proyectos que se desarrollan en la región. Una alternativa para hacer atractivos los créditos en esta región para los intermediarios, podría ser la de considerar dichos créditos como inversiones sustitutivas de

inversiones del encaje o forzosas. Una decisión al respecto debe ser objeto del estudio y análisis de la Junta Monetaria.

Ligado al problema crediticio está el de las garantías, uno de los grandes limitantes para una mayor utilización del crédito por parte de los pequeños productores, estamento predominante en Nariño. Este escollo, en principio, puede ser resuelto a través del Fondo Nacional de Garantías, entidad que ha actuado como garante de tales prestatarios en otras regiones del país, con resultados exitosos. En Nariño el Fondo tiene amplio campo de acción, no sólo a través de sus operaciones ordinarias sino de programas especiales que se vienen adelantando o que están en una etapa avanzada de estudio para su próxima ejecución. En concreto, además de expedir "certificados de garantía" ordinarios o transitorios el Fondo puede actuar en Nariño a través del programa para "zonas marginales" del país, adelantado por la entidad en aplicación de un convenio con la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República. Adicionalmente, en la actualidad se está realizando un estudio en coordinación con el Banco de la República sobre la viabilidad de aumentar la producción de oro y platino en el país, para lo cual se ha previsto entre otros sectores, una mayor y más fácil irrigación de crédito a los pequeños y medianos mineros utilizando las garantías del Fondo. Este proyecto sería de enorme beneficio para el sector minero del departamento, caracterizado por una explotación artesanal y rudimentaria y al mismo tiempo se lograría una contribución en cuanto a aminorar el desbalance cambiario que afronta el país. Por último, cabe mencionar que el Fondo de Garantías tiene establecido un programa de microempresas de rehabilitación, dirigido a otorgar garantías a aquellas personas que se acogieron a la Ley 35 de 1982 (Ley de amnistía). Se puede entonces apreciar que ya existen los proyectos y las entidades estatales interesados en ellos. Sin embargo, para que estos planes puedan concretarse en la región, es necesario que se realice también una amplia promoción de las actividades que realiza el Fondo Nacional de Garantías, por medio de un programa de exposiciones o charlas ilustrativas al respecto en los principales municipios del departamento o con la distribución de cartillas o folletos educativos sobre sus funciones o procedimientos. Esta campaña informativa es indispensable para llevar a buen término los mencionados programas. Desde luego el citado Fondo está dispuesto a realizarla en el departamento de Nariño.

Otro aspecto que en Nariño contribuiría positivamente no sólo a una mayor utilización del crédito, sino a elevar la productividad de diversas actividades productivas, dada la existencia en Nariño de un gran número de pequeños productores a nivel industrial, artesanal, agropecuario, minero etc., sería el fomento, promoción y apoyo de las cooperativas.

Este esfuerzo debe corresponder principalmente al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, en conjunción con entidades como Artesanías de Colombia y CECORA y con el apoyo financiero de Financiacoop y Coopdesarrollo. Debe señalarse en este último aspecto, que recientemente la Junta Monetaria por Resolución 89 del 14 de septiembre de 1983 aumentó a \$ 2.000 millones la línea de crédito en el Banco de la República con el objeto de redescantar obligaciones del sector cooperativo del país, a través del citado Instituto Nacional de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo (Financiacoop) y otras centrales de crédito. Evidentemente la labor de fomento de cooperativas debe concebirse como una acción a largo plazo, que exige no solamente la movilización de las instituciones, sino un previo cambio de mentalidad y de paciente labor de convicción y conscientización de la población. Sin embargo, es pertinente recordar el ejemplo de una eficiente cooperativa que ha logrado conformarse en Nariño, para el procesamiento de productos lácteos, que demuestra la posibilidad de alcanzar resultados tangibles. Si a estos esfuerzos del sector privado se les da un apoyo efectivo del Estado, sin duda se obtendrían avances en este campo.

De manera similar, es claro que un plan integral de capacitación y asistencia técnica tendría implicaciones importantísimas para elevar la productividad del departamento. En efecto, la forma rudimentaria y el reducido nivel de tecnología con que se desarrollan actividades como la artesanía, la minería del oro y la agricultura del minifundio, hacen pensar que la introducción de una nueva y más apropiada tecnología implicarían una fácil y eficiente manera de incrementar la productividad del departamento. Este plan integral de capacitación y asistencia técnica debe responder a un programa elaborado conjuntamente por el SENA, el ICA, el programa DRI, Artesanías de Colombia y fundaciones para la promoción de la microempresa, donde se fomente la capacitación en las actividades más generalizadas, con mayor ventaja comparativa y de mayores posibilidades en las diferentes áreas económicas del departamento.

Así mismo, resulta de capital importancia iniciar de inmediato una amplia campaña informativa tendiente a divulgar los mecanismos existentes para el fomento de la inversión privada, ya que se pudo detectar un desconocimiento generalizado de los mismos por parte de la mayoría de los agentes económicos de la región a tiempo que éstos solicitaban tal tipo de financiación. Dicha campaña puede iniciarla el propio Banco de la República a través de su Departamento de Crédito de Fomento, bien sea mediante desplazamiento de personal desde la oficina principal, bien mediante el nombramiento de personal para el efecto. Lo propio podría hacer el Banco Central Hipotecario, para los fondos que

administra y que tendrían aplicación rápida, de acuerdo con lo expresado anteriormente. Posteriormente se podría buscar la colaboración de otras entidades, en particular de la Corporación Autónoma Regional.

Por último, nuevamente debe ponerse de presente que para que todas estas medidas en su conjunto alcancen los resultados esperados, es necesario que el Estado emprenda un ambicioso plan de dotar al departamento de la infraestructura mínima necesaria que asegure la rentabilidad de las inversiones que se realicen en la región. En este sentido, es indispensable que se satisfagan las necesidades del departamento en términos de vías de comunicación y electricidad, sin olvidar desde luego campos como la educación, salud, vivienda, entre otros factores, como condición indispensable para lograr su despegue económico. No es el propósito del estudio ni función del Banco de la República, elaborar un inventario detallado del conjunto de las obras requeridas. Sin embargo, puede mencionarse en concreto la urgente necesidad de acelerar, por parte de Interconexión Eléctrica, la extensión de las líneas de interconexión Popayán-Pasto y Pasto-Tumaco. Desde luego, no se desconoce que la operatividad de las mismas está en gran medida condicionada a la terminación de la Central de Betania en el Huila, pero es importante que se dé inicio oportuno a las obras mencionadas. A más largo plazo se requiere que el ICEL o ISA adelanten los estudios requeridos para definir la posibilidad de construir una hidroeléctrica en la región del Patía.

En materia de vías de comunicación es necesario enfatizar que actualmente el departamento solo cuenta con una carretera de buenas especificaciones, como es la ruta panamericana, en el sentido norte-sur. Por lo tanto, se requiere vertebrar el sistema vial con la construcción de una carretera en el sentido occidente-oriente, que una a Tumaco con Pasto y Puerto Asís. Esta obra es percibida como una de las necesidades más sentidas del departamento, debido a que le permite adquirir su doble vínculo con el Pacífico y con la Amazonia. Si se piensa, además que actualmente se adelanta la construcción de la ruta Pitalito-Mocoa, se observa que se crearía una red que indudablemente contribuiría a integrar la región a la economía del interior del país. Es evidente que lo anterior supone la adecuación del puerto de Tumaco y su constitución como puerto alterno sobre el Pacífico, tarea que corresponde obviamente a "Puertos de Colombia". En adición a esto, la citada vía debería acompañarse de la construcción de la variante a Barbacoas, principal centro de extracción de oro del departamento. Debe anotarse que únicamente el tramo Pasto-Tumaco tiene partidas presupuestales asignadas. Obviamente la ruta anterior constituye la principal prioridad de un plan vial del departamento, cuya delimitación está a cargo del Ministerio de Obras

Públicas y del departamento, en las rutas complementarias. Es importante destacar, también, la urgente necesidad de construir vías que integren algunos municipios de la franja fronteriza como Cumbal, evitando que los pobladores de la región deban acudir a las rutas ecuatorianas para poder ingresar al país y transportar sus productos al mercado nacional.

Finalmente, en consonancia con la mayor acción del Estado en obras de infraestructura resulta imperativa la incorporación a la economía regional de nuevas zonas agrícolas potencialmente ricas como son el Valle del Guamués y las cuencas de los ríos Mira y Patía. Dado que esta expansión de la frontera agrícola requiere de una colonización ordenada y de un aprovechamiento racional de los recursos naturales, es necesario que la incorporación a la economía regional de nuevas zonas agropecuarias responda a programas previamente establecidos y dirigidos por el INCORA y la Caja Agraria, con asesoría del HIMAT.

#### ANEXO 1

En desarrollo de la visita adelantada por la comisión de trabajo se tuvo la oportunidad de escuchar los planteamientos y distintos puntos de vista de los comités cívicos, autoridades civiles, agrupaciones gremiales, empresarios, artesanos y mineros del departamento de Nariño, los que se detallan a continuación:

##### Visita a Ipiales:

- Señor Alcalde Municipal
- Concejo Municipal
- Cámara de Comercio
- Comité Cívico

- Artesanos
- Gerentes instituciones financieras
- Exportadores
- Caja Agraria
- PROEXPO
- ICA — DRI
- Señor Francisco Gómez
- Señor Homero Erazo
- Señor Willy Belzner
- Banco Central del Ecuador Sucursal Tulcán
- Casas de Cambio (Tulcán)
- Banco de los Andes (Tulcán)

##### Visita a Pasto:

- Doctora Myriam Paredes A., Gobernadora del Departamento
- Doctor Hugo Zambrano Camader, Presidente Corporación Regional
- Comité Cívico
- Proindustrialce
- Cámara de Comercio
- Zona minera
- Coprolácteos
- Caja Agraria
- Bancos comerciales
- Grupo hotelero
- Corporación Financiera Popular
- FENALCO
- SENA
- Cooperativa Artesanos
- Productores Barniz de Pasto
- Doctor Alfonso Recalde
- Molinos Nariño
- Oficina de Planeación Departamental
- Visita zona minera, La Llanada y Sotomayor.
- Visita Artesanos del Cuero, Belén.