

DARRERA

ASPECTOS
DE
LA REFORMA
AGRICOLA EN
COLOMBIA

ND 516

B26

R A F A E L B A R R E R A

ABOGADO-ECONOMISTA

ASPECTOS DE
LA REFORMA AGRARIA
EN COLOMBIA

ANTECEDENTES, PROGRESO Y COMENTARIOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL

México, D. F.

1963

ASPECTOS DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

ANTECEDENTES, PROGRESO Y COMENTARIOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

VOLÚMENES PUBLICADOS

- Sociología de la Universidad*, por Roberto Agramonte.
Las Fuerzas Sociales, por Oscar Alvarez Andrews.
El Formalismo Sociológico, por Leandro Azuara Pérez.
Introducción a la Psiquiatría Social, por Roger Bastide.
Principales Formas de Integración Social, por L. L. Bernard.
Los Indígenas Mexicanos de Tuxpan, Jalisco, por Roberto de la Cerda Silva.
Introducción a la Sociología Regional, por Manuel Diéguez Junior.
Caracteres Sudamericanos, por Roberto Fabregat Cúneo.
La Sociología Científica, por Gino Germani.
Estudios de Psicología Social, por Gino Germani.
Euthanasia y Cultura, por Juan José González Bustamante.
Universidad Oficial y Universidad Viva, por Antonio M. Grompone.
Las Relaciones Humanas del Trabajo, por Alberto Guerreiro Ramos.
Sociología de la Mortalidad Infantil, por Alberto Guerreiro Ramos.
La India y el Mundo, por Silvain Levy.
La Crisis Universitaria en Hispanoamérica, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
La Eugenesia en América, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
Sociología Educacional en el Antiguo Perú, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
La Tecnología y el Orden Social, por Paul Meadows.
El Proceso Social de la Revolución, por Paul Meadows.
Presentaciones y Planteos, por José Medina Echavarría.
El Problema del Trabajo Forzado en la América Latina, por Miguel Mejía Fernández.
Ensayo Sociológico Sobre la Universidad, por Lucio Mendieta y Núñez.
Teoría de los Agrupamientos Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez.
Urbanismo y Sociología, por Lucio Mendieta y Núñez.
Valor Sociológico del Folklore, por Lucio Mendieta y Núñez.
Los Problemas de la Universidad, por Lucio Mendieta y Núñez y José Gómez Robleda.
Las Clases Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez.
Democracia y Misticismo, por Djâcir Menezes.
La Sociología de los Opúsculos de Augusto Comte, por Evaristo de Moraes Filho.
Periodismo Político de la Reforma en la Ciudad de México (1854-61), por María del Carmen Ruiz Castañeda.
Tema y Variaciones de la Personalidad, por Juan Roura Parella.

- El Mundo Histórico Social*, por Juan Roura Parella.
- Elementos Económico-sociales del Capitalismo en los Estados Unidos de América*, por Massimo Salvadori.
- La Aparición del Comunismo Moderno*, por Massimo Salvadori.
- Las Ciencias Sociales del Siglo XX en Italia*, por Massimo Salvadori.
- Estructura Mental y Energías del Hombre*, por Pitirim A. Sorokin.
- Estratificación y Movilidad Social*, por Pitirim A. Sorokin.
- La Revolución Sexual en los Estados Unidos de América*, por Pitirim A. Sorokin.
- Métodos Científicos de Investigación Social*, por Pauline V. Young.
- Las Ideologías a la Luz de la Sociología del Conocimiento*, por Armand Cuvillier.
- La Universidad Creadora*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- Instituciones de Protección a la Infancia en México*, por María Luisa Rodríguez Sala.
- La Situación Económico-social del Voceador en la Ciudad de México*, por Emma Salgado.
- Técnicas Estadísticas para Investigadores Sociales*, por Oscar Uribe Villegas.
- Decálogo y Programa del Aprendiz de Sociólogo*, por Alfredo Poviña.
- La Criminalidad en la República Mexicana*, por Alfonso Quiroz Cuarón.
- Sociología del Conflicto*, por Jessie Bernard.
- Presencia del Indio en América*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
- Causación Social y Vida Internacional*, por Oscar Uribe Villegas.
- La Familia y la Casa*, por José Gómez Robleda y Ada d'Aloja.
- Teoría de la Revolución*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- La Reducción Sociológica*, por Alberto Guerreiro Ramos.
- Un Siglo de Revolución*, por Feliks Gross y Rex D. Hopper.
- Guatemala, Monografía Sociológica*, por Mario Monteforte Toledo.
- Sociología del Perú*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
- La Historia como Revolución*, por Francisco Carmona Nenclares.
- Marcos para el Estudio de los Movimientos Sociales*, por Paul Meadows.
- Estudios Sociológicos. Volumen Primero (Sociología General).*
- Volumen Segundo (Sociología General).
- Volumen Tercero (Sociología Criminal).
- Volumen Cuarto (Sociología de la Educación).
- Volumen Quinto, Tomo Primero (Sociología de la Economía).
- Volumen Quinto, Tomo Segundo (Sociología de la Economía).
- Volumen Sexto, Tomo Primero (Sociología Rural General).
- Volumen Sexto, Tomo Segundo (Sociología Rural General).
- Volumen Séptimo, Tomo Primero (Sociología Urbana).
- Volumen Séptimo, Tomo Segundo (Sociología Urbana).
- Volumen Octavo, Tomo Primero (Sociología del Derecho).
- Volumen Octavo, Tomo Segundo (Sociología del Derecho).
- Volumen Noveno, Tomo Primero (Sociología de la Revolución).
- Volumen Noveno, Tomo Segundo (Sociología de la Revolución).
- Volumen Décimo (Sociología de la Planificación).
- Volumen Decimoprimer (Sociología de la Política).
- Volumen Decimosegundo (Sociología del Trabajo y del Ocio).
- Hacia una Epistemología Sociológica*, por Paul Meadows.
- Humanismo y Universidad*, por Miguel Bueno.
- Temas de Sociología Política Mexicana*, por Luis Castaño.

- Status Socio-cultural de los Indios de México*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.
- Sociología de la Burocracia*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- La Universidad de México. Su Trayectoria Socio-cultural*, por Juan González A. Alpuche.
- Mendieta y Núñez y su Magisterio Sociológico*, por Roberto Agramonte.
- Antonio Caso, una Vida Profunda*, por Luis Garrido.
- El Mito de la Civilización. El Mito del Progreso*, por Alfredo Niceforo.
- El Ser y el Deber Ser de la Universidad de México*, por Héctor Solís Quiroga.
- El Derecho Precolonial*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- Propaganda y Sociedad*, por Roberto Fabregat Cúneo.
- Ensayos Sociológicos*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- El Movimiento Obrero en México*, por Roberto de la Cerda Silva.
- Tres Ensayos de Sociología Política Nacional*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- Antonio Caso, una vida profunda*, por Luis Garrido.
- Homenajes: Augusto Comte, Emilio Durkheim, Manuel Gamio*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- *Análisis Demográfico*, por Raúl Benítez Zenteno.
- Prolegómenos a la Sociología*, por José Montes de Oca y Silva.
- Estudio Biotipológico de los Otomíes*, por José Gómez Robleda.
- Estudios sobre la Universidad*, por Miguel Bueno.
- Ensayos de Sociología Política*, por Francisco Ayala.
- La Problemática de la Culpa y la Sociedad*, por Juan José González Bustamante.
- Primer Censo Nacional Universitario*
- El Mito de la Sociedad, el Mito del Progreso*, por Alfredo Niceforo.
- El Líder*, por Víctor Alba.
- Etnografía de México.*
- Política Agraria*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- Segundo Congreso Mundial de Sociología.*
- Líneas Fundamentales de una Sociología General*, por Alfredo Niceforo.
- La Cuestión Agraria en México*, por Antonio Díaz Soto y Gama.
- El Militarismo*, por Víctor Alba.
- Los Partidos Políticos*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- Indios de América*, por Roberto Mac-Leán y Estenós.
- Evolución Mexicana del Ideario de Seguridad Social*, por Miguel García Cruz.
- Efectos Sociales de la Reforma Agraria en Tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- Sociología del Arte*, por Lucio Mendieta y Núñez.
- Psicología del Mexicano*, por José Gómez Robleda.
- La Revolución de los Profesionales e Intelectuales de América Latina*, por Alvaro Mendoza Díez.
- Introducción a la Sociología Criminal*, por Héctor Solís Quiroga.
- Los Países en Vías de Desarrollo*, por Emile Sicard.
- Metepéc, Miseria y Grandeza del Barro*, por Antonio Huitrón.
- Tres Ensayos al Servicio del Mundo que Nace*, por Mario Monteforte Toledo.
- Estructura y Función*, por Juan Carlos Agulla.
- La Reforma Agraria en Italia*, por Mario Monteforte Toledo.
- Ensayos Sobre Planificación, Periodismo, Abogacía.* por Lucio Mendieta y Núñez.
- El Suicidio en México, D. F.*, por María Luisa Rodríguez Sala.

R A F A E L B A R R E R A

ABOGADO-ECONOMISTA

A S P E C T O S D E
L A R E F O R M A A G R A R I A
E N C O L O M B I A

ANTECEDENTES, PROGRESO Y COMENTARIOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL

México, D. F.

1963

Primera Edición, 1963



INVESTIGACIONES
SOCIALES

Derechos asegurados conforme
a la Ley.

© Instituto de Investigaciones
Sociales de la UNAM.

P R O E M I O

Por LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ,
Director del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A fines del siglo pasado, Eliseo Reclus denunciaba la triste situación de los campesinos de Colombia. Los pobres, dijo, "están obligados a trabajar como peones siempre endeudados al servicio de los grandes propietarios".

Y es que, como en los demás países iberoamericanos, el latifundio, herencia económica y social del coloniaje español, dominaba en la estructura agraria colombiana después de su liberación y aún sigue dominando actualmente con todas las graves consecuencias, que esa forma de propiedad, trae consigo.

Es cierto que desde hace mucho tiempo Colombia ha tratado de resolver el problema de la injusta distribución del suelo. Bernardino C. Horne, eminente tratadista argentino de cuestiones agrarias, dice que "entre los países sudamericanos, le corresponde el honor de ser de los que han estudiado y encontrado soluciones más liberales al problema básico de la economía, que es el de la distribución y régimen social de la tierra".¹

¹ Bernardino C. Horne. *Reforma Agraria en América y Europa*. Editorial Claridad. Buenos Aires, p. 48.

Pero al igual que en todo el mundo, se ha dado en Colombia el mismo fenómeno de la disparidad entre las leyes que tratan de proteger a los desvalidos y la realización de las mismas. Grandes resistencias sociales se acumulan para hacerlas prácticamente nugatorias.

Así, a pesar de que la Constitución de la República y otras leyes, desde el año de 1936, consideran la propiedad territorial como una función social y le señalan diversas restricciones con el fin de ponerla al alcance de los labriegos sin fortuna, la verdad es que jamás se cumplieron.

La ley de tierras número 200 del año citado, dispuso nada menos que no son tierras baldías "los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que *dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos, propios del dueño*". Esto equivale a la moderna fórmula revolucionaria extremista: "la tierra debe ser de quien la trabaja".

Pero las fuerzas retardatarias durante el régimen del doctor Alfonso López, lograron nulificar los efectos de la ley antes mencionada valiéndose de una reglamentación del año de 1938 en la que se estableció que la calidad de baldíos respecto de las tierras *no cultivadas* es una apreciación *juristantum* y admite, por lo mismo, prueba en contrario por medio de la titulación respectiva. De este modo las cosas quedaron como estaban antes.

Y estaban muy mal. Bernardino C. Horne cita las palabras de Francisco Niño Torres quien refiriéndose a las condiciones del campesino colombiano en el Departamento de Boyacá en 1936, decía: "está obligado a prestar sus trabajos al dueño del terreno durante doce horas al día por un salario que oscila entre veinte y cuarenta centavos diarios, sin salario dominical, sin drogas, ni asistencia médica, sujeto al despido intempestivo, con su alimentación insuficiente, durmiendo en cabañas casi primitivas; ese trabajador vive en un callejón sin salida, en que si no trabaja se muere de hambre con sus hijos y si trabaja, se muere de miseria y de esclavitud".

Esta situación ha producido una inquietud, una tensión extremas en los medios rurales que, a menudo, desemboca en la videncia, al propio tiempo que frena el desarrollo armónico del país manteniéndolo, en pleno siglo xx, con no pocos aspectos feudales de la época colonial.

Sin embargo, tres circunstancias parecen determinar, ahora, cambios en cierto modo radicales, en la estructura económica y social de Colombia: la presión del campesinado; el surgimiento de una generación de ideas avanzadas y la Alianza para el Progreso. Así se advierte, al menos en el interesante libro de Rafael Barrera: *Aspectos de la Reforma Agraria en Colombia* que acaba de publicar el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Bajo el signo de las tres circunstancias antes señaladas Colombia se apresta a abordar su Reforma Agraria. El indudable descontento de las masas campesinas que tiene en gran parte como origen la excesiva concentración de la propiedad territorial, ha modificado la actitud de las fuerzas conservadoras que al fin parecen comprender que es necesario redistribuir el suelo agrícola en una forma justiciera. En este cambio influyeron, seguramente, selectas mentalidades de la intelectualidad colombiana que lo mismo en la prensa que en la cátedra, en la conferencia, en el libro, en la tribuna del Congreso, batallaron y batallan para establecer en su patria, las bases de la justicia social.

Pero una Reforma Agraria sólo puede realizarse de estas dos maneras: o mediante una revolución o contando con recursos cuantiosos para desarrollarla científica y técnicamente con celeridad y alcance suficientes a fin de satisfacer, en corto tiempo, las necesidades del campesinado no sólo sin causar perjuicio alguno a la economía nacional, sino coordinando en ella la producción de los numerosos propietarios favorecidos por la misma reforma.

La revolución, como ocurrió en México, tiene la ventaja de que es posible redistribuir la propiedad agraria sin necesidad de dis-

poner, previamente, de grandes recursos económicos pues las tierras expropiadas se pagan por medio de bonos y los aspectos posteriores de crédito y asistencia técnica y social se dejan para cuando el Estado cuente con los fondos necesarios. Una reforma así lograda, se desarrolla de manera defectuosa; pero sus efectos sociales son inmediatos pues la población campesina que recibe tierras y la que espera recibirlas, bajo el incentivo de la propiedad cesa de ser elemento perturbador. En México, se goza de paz desde hace cincuenta años gracias a la Reforma Agraria no obstante las muchas deficiencias de que adolece.

Si pensamos en las enormes pérdidas de vidas y de bienes que traen aparejadas las revoluciones, es claro que resulta preferible alcanzar los mismos fines que con ellas se persiguen, por los cauces legales. Eso es lo que en la totalidad de los países latinoamericanos se ha pretendido en cuanto respecta al justo repartimiento del agro, desde hace mucho tiempo, pues en todos ellos se dictaron leyes de colonización con objeto de poner al alcance de los campesinos sin patrimonio, extensiones de tierra suficientes para satisfacer sus necesidades. Y en todos fracasaron esas leyes porque sólo se disponía para realizarlas de los baldíos que son terrenos aún no abiertos al cultivo, generalmente de mala calidad o ubicados en regiones mal comunicadas o insalubres, carentes de toda perspectiva de mejoramiento. Pretender que campesinos faltos de recursos se trasladaran con sus familias a esas regiones para arraigarse en ellas, era pedir lo imposible. En algunos países de la América Latina se consideró la posibilidad de afectar propiedades rústicas privadas en las mismas zonas agrícolas en donde habitaban los proletarios del campo, cuando estuviesen defectuosamente explotadas o incultas; pero los grandes terratenientes siempre gozaron de influencias y de procedimientos legales para hacer nugatorias esas disposiciones.

Ante la resistencia que oponen los latifundistas y las fuerzas retardatarias a cualquier intento de redistribución del suelo que afecte sus intereses, las únicas formas de emprender una Reforma

Agraria consiste o en promoverla mediante una revolución o en planificarla de manera perfecta: Previa indemnización en las expropiaciones tomando como base el valor comercial de los predios, deducida la plusvalía obtenida por obras públicas del Estado y por otras circunstancias ajenas al propietario, a fin de dar tierras en extensiones suficientes a las familias campesinas en zonas pobladas en donde puedan disponer de mercados para sus productos agrícolas y de las mínimas comodidades que exige la dignidad humana. O bien, previa habilitación de tierras propiedad del Estado, construcción de carreteras, de obras de irrigación, establecimiento de servicios públicos y de cuanto sea indispensable para hacer habitables y explotables, zonas incultas y alejadas de los centros urbanos.

En todo caso, el reparto de la tierra debe ir acompañado del crédito suficiente para el sostenimiento de la familia cuando menos durante un año y para la explotación inmediata y eficiente de la propiedad, así como de la asistencia técnica.

Una Reforma Agraria perfecta sólo puede realizarse en los países de la América Latina, con extraordinaria lentitud pues carecen de los cuantiosos recursos que exige; pero el tiempo es en esos países factor de trágicos perfiles porque el problema de la distribución de la tierra frente a una población campesina que crece, a pesar de su miseria, desorbitadamente, es un problema que no admite esperas. La injusta distribución de la tierra agudiza constantemente la miseria, la inquietud, el descontento, el malestar de las masas campesinas que tarde o temprano, tienen que desembocar en la revolución.

Afortunadamente para Colombia, la tercera circunstancia a que hemos aludido, favorable a su Reforma Agraria, parece llegar providencialmente a resolver la cuestión crucial del financiamiento, pues al decir de Rafael Barrera, en el magnífico libro que comentamos, ha sido considerada como piloto para recibir la cooperación de la Alianza para el Progreso.

En estas condiciones excepcionales, bajo la administración del

Presidente Lleras Camargo se expidió, con apoyo de todos los sectores sociales, la ley número 135 el año de 1961, en la que se configura con precisión la Reforma Agraria.

El libro del doctor Rafael Barrera es una exégesis de este ordenamiento jurídico en el que se planifica la redistribución del agro colombiano, el crédito rural, la asistencia técnica, los precios de garantía y la seguridad de los mercados para los productos agrícolas. Se trata de una obra sistemáticamente desarrollada en la que se parte de los más lejanos antecedentes de la propiedad fundaria en Colombia; se estudia el derecho sobre el suelo a la luz del Derecho Natural y de la doctrina de la Iglesia Católica para concluir que siempre ha tenido el carácter de función social reconocido aun por quienes no ven con simpatía la Reforma Agraria (pág. 45).

El análisis de los diversos aspectos de la ley vigente, es un modelo de claridad y de honradez. El autor no elogia las soluciones adoptadas por el legislador, simplemente las expone y las ilustra con los epígrafes de cada capítulo en los que reproduce pensamientos afines de eminentes intelectuales y con propias observaciones certeras y equilibradas.

La ley 135 de Reforma Agraria expedida en 1961, todavía no es aplicada íntegramente, pues desde su expedición apenas si fue posible llevar a cabo los trabajos indispensables de organización burocrática del organismo estatal que tiene la misión de realizarla. Sin embargo, en la actualidad el Incora ha puesto en marcha proyectos de redistribución de tierras y de organización agrícola en diez de los quince Departamentos en que está políticamente dividido el territorio de Colombia y planifica ya sus actividades en los restantes. Por esto considera el doctor Rafael Barrera que es demasiado pronto para justipreciar sus resultados y mantiene respecto del ordenamiento citado "un pronóstico reservado de momento".

Para llevar a la práctica la ley 135 de 1961, ha sido necesario reglamentarla y en opinión de algunos críticos colombianos, la reglamentación va más allá de la Reforma. Se trata de un problema

de carácter universal que se agudiza en la América Latina, pues los órganos ejecutivos cuando no encuentran apoyo en las leyes para desarrollar sus actividades de acuerdo con sus deseos, o sus intereses personales o de partido, o con objeto de responder a las exigencias de la realidad social, siguen el fácil camino de la reglamentación y a menudo a través de los reglamentos se convierten en legisladores.

El reglamento debe constreñirse a establecer los medios administrativos de realización de la ley, sin crear nuevas situaciones jurídicas que sólo pueden ser creadas por los cuerpos legisladores como representantes del pueblo. Cuando en un reglamento se establecen situaciones jurídicas no comprendidas en la ley, se viola el principio constitucional de la división de poderes, pues el ejecutivo se torna a la vez en legislativo.

Pensamos que nada perjudica tanto a una Reforma Agraria, como la violación de la ley porque la hace blanco de justificados ataques y la desprestigia dando pábulo a reacciones sociales que ponen en peligro la efectividad de su desarrollo. Es un movimiento social y económico esencialmente justo. Su fuerza incontrastable está en la justicia que entraña y no debe desvirtuarse en lo más mínimo acudiendo a maniobras ilegales semejantes a las que originaron el despojo de los campesinos humildes y la concentración de la propiedad territorial en un reducido número de personas. Cuando la aplicación de la ley no responde a las necesidades de la Reforma, el camino adecuado es el de modificar la ley de acuerdo con esas necesidades.

La cuestión agraria en todos los países del mundo es demasiado compleja para pretender que sea resuelta a la perfección con un solo Código intocable. La experiencia es la encargada de introducir en los ordenamientos legislativos las transformaciones indispensables a fin de que respondan a los imperativos económicos, sociales y políticos del momento y a las previsiones que se proyectan fundamentalmente hacia el porvenir.

Libros como este del doctor Rafael Barrera, contribuyen, por su intención patriótica y la serenidad del criterio que lo sustenta, a encontrar las soluciones adecuadas a los problemas que ofrece, no sólo en Colombia, sino por semejanza de antecedentes y de situaciones económicas y sociales, en toda Iberoamérica, la Reforma Agraria.

PRIMERA PARTE

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN, ESTADÍSTICAS NACIONALES, DERECHO NATURAL Y FUNCIÓN SOCIAL

...“En economía, la expresión *tierra* incluye los diferentes recursos naturales que el hombre emplea como ayuda en su producción: granjas, emplazamientos de edificios, saltos de agua, minas de carbón, pozos petrolíferos, canteras y depósitos de mineral. Estos recursos naturales difieren entre sí en muchas formas, y sin embargo, tienen ciertas características fijas y económicas comunes: todas existen en cantidades limitadas, son inmóviles en el espacio y todas son irreproducibles” ...

Frederic B. Garven

Convencidos de que el país no se ha percatado del total alcance de la ley 135 de 1961 —Reforma Social Agraria—, no dudamos en seleccionar este estudio para reencontrarnos con el público, a la vez que estimamos el esfuerzo personal como divulgación sobre lo que significa y compromete al hombre colombiano esta transformación socio-económica.

La Reforma Social Agraria dice demasiado sobre propósitos de superación de nuestro pueblo, en los que se reclama desprendimiento de unos —por lo menos—, resignación y ninguna precipitación para los más, en búsqueda de una mejor y compensada distribución de la tenencia de la tierra.

El plan de trabajo, en su primera parte, reconoce y destaca los antecedentes de la Ley 135 de 1961, dejando constancia de las múltiples y diversas disposiciones —malogradas unas en tiempo, y otras, en su ninguna operancia— pero denunciando todas, una vieja y justificada inquietud del legislador. Se presenta el esquema de la evolución sufrida, para culminar en la disquisición filosófica-política del derecho natural y su función social, ahora también económica.

Se destaca igualmente, que fue la administración López Pumarejo con la ley de tierras —200 de 1936— la que comenzó a preparar el ambiente de comprensión indispensable, y el que a la larga, habría de servir de sostén y basamento para la actual Reforma Social Agraria.

En el estudio de esta ley se consideran escuelas filosóficas y acerbo programático social cristiano y tesis sobre la concepción del viejo derecho natural en relación con la propiedad privada y sus modernas funciones sociales y económicas; servicios de asistencia rural, organi-

zación interna y financiación; finalmente se intenta la interpretación social y económica de la Reforma, y su repercusión en el proceso que sigue el país para abandonar su precaria condición de subdesarrollo y hacerse a una segura etapa de progreso.

Si estas modestas finalidades se lograran —siquiera en parte— el propósito quedaría satisfecho.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y EVOLUCION

... "Cuando surgió la revolución económico-social del llamado renacimiento, la Iglesia mantuvo en la conciencia humana la noción de lo justo, expuso su doctrina sobre *derecho a la propiedad* como cosa respetable y básica del orden, pero condenó la avaricia, la usura y el abuso de los ricos, patronos y empresarios, y reconoció la *función social* en el ejercicio del derecho de propiedad y los derechos sociales de los trabajadores, pero condenó los extremos y la violencia como métodos de hacerlos efectivos" . . .

Jesús María Arias

1) *La reforma en América y la "Alianza para el Progreso"*; 2) *López Pumarejo precursor de la reforma*; 3) *Disposiciones malogradas*; 4) *La ley 200 de 1936*; 5) *Integración del Comité Nacional Agrario; Liberales y conservadores, el clero y los socialistas y gremios.*

1. El panorama en América sobre posibles reformas agrarias antes de la perentoria demanda de la Alianza para el Progreso, era prácticamente ninguno, con la salvedad de los hechos irregulares de México, Bolivia, Guatemala, Cuba y nuestro país, que sin coincidir en fechas con las naciones enumeradas, sí se anticipó al deseo del pensamiento del presidente Kennedy, concretado en Punta del Este como financiación mixta del país del Norte y los interesados en recibir dicha cooperación.

Además, en los propios pueblos ya favorecidos con las reformas sociales agrarias, no se puede hablar de realizaciones totales y afortunadas.

Antes de enumeraciones concretas, es bueno recordar para remontarnos a larga data, que desde Plinio el Viejo, se conoció la frase lapidaria: . . . "*los latifundios serán la ruina de Italia*" . . .

El país de avanzada en materia de reforma social agraria en América, indudablemente lo es México, nación que lleva 50 años dando pasos adelante y atrás y a pesar de la afirmativa administración de Lázaro Cárdenas en esta materia y de la continuidad de sus sucesores, todavía padece de experiencias frecuentes, que las más de las veces son totales rectificaciones de etapas que ya se consideraban superadas.

Bolivia, por su parte, originó su reforma social agraria en un decreto de Paz Estessoro y con toda la violencia ejercida para su imposición y la secuela de la misma, poco se ha sacado en definitiva.

Jacobo Arbens, en Guatemala, logró la expedición y promulgación de la ley 900, pero los juicios de propios y extraños continúan siendo contradictorios sobre el influjo y acatamiento por una parte, y todavía peores, sobre beneficios recibidos por la comunidad.

Finalmente y antes que Colombia, pero no mejor, la Cuba de Fidel Castro acaba de fracasar en su impositiva *colectivización de tierras*, apenas mediocre caricatura de algo que no logró cuajar en una total reforma social agraria, ya que cuando se daban los primeros pasos, también se pretendió imponer —colateralmente— otra reforma tan avanzada como la "urbana". El intento de atender dos frentes tan polarizados trajo, como era lógico, el fracaso de ambos.

* * *

2. Es por lo mismo por lo que a Colombia no la sorprendió la demanda colectiva del pueblo de América en favor de un nuevo sentido para con la tenencia de la tierra. La definición del gobierno en favor de la creación de un comité de estudios para la elaboración de un proyecto en cuya redacción participarían liberales y conservadores, el clero y los socialistas y los gremios, nos encontró dueños de un ambiente propicio: el iniciado con la ley 200 de 1935 —administración López Pumarejo; pero no significando esta afirmación, de que nuestra ley 135 de 1961— administración Lleras Camargo —no mereciera una formidable oposición.

Y esta oposición, inteligente y tácticamente adelantada, surgió —como había de esperarse— como consecuencia de hechos políticos y hasta personales, pero siempre reconociendo todos, que el país necesitaba este paso sustantivo para su progreso. Se puede declarar que se trataba más que de una oposición, de una emulación por ir más lejos. Paradoja muy propia de nuestro medio y de nuestros partidos. De la misma manera como la ley 200 de 1936 nos encontró huérfanos de

capacidad y captación para tan atrevido propósito, la ley 135 de 1961 ya tenía preparado el terreno y cultivadas las conciencias, y las aspiraciones de los necesitados, proporcionalmente moderadas a la resignación de los pudientes.

* * *

3. Además de las leyes matrices señaladas, también contamos —como antecedentes malogrados— las disposiciones que seguidamente enumeramos y que hacen referencia a materias como fomento económico y fomento agrícola, contrato presuntivo de arrendamiento y aparcería, régimen de baldíos y Código Fiscal, defensa de cultivadores y explotación de bosques, colonizaciones y demás materias complementarias.

El índice de las disposiciones es el siguiente:

Título X y XI del código fiscal de la Nación de 1873; ley 61 de 1873; ley 61 de 1874; ley 48 de 1882; artículo 199 de la constitución de 1886; artículo I de la ley 57 de 1857; ley 110 de 1912, código fiscal; ley 64 de 1915; ley 45 de 1917; ley 71 de 1917; ley 119 de 1919; ley 85 de 1920; ley 47 de 1926; ley 71 de 1928; ley 5 de 1930; ley 52 de 1931; ley 100 de 1944; decreto 290 de 1957; decreto 2375 de 1945, reglamentario de la ley 100; y decreto 2189 de 1958.

Empero, todas estas leyes y decretos sobre diversidad de aspectos y tópicos relacionados directa o indirectamente con la tenencia de la tierra y sus concordancias, no hicieron carrera o la hicieron a medias o temporalmente y sólo sirvieron en su generalidad para fomentar un espinoso semillero de pleito que, antes que favorecer a quienes carecían de la propiedad de la tierra, suscitaba el odio entre propietarios y asalariados y sofocaba un ambiente que hasta antes era de paz y conformidad. Su auténtico valor, descartando el daño anotado, se aprecia en el hecho de que todas estas disposiciones prácticamente inoperantes en su momento, constituyeron después el piso firme que encontró la actual Reforma Social Agraria, a pesar de la oposición conocida y la

que, dadas nuestras costumbres, sirve como caldo de cultivo necesario para toda medida democrática.

* * *

4. Para insistir en la precursoria del ex presidente López Pumarejo respecto a la reforma social agraria, concretada aquélla en la ley 200 de 1936, transcribimos apartes de su mensaje al congreso en 1936, sosteniendo con magnífica clarividencia:

“Las masas campesinas que constituyeron con sus votos el Gobierno y el Congreso, se han quedado aguardando una Reforma al estatuto de la propiedad rural. Los impugnadores del proyecto de ley que elaboró el Gobierno sobre la materia, aconsejan que se les oriente hacia el aprovechamiento de las grandes extensiones baldías con una intrépida colonización de las Intendencias y Comisarías. Pero tengan o no razón, es lo cierto que desde hace muchos años se viene intentando poner en práctica tan sabio y prudente consejo, sin que los colonos o arrendatarios que promueven conflictos por la propiedad de la tierra se hayan precipitado a seguirlo. El conflicto no surge de una estrechez territorial que desplace hacia lo inculto y despoblado una muchedumbre ansiosa. No. Nace de la aplicación de un criterio jurídico clásico a un caso nuevo, moderno, que no se presenta en el Viejo Mundo.

“La propiedad rural en Colombia no tiene títulos perfectos, y por sobre la vaguedad de la titulación escrita aparece la justicia impetuosa del título que da el trabajo a la tierra trabajada. Una arraigada tradición jurídica que se hunde en la tiniebla medieval y que después corre claramente por varias centurias puede producir en el corazón de Europa el fenómeno del respeto por la propiedad rural, aunque sus dueños la destinen a cotos de caza o a reservas incultas. Pero en Colombia toda la tierra tiene un título originario del

Estado, otorgado graciosamente, y el latifundio inculto en medio de parcelas cultivadas con ardor, está adelantando un privilegio que no se amolda a la concepción democrática del trabajo. Para el campesino la tierra inculta es baldía, es decir, sigue siendo del Estado, como dueño original del territorio. Y desde luego entre dos baldíos, prefiere cultivar el que está comunicado con los centros de producción, con los mercados, con las aldeas y ciudades”.

* * *

Para que se pueda juzgar el alcance de la evolución seguida por la mentalidad del país y con ella, de sus guías más distinguidos, confrontamos los términos beligerantes pero ciertos del ex presidente López Pumarejo en las palabras transcritas, y la opinión de los jefes de la Iglesia colombiana en relación al proyecto que culminó en la ley 135 de 1961.

“NECESIDAD DE LA REFORMA AGRARIA. La Reforma Agraria es hoy una de las necesidades más apremiantes que presenta nuestro país. Lo atestiguan los diversos estudios socioeconómicos hechos por expertos nacionales y extranjeros. Así como está patente a quien quiera que contemple, con serenidad, la realidad colombiana.

“Hemos de reconocer con Su Santidad Pío XII que ‘una de las causas del desequilibrio y, digamos más, del desorden en que se encuentra sumida la economía y la cultura es, a no dudarlo, un deplorable desafecto cuando no desprecio, por la vida agrícola, sus múltiples y esenciales actividades’. (Carta de la Semana Social del Canadá, el 31 de agosto de 1947).

“Quienes, con suficiente conocimiento de causa, han analizado la estructura agrícola de Colombia, han puesto de relieve como factores importantes de perturbación, que no

solamente han desorganizado y retardado el desarrollo agrícola, sino que también impiden el necesario equilibrio con el desarrollo industrial, entre otros los siguientes: ciertas injusticias en la distribución de la propiedad; inestabilidad de los contratos de arrendamiento y aparcería que no permite el afincamiento de la familia en el predio que cultiva, ni una participación equitativa en los frutos de la tierra, la falta de una legislación adecuada para la incorporación de los baldíos que, a veces, se ha prestado a formar nuevos latifundios: los sistemas de tributación de la carga impositiva por las deficiencias en los avalúos catastrales; y en especial, el fenómeno de la valorización que enriquece a tierras no cultivadas, por el mero crecimiento demográfico y por obras de utilidad común, con lo que la tierra se desvincula de su función propia y se convierte en mera inversión de rendimiento especulativo”.

La confrontación de las diferentes disposiciones citadas, las que conllevan carácter constitucional o legal, como el parangón de dos criterios que durante largas jornadas encarnaron posturas contrapuestas, excluyentes y beligerantemente friccionadas, nos conduce a una situación magnífica, en la que confluyen ideas ya no de los partidos, sino de la propia conciencia nacional.

* * *

5. Para comprometer en un esfuerzo común a todas las fuerzas vivas del país en el estudio de la Reforma Social Agraria, el presidente Alberto Lleras Camargo integró el comité respectivo, con las siguientes personalidades:

El Primado de Colombia y Carlos Lleras Restrepo, Hugo Ferreira Neira y Virgilio Barco Vargas, Germán Zea Hernández y Alvaro Gómez Hurtado, Adán Arriaga Andrade y Belisario Betancur, Gilberto Arango Londoño y Gilberto Alzate Avendaño, Alfonso López Michel-

sen y Carlos Velásquez Palau, Jaime Angulo Bossa y Hernán Toro Agudelo, Héctor Charry Samper y Jesús María Arias, Pedro Nel Ospina y Hernán Jaramillo Ocampo, Guillermo Amaya Ramírez y Gerardo Molina y representantes de las Fuerzas Armadas, centrales obreras, Sociedad de Agricultores y el gerente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

Como consecuencia de este largo recorrido de veinticinco años y con fundamento en lo expuesto, siempre afirmaremos que las críticas a la Reforma Social Agraria de Colombia, antes de entorpecerla en su normal desarrollo, significan un magnífico cultivo permanente que denuncia la acción fiscalizadora de la colectividad y que el mismo origen de la ley 135 de 1961, o sea la plataforma política del Frente Nacional, conjuga desde su origen el germen de la oposición; ésta, plenamente justificada para con toda una "revolución pacífica" como la que estamos presenciando sin percatarnos cabalmente de lo que sucede ante nuestra propia vista.

CAPÍTULO II

POBLACIÓN, ZONAS Y ESTADÍSTICAS

... "La Reforma Agraria hará menos violenta la emigración del campo a las ciudades. El crecimiento urbano no se está presentando como un suceso lógico, como sería, por ejemplo, una demanda de brazos de las industrias o de otros sectores. No. Es consecuencia del desempleo por la desintegración acelerada del campesino colombiano. Esa descomposición está creando aberrantes hechos y seguramente los va a incubar en el futuro. No sé qué pueda pasar el día que haya una masa flotante de más de un millón de desocupados en las principales ciudades. Y la perspectiva es más inquietante si observamos la agitación permanente que crece, la inconformidad que se acelera con prédicas y estímulos" ...

Otto Morales Benítez

1) Censos de población; 2) Índices de crecimiento; 3) Población urbana y rural; 4) Zonas agrícolas; 5) Zonas ganaderas; detalles varios.

1. Es abusar del lugar común repetir que en Colombia no disponemos de estadísticas, y que, incluidos los censos de población, seguidos éstos por las declaraciones de renta y hasta los mismos balances de rendimiento y producción, utilidades o pérdidas, navegamos siempre en la vaguedad e inexactitud, por no decir falta de honradez.

Desde el año 1825, fecha en que se realizó el primer censo nacional de población, hasta 1951, en que se trabajó en el último, sin detenernos en los datos de 1770 y 1782, el país no puede reconocerse en un número cierto de habitantes.

Mal principio éste para pretender estabilizar una población discriminada por zonas, en una nación en que todos gustamos de declararnos ciudadanos.

De todas maneras, para la colonia y con las referencias anotadas, figurábamos con 1.223,595 habitantes; para la independencia, incluidas las provincias de Venezuela y Ecuador, con 3.064,800; y, para 1951 —último censo oficial— con 11.548,171. Algo más actual es el estudio de la CEPAL con fecha 1961, declarándonos con una población 16.917,000 y para el '70 con 19.719,000, incluida la población indígena.

* * *

2. El país, tomando como elemento comparativo las naciones hermanas de Venezuela y Ecuador —dada la unidad grancolombiana— durante 117 años de dificultades con el medio y las circunstancias, y contabilizando más de 76 guerras civiles, podría ufanarse de un índice

de crecimiento de 730% frente a uno de 524% para el primero de los países anotados y uno de 427% para el otro.

El anterior índice denuncia no sólo un mayor crecimiento, sino una notoria concentración humana y el principal interés para quienes nos descubrieron, educaron y cultivaban. Concreta el índice de crecimiento el siguiente cuadro estadístico:

<i>Nombre</i>	<i>Año</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Año</i>	<i>Habitantes</i>
Colombia	1835	1.570,860	1952	11.477,495
Venezuela	1835	950,000	1952	4.985,716
Ecuador	1835	720,000	1952	3.076,933

Las cifras anteriores, y descontada la desconfianza que merecen, ayer como hoy, favorecen a Colombia, pero abundan en nuestro favor razones geográficas, políticas y económicas, las que para esas fechas, sí preocuparon a quienes jugaban con la suerte de estos pueblos jóvenes e incultos.

Complementan al índice de población y crecimiento, los datos sobre densidad, que con base en los censos, eran de 10.1 habitantes por kilómetro cuadrado, con densidad departamental de 22.1, intencional de 0.6 y comisarial de 0.3.

* * *

3. No es real ni preciso el límite entre nuestra población urbana y la rural, entre otras muchas razones, por la división política y la compleja geografía nacional. Además, que formamos parte de un pueblo amigo de movilizarse y cambiar con relativa frecuencia de localidad y ocupación.

Como dicente testimonio de la afirmación anterior, traemos a estas páginas la *muestra-patrón* que transcribe el doctor Julio Hincapié Santamaría, y que dice textualmente lo siguiente:

“Se clasifica como población urbana, aquella que vive en centros urbanos de 1.500 habitantes, ya sea que estos centros coincidan con la cabecera del municipio o constituyan cabecera de corregimiento, considerando así, pues, como población rural la de aquellos municipios que no cuentan con un centro urbano de más de 1.500 habitantes, y la población de los demás municipios que se encuentran fuera de los límites de los centros urbanos de población mayor de 1.500 habitantes”.

La pauta anterior no puede ser más absurda e inactual ya que, siguiéndonos por ella, la casi totalidad de la población colombiana debería calificarse de rural.

Para demostrar esta notoria desproporción, presentamos otro cuadro con la distribución de población en urbana y rural.

<i>Sección</i>	<i>Total</i>	<i>Población urbana</i>	<i>Población rural</i>	<i>Rural % de población</i>
Global en el país	11.545,372	4.186,885	7.358,487	63.7
Global en Departamentos	11.286,378	4.145,944	7.140,434	63.3
Antioquia	1.570,197	597,624	972,573	61.9
Atlántico	428,429	375,081	53,348	12.5
Bolívar	991,458	384,904	606,554	61.2
Boyacá	779,349	74,545	704,804	90.4
Caldas	1.068,180	403,341	664,839	62.2
Cauca	443,439	69,448	373,991	84.3
Cundinamarca	1.624,044	799,501	824,543	50.8
Chocó	131,101	13,478	117,623	89.7
Huila	293,692	78,092	215,600	73.4
Magdalena	457,393	167,795	289,598	63.3
Nariño	544,523	106,310	438,213	80.5

<i>Sección</i>	<i>Total</i>	<i>Población urbana</i>	<i>Población rural</i>	<i>Rural % de población</i>
Norte de S/der.	387,450	132,743	254,707	65.7
Santander	747,706	216,745	530,961	71.0
Tolima	712,490	179,695	532,795	74.8
Valle del Cauca	1.106,927	546,642	560,285	50.6
Intendencias	119,755	35,317	84,438	70.5
Comisarías	139,239	5,624	133,615	96.0
Datos correspondientes al último censo y sin descomponer Bolívar-Córdoba.				

Con la aislada excepción del departamento del Atlántico, todos los demás denuncian una gran población rural con fundamento en la pauta dada a conocer. Sin embargo, hay que pensar en los grandes desplazamientos originados por los largos años de violencia, sin olvidar el factor *salario urbano*, que por ser más elevado, siempre entraña un atractivo para la vecindad urbana. En función de lo anterior, no sería precipitado sostener que la actual población urbana se equipara a la rural, sobre todo en los departamentos de Tolima y Huila, Valle y Caldas, Antioquia y Cundinamarca.

Reciente estudio de la CEPAL declara que la pauta de los 1.500 habitantes no corresponde a los nuevos patrones estadísticos actuales, y que los desplazamientos del campo a las ciudades en Colombia, sobrepasan el 33% en la década 1950-1960, y llegan al 41% en el año de 1961.

* * *

4. Los estudios conocidos hasta la fecha, sirven para poder sostener que la generalidad del territorio colombiano es apto para la explotación agrícola, natural, que si se usan los elementos que la técnica moderna recomienda, ya en el aspecto de maquinaria, semillas, estudio de suelos y demás, siempre que se persiga el cultivo que la experiencia recomienda para cada zona climática.

Principalmente, se dan como buenas para la agricultura las zonas del Valle del Cauca y la bananera del Magdalena, la Sabana de Bogotá y el Valle del río Sinú, la región cafetalera occidental y el Valle del alto Magdalena, la región algodonera de la costa del Caribe y la tabacalera de Santander, las fruteras del Altiplano Oriental y el Altiplano de Pasto, la región de Urabá y Villavicencio y la Amazonia.

En la enumeración anterior no incluimos las llamadas zonas menores, pero las que se pueden observar y precisar en el cuadro que se inserta seguidamente, y que es objeto de estadísticas publicadas por la Cepal y sobre promedios quinquenales.

<i>Años</i>	<i>Agropecuario</i>	<i>Pecuario</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Total</i>	<i>Alimenticio</i>	<i>No alimenticio</i>	<i>Población</i>
1925-29	50,4	61,4	45,8	49,0	35,6	38,5	57,8
1930-34	58,0	66,8	55,9	53,2	51,3	31,5	63,8
1935-39	67,0	75,2	64,1	63,7	65,4	44,5	70,5
1940-44	74,6	80,3	72,7	68,6	70,5	46,6	78,5
1945-49	88,2	95,9	85,6	82,0	84,5	55,5	87,6
1950-53	94,6	103,4	91,7	91,2	92,4	76,9	96,7

Porcentaje de aumento

1950-53/1925-29							
Total	87,70	68,40	100,22	86,12	159,55	99,74	67,5
1950-53/1945-49							
Tasa anual	1,57	1,68	1,54	3,39	2,08	7,51	2,24
1950-53/1925-29							
Tasa anual	2,69	2,15	2,87	2,56	3,97	2,86	2,12
1950-53/1940-44							
Tasa anual	2,53	2,69	2,47	3,04	2,88	5,41	2,49

5. Algún conocimiento que tenemos del país nos reafirma en que la mayoría de las zonas que se indican como agrícolas, también hacen o pueden servir para la ganadería, claro que con salvedades suficientemente conocidas. Empero, es conveniente volver a los ojos nuestra

pintura criolla: aquella del rancho de paja, las matas de maíz y la vaca familiar, al lado del asno-transporte, el cerdo para fecha memorable y la recursiva ave de corral.

De todas maneras, podrían señalarse las grandes zonas ganaderas para las tierras de clima cálido, medio y frío. Figurando en las primeras la costa Atlántica y los llanos orientales; las laderas de la cordillera en la media, y en la fría, el interior del país, en donde está más tecnificada la ganadería y en donde se opera con las razas especializadas en la leche como Brown-Swiss, Holstein, Jersey, Normanda y Red-Poll.

Como final de estadísticas y cuadros, los que carecen de toda actualidad, cerramos con los datos de población vacuna en departamentos, intendencias y comisarías.

VACUNOS	
<i>Departamentos</i>	<i>Unidades</i>
Bolívar	1.200,000
Córdoba	950,000
Antioquia	900,000
Magdalena	850,000
Boyacá-Casanare	700,000
Valle del Cauca	650,000
Cundinamarca	600,000
Caldas	550,000
Tolima	500,000
Santander	450,000
Cauca	400,000
Huila	400,000
Nariño	350,000
Norte de Santander	300,000
Atlántico	150,000
Chocó	15,000
Territorios Nacionales	1.260,000
TOTAL	10.225,000

En este capítulo nos hemos limitado a las estadísticas de población y a las correspondientes a la división de zonas agrarias y ganaderas y al índice de crecimiento, para dejar las otras a aquellos capítulos en donde se estudia el latifundio y el minifundio, transportes y colonizaciones y demás, que abarcan la totalidad del trabajo.

CAPÍTULO III

DERECHO NATURAL, FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

... "El concepto del *Derecho Natural* fue expuesto acabadamente ya en la antigüedad por los estoicos. La razón universal es la ley de todos los seres; ella penetra la materia e impregna el espíritu. En esa forma, el hombre está en condiciones de hallar en su propia naturaleza la ley general; esto es, el *Derecho Natural*, como precepto ético. Siendo, empero, iguales todos los hombres como seres razonables, no hay en *Derecho Natural* ninguna base para la existencia de la multiplicidad, en los estados, en la propiedad, etc., tal como lo muestra la realidad" ...

Walter Adolf Johr



1) *Derecho natural no excluyente*; 2) *el criterio de la Iglesia sobre la propiedad*; 3) *los liberales y la propiedad*; 4) *los conservadores y la propiedad*; 5) *función social de la propiedad y también económica.*

1. Para considerar y sopesar aspectos pasados o presentes de la tenencia de la tierra, necesariamente hay que estudiar el concepto filosófico y real que sobre la propiedad privada se ha mantenido; sus modificaciones conforme a tiempo, costumbres y circunstancias y, desde luego, evaluar la evolución sufrida, cuando el cambio de concepción que se quiere destacar no surge como producto de las muy crueles revoluciones violentas.

Muchos estiman precipitadamente que la propiedad privada puede llegar a ser considerada como un *derecho natural exclusivo*; y para ello, limitan los acontecimientos a determinada época, la que comienza con la edad media en tiempo, pero que podría prolongarse en formación mental hasta la actualidad. Otros, también circunscribiéndose a los mismos factores, ubican la propiedad privada en función social con origen en el contrato social.

Para alinear ideas y hombres, opiniones respetables de lado y lado, presentan como sostenedora de la propiedad privada como *derecho natural exclusivo* a la Iglesia; ubicación arbitraria pero muy sostenida frente a los que presentan a la propiedad privada como función social en búsqueda de otra polarización extrema. Y de estas dos grandes vertientes, también vienen a participar los partidos políticos. En nuestro caso, el conservador y el liberal.

No se podría negar que para ciertas calendas, pudo existir con-

troversia similar y que las banderas por las que se luchaba eran pendones de esos coloridos. Mas, los tiempos y las circunstancias, la técnica y los elementos varios que juegan con la nueva época, amén de la transformación fundamental sufrida por el hombre en su vida de relación de allá para acá, acabaron con estas fronteras, que antes que hechos reales constituyen mera ficción ideológica.

* * *

2. Para destruir esta polarización extrema de conceptos, nos ocuparemos de confrontar seguidamente: tesis, ideas y hechos. De un lado, y para seguir el marco impuesto, tendremos a la Iglesia con su ideario social cristiano y al partido conservador como sustentador de esos mismos principios en el medio colombiano.

“La dignidad de la persona humana exige como fundamento natural para vivir, el derecho al uso de los bienes de la tierra, al cual corresponde la obligación fundamental de otorgar una propiedad privada, *en cuanto sea posible a todos*”.

Este precepto cristiano que tomamos entre muchos de la encíclica “Mater et Magistra”, reclama una propiedad privada pero no excluyente; y cuando manifiesta “*en cuanto sea posible a todos*”, el criterio es eminentemente de *función social*, ya que el derecho de propiedad privada tiene un límite, que es precisamente aquel en donde comienza el ajeno. Fuera de que todos los documentos pontificios conocidos, siempre someten el concepto de propiedad privada a “*limitaciones y reglamentaciones*”, que es otro reconocimiento expreso y perentorio de la *función social*.

Pero, para no buscar ligeras deducciones sino términos concretos, el mismo documento de Su Santidad Juan XXIII, declara más adelante:

“Otro punto de doctrina propuesto constantemente por nuestros predecesores, es que al derecho de propiedad sobre bienes, le es intrínsecamente imperante una *función social*”.

Además, no huelga señalar que en Colombia, el respeto por el derecho de la propiedad privada es patrimonio conjunto y respetado de los dos partidos tradicionales, con la salvedad de algunos pocos teorizantes que no han logrado influir en nuestros estatutos constitucionales o legales. Y esta afirmación la hacemos a pesar de la reforma del año 1936, de la que nos ocuparemos posteriormente.

* * *

3. Llama poderosamente la atención el hecho traído a cuenta por el doctor Alfonso López Michelsen, quien al referirse a características de la legislación colonial española, sostiene:

“La propia Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 1943, calificó de ‘*legislación socialista*’ según la cual las propiedades se adjudicaron durante la Colonia, al menos bajo la dinastía de los Austria, con la condición de ser cultivadas y explotadas o como reza en los propios títulos, a condición de que hubiera ‘labor’ y ‘morada’, de que fueran vividas y trabajadas”.

La anterior cita, que es exacta y que parece en principio sostenedora de que las izquierdas reclaman como patrimonio exclusivo la *función social* de la propiedad, nos sirve para demostrar lo contrario. Pues no se podría asegurar que esa legislación colonial española fuera producto de la influencia de las izquierdas y sí, inspiradas por la iglesia y por las derechas, que para la época mantenían preponderancia en el reino español.

Por lo tanto y en desarrollo de la tesis central, a la vez que aceptamos como lo hacemos, que en Colombia los liberales han sostenido el carácter de función social de la propiedad, nuestro compromiso es el de demostrar que también los conservadores defienden lo mismo, posiblemente con diversos términos y diferentes palabras, pero siempre existe la tesis, aun cuando limitando el alcance en cada criterio.

* * *

4. En el programa conservador del año '31, concretamente se sostuvo y, sobre la materia, lo siguiente:

“El partido conservador, de acuerdo con sus tradiciones, sostiene el derecho de propiedad y de todo derecho adquirido conforme a las leyes; pero reconoce que esos *derechos pueden limitarse mediante la intervención del Estado, cuando así lo exijan la moralidad, la salubridad y la utilidad públicas.*

El partido conservador defiende la propiedad privada, como uno de los derechos del hombre, acepta las *limitaciones que a ese derecho impongan la necesidad pública o la equidad social*, pero rechaza toda tendencia a implantar en Colombia el Socialismo de Estado”.

En lo que sí no podemos caer, es en el error de confundir la propiedad privada como derecho natural y con función social, con la propiedad individual exclusiva; esta sí, una forma dominante en un período superado de la pequeña industria, pero que subsiste para con los negocios de menor cuantía. No confundiendo, llegaremos a todos los criterios amplios de propiedad privada sin rebasar los límites de la socialización del Estado, que es organización contraria a nuestros principios e ideas.

Relacionado lo anterior con la Reforma Social Agraria, no resistimos la tentación de transcribir a un autor de la predilección del doctor Carlos Lleras Restrepo, como lo es Toren Wariner:

“La Reforma Agraria representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social. Es lógico que las modificaciones en la estructura de la tenencia de la tierra no puedan, de consiguiente, considerarse prescindiendo de todos los otros factores que influyen en el desarrollo de la agricultura. En efecto, después de los ensayos desordenados que siguieron a la primera guerra mundial y que

pusieron un énfasis casi exclusivo en el reparto de las antiguas propiedades, una nueva concepción se ha abierto paso, sobre todo bajo el influjo de la tendencia predominante de los Estados Unidos, de acuerdo con la cual no sólo es necesario dotar de tierras a los agricultores, sino implantar una gran variedad de otras medidas para asistirlos, mejores sistemas de crédito, educación, consejo técnico, facilidades para el acceso al mercado, etc., es decir, lo que suele conocerse bajo la denominación genérica de servicios de asistencia técnica, social y financiera a los productores rurales”.

* * *

5. Sin embargo, necesitamos avanzar, ir mucho más lejos en este criterio sobre las tesis modernas en relación con la propiedad privada.

Hasta ahora hemos considerado la propiedad privada como derecho natural y función social, sosteniendo que el segundo aspecto no excluye al primero sino que lo regula; pero que queda por estudiar la función económica, de tanta actualidad o mayor que la función social, ya que ésta sin la cooperación de la otra, se limita a una ilusión sin ninguna ventaja real para el conglomerado.

Siendo la función social un desarrollo del derecho natural no excluyente en la propiedad privada; o a la inversa —su limitación o su regulación— la función económica, que es siempre concordante con la social, debe ser considerada a su vez, como complementaria del derecho natural, y en cambio de ser limitativa a ésta, podemos calificarla como el elemento de actualización en el mundo que vivimos, en el cual no sólo basta poseer un bien, sino ponerlo a producir adecuadamente y con criterio social pero con beneficio económico.

Siguiendo este pensamiento, también tenemos que apelar a la nobleza en las intenciones, a la comprobada comprensión de la suerte de las clases humildes y desheredadas, a la voluntad de mejorar la fortuna sin fomento del odio, principios éstos de la religión cristiana en

busca de la prepotencia de la moral, que debe penetrar profundamente toda acción económica.

La "Rerum Novarum" denuncia tan formidable programa social-económico, que su influencia desde su fecha de promulgación —15 de mayo de 1891— es reconocida en las legislaciones de la mayor parte de los países del universo. Este pensamiento es total y continuado en las encíclicas y manifiestos de León XIII, Pío XII y Juan XXIII, para concretarse en lo que afirma de la propiedad privada en los siguientes términos:

"La finalidad de la sociedad es la conservación y el perfeccionamiento de la personalidad humana, concepción ésta totalmente opuesta a las turbias teorías totalitarias del nazifascismo y del comunismo. *La propiedad privada debe ser mantenida, pero el propietario tiene el deber de hacer uso social y económico de sus propios bienes; y la propiedad debe dividirse entre el mayor número posible de miembros de la colectividad*".

Luego de conocer los anteriores razonamientos, citas autorizadas, tesis de las diferentes escuelas e intentar los parangones del caso, tenemos que concluir con la afirmación de que la propiedad privada en su nueva forma de concebirse, tiene una amplia función social y una concreta función económica, sin abandonar su carácter intrínseco de derecho natural no excluyente, precisamente como limitaciones y reglamentaciones o complementaciones, por una parte, y como criterio de practicabilidad y efectividad productiva, por la otra.

SEGUNDA PARTE

*ORGANIZACIÓN INTERNA Y FINANCIACIÓN
MINIFUNDIO Y LATIFUNDIO, PARCELAS
Y COLONIZACIONES*

CAPÍTULO IV

ORGANIZACIÓN INTERNA Y FINANCIACIÓN

... "Se incurre en una evidente contradicción cuando se presenta como alternativa del Instituto tachado de centralista a la Caja de Crédito Agrario. Esta sí es en verdad una organización centralista; porque la concepción primitiva de crear sociedades seccionales de crédito agrario se abandonó muy pronto y lo que hoy funciona es una entidad que tiene agencias y sucursales jerárquicamente dependientes de ella en todo el país. La Caja no delega y probablemente no puede delegar sus funciones en otros organismos; puede dar mayor o menor autonomía a sus oficinas, pero ese aspecto de organización interna no borra los rasgos esenciales de una organización centralista" ...

Carlos Lleras Restrepo

1) *Centralismo y descentralismo de la Reforma*; 2) *Consejo Nacional Agrario*; 3) *Junta Directiva*; 4) *Gerencia de Incora*; 5) *Consejos Seccionales*; 6) *Procuradores Agrarios*; 7) *Fondo Nacional Agrario*; 8) *Empréstitos, bonos agrarios y rentas propias*.

1. Los colombianos tememos "pensar en grande", era una de las insistentes afirmaciones del ex presidente Alfonso López cada vez que sometía a la consideración del país, soluciones que al principio siempre parecieron absurdas, pero que a la larga terminaban abriéndose paso después de tanto machacar sobre el yunque con su palabra de dura y elemental sencillez.

Entre esos absurdos planteamientos es bueno recordar en orden cronológico: "La vuelta del liberalismo al poder" en 1929; "La ley de tierras" en 1936; "La desaparición de las fronteras entre los partidos políticos"; y finalmente, como consecuencia, la creación del "Frente Nacional", que vino a constituir la responsabilidad conjunta de los partidos tradicionales en el gobierno con la secuela de la alternación y la paridad en los cargos públicos.

Cuando se discutía la Reforma, después de agotadas las largas discusiones filosóficas y políticas, es decir, cuando ya se había superado lo importante, se levantó una tremenda polvareda en los círculos parlamentarios y en la prensa por la forma como se iba a organizar la ejecución de la ley creando una cabeza rectora suprema. Aquello fue el escándalo, pero como todo lo injustificado, su repercusión fue mínima, y al final, la ley 135 de 1961 dio a la reforma social agraria la siguiente organización interna:

Consejo Nacional Agrario.

Junta directiva.

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Consejos seccionales de la Reforma Agraria.

Procuradores agrarios.

* * *

2. El Consejo Nacional Agrario, como su nombre lo sugiere, no es una entidad administrativa sino consultiva del gobierno y del instituto de la reforma social agraria. Sus funciones se limitan a meras observaciones y recomendaciones absolviendo consultas que le hubieren sido hechas y estudiando la política social agraria del país y proponiendo las medidas que juzgare convenientes. Sus reuniones ordinarias comenzarán el primero de marzo y de septiembre de cada año, bajo la presidencia del Ministerio de Agricultura, y la duración de sus sesiones será de ocho días útiles, pero el Gobierno se reserva el derecho de convocarlo extraordinariamente y por el tiempo que determine, cuando así lo considere necesario.

Integran al Consejo Nacional Agrario representantes de:

La Facultad de Agronomía;

La Facultad de Medicina y Veterinaria;

Dos economistas agrarios elegidos por la Facultad de Economía y Agronomía;

Uno de la Asociación de Veterinarios;

Uno de la Asociación de Ingenieros Agrónomos;

Los gerentes de los Institutos de Fomento de la Producción Agrícola;

El gerente de la Federación Nacional de Cafeteros;

Tres representantes de la Sociedad de Agricultores;

Uno de las personas dedicadas a la explotación forestal;

Tres de la Asociación de Ganaderos;

Seis de los trabajadores rurales; y

Dos de las Cooperativas Agrícolas.

Con voz pero sin voto, podrán participar en las deliberaciones, los ministros, los funcionarios técnicos designados por ellos, los miembros de la junta directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y los gerentes de las corporaciones regionales.

Por su formación gremial, este es un consejo eminentemente técnico.

* * *

3. La junta directiva con el gerente del Instituto, tendrán a su cargo la dirección y administración, igual que los funcionarios que señalan los estatutos.

La junta directiva está integrada por los siguientes miembros:

Ministro de Agricultura, que es su presidente;

Ministro de Obras;

Dos representantes de la Caja de Crédito Agrario;

Dos representantes del Instituto Nacional de Abastecimientos;

Dos representantes del Instituto Geográfico Agustín Codazzi;

Dos representantes de las Cooperativas Agrícolas;

Dos representantes de la Sociedad de Agricultores;

Dos representantes de la Confederación de Ganaderos;

Un representante de la Organización de Acción Social Católica;

Un representante de los Trabajadores Rurales;

Un representante del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas;

Dos senadores y dos representantes elegidos por las Cámaras respectivas.

El período de la Junta Directiva es de dos años.

* * *

4. El gerente del Instituto, por su parte, que es el ejecutor de las determinaciones de la Junta, es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y políticamente alternará en filiación con el gerente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. Por la condición de técnico, se busca en esta persona una total marginación de la actividad política, algo muy difícil en nuestro medio, pero

para adelantar la misión delicada que se le encarga, hay que rodearlo de un ambiente de absoluta confianza.

* * *

5. Luego siguen los consejos seccionales de la Reforma Agraria, entidades regionales con iniciativas y programas de los diferentes departamentos y secciones. Hasta ahora se ha dicho que estos organismos no operan, ya que Incora no está obligado a atender sus solicitudes y recomendaciones, pero es la verdad de que técnicamente esas entidades todavía no están suficientemente capacitadas, pero cuando lo estén, habrán de constituir los mejores auxiliares para la feliz realización de la reforma.

Estos consejos se integran de la siguiente manera:

Composición política paritaria y presidencia del gobernador;
Secretarios de Agricultura y Obras Públicas;
Sendos representantes de la Oficina Seccional de la Caja Agraria;
Sendos representantes del Fondo Ganadero;
Sendos representantes de la Seccional de Catastro;
Sendos representantes de las asociaciones locales de agricultores;
Sendos representantes de las asociaciones de ganaderos;
Sendos representantes de cooperativas agrícolas;
Sendos representantes de la oficina del promotor departamental de Acción Comunal;
Y otros representantes de entidades locales.

* * *

6. La función fiscal corre a cargo de los Procuradores Agrarios, delegados del Procurador General de la Nación, quienes para su designación están sometidos a regla de paridad política, con período de dos años y con la exigencia de reunir las calidades que se requieren para desempeñar el cargo de Fiscal de Tribunal Superior. Sus funciones son las del Ministerio Público en actuaciones oficiales, administrativas y de policía en los problemas rurales, siempre y cuando que dicha intervención esté prevista para el Ministerio por las leyes vigentes.

Los Procuradores Agrarios, por otra parte, tienen iniciativa para solicitar a INCORA o a otras entidades delegatorias, que adelanten las acciones pertinentes para la recuperación de tierras de dominio público, ocupadas indebidamente; la reversión de baldíos y las declaratorias de extinción del dominio estatuidas en los artículos 6 y 8 de la ley 200 de 1936, y además, tienen la representación de la Nación en diligencias de carácter administrativo, judiciales o de policía.

Estos mismos funcionarios reciben de la ley otras atribuciones menores, pero todas sus actuaciones se adelantarán de oficio o por orden del Procurador General o de Incora, cuando el primero o el Instituto consideren conveniente que ellos deban reemplazar a los agentes ordinarios del ministerio público.

Hasta la fecha, estos procuradores no han sido designados, hecho que se debe al no total desarrollo de la Reforma Social Agraria, por una parte, y la anterior interinidad del titular de la cabeza de este poder fiscalizador.

* * *

7. Lo que llamaremos la financiación de la Reforma Social Agraria, corre a cargo del Fondo Nacional Agrario, éste con su presupuesto total incalculable, pero con partidas anuales en el presupuesto nacional de cien (\$ 100.000,000.00) millones, y emisiones de bonos agrarios por las cuantías de mil (\$ 1,000.000,000.00) millones de la clase "A" a razón de doscientos (\$ 200.000,000.00) millones cada una en el curso de cinco (5) años y de veinte (\$ 20.000,000.00) millones de la clase "B", papeles estos últimos que se emitirán gradualmente y a solicitud de la junta directiva de INCORA, con voto favorable del Ministerio de Agricultura y en series no inferiores a cinco (\$ 5.000,000.00) millones.

Los intereses de las dos clases de bonos deben ser cancelados por trimestres vencidos y sus amortizaciones se harán por sorteos trimestrales a la par nominal. Capital e intereses están libres de impuestos nacional, departamental o municipal distintos al de la renta y sus adicionales.

Además del producto de las emisiones y de las partidas presupuestales anuales, el fondo nacional agrario recibirá el aporte de empréstitos internos y externos que el Gobierno o INCORA contraten, siendo siempre garante el Estado.

Quedan como patrimonio propio del Instituto Colombiano de la Reforma, sin poderse modificar su destinación, los fondos o bienes que ingresen a él, pero INCORA puede hacer cesiones —con el voto favorable del Ministro de Agricultura— a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, siempre que provengan de los recargos en el impuesto predial o de las tasa de valorización que el Instituto pueda recaudar, lo mismo que las propiedades que adquiriera a cualquier título conforme a lo establecido por la ley 135 de 1961.

Indudablemente, la organización interna de la administración de la Reforma Social Agraria es eminentemente centralista porque no podía ser de otra manera, y en ello guarda armonía con la propia organización administrativa del Estado colombiano; pero como su repercusión principal tiene que incidir en el campo, hay que pensar que a medida que sus realizaciones vayan culminando, la importancia de los organismos, concordante con la importancia de las obras, estará más en la periferia que en el centro, y entonces es cuando se medirá la eficacia de cada entidad y la política orientadora, que habrá de ser lo que quede a cargo del organismo central.

No escapa a la consideración general que hay cierta prevención contra los funcionarios encargados de implantar la Reforma Social Agraria, pero esta prevención, que es más que todo una reserva a entregarse definitivamente a un hecho nuevo pero consentido, necesita acabarse, porque estamos asistiendo sin percatarnos de su auténtica importancia, a una revolución que conmueve los propios cimientos institucionales del país, con modificación sustancial de viejas costumbres, lo que demanda nueva mentalidad y una gran confianza en quienes tienen a su cargo tan tremenda responsabilidad y superior trabajo.

* * *

8. La financiación nos merece un comentario diverso al sostenido por los defensores de la Reforma, y también, al de sus opositores conocidos.

Para nosotros toda financiación se divide en un acto previo y un acto posterior, al igual que el control fiscal. El previo, viene a ser el cálculo probable de una inversión contabilizando gastos aproximados y rendimiento posible, y los demás factores económicos de toda empresa. El posterior es la comprobación de todo lo presupuestado en la financiación previa, confrontación de hechos, determinaciones y realizaciones. Y es aquí cuando se justifica y mide el alcance de la planeación, del método, de la exactitud de los cálculos, de la justificación de los gastos, y de la importancia y oportunidad de la inversión misma.

Lo anterior, que es el esquema o estudio rutinario y acostumbrado para cualquier empresa, no puede ser en su cabal matemática de números única y fundamentalmente para una reforma social agraria, la que a más de perseguir una mejor distribución de la tenencia de la tierra, conlleva también una capacitación del elemento humano rural para la producción adecuada y económica, la que tiene que redundar necesariamente en un mejor nivel de vida, en un mejor nivel educativo, en futuro superior para las nuevas generaciones y en un paso hacia adelante para la Nación, cuando superado el impulso inicial y el desarrollo de todo ciclo económico, se lanza en búsqueda del progreso, que para hoy es técnica, riqueza, asistencia, competición y saldo favorable entre el producto de lo que exportamos después de satisfacer las necesidades locales, y lo que importamos para atender la demanda de una industria en fomentación y un comercio sin mercados mayores.

La Reforma Social Agraria, si tomamos en consideración lo acontecido en otros continentes, pero especialmente en el americano, es un paso hacia el progreso, pero apenas eso. Es decir, con ello se adelanta pero no se culmina. Fuera de la parcelación de la tierra, la tecnificación de los sistemas y la mecanización para el trabajo, quedan lo que

podríamos denominar, las grandes obras de servicio público, que son complemento de la Reforma, y que nunca podrán ser contabilizados en cifras de un guarismo económico de ganancias, sino como acto representativo en el índice del bienestar superior en el vivir.

CAPÍTULO V

MINIFUNDIO Y LATIFUNDIO

... "A partir de 1950 se inició la conversión de la agricultura de tipo colonial en agricultura de tipo comercial, conversión que se ha efectuado rápidamente y que ha constituido la fuente de alimentos y de fibras en la década pasada, para unos tres millones de habitantes adicionales, sin alza en los precios relativos. Sin embargo, esta conversión puede ser más rápida con los debidos estímulos oficiales, más amplios proyectos de recuperación de tierras y con menor competencia de los campesinos marginales. Poco a poco se han venido mecanizando las cosechas, y no sería sorprendente si la yuca y el maíz, dos productos tradicionales en la agricultura de tipo colonial, fueran mecanizados dentro de poco. La tecnificación de la ganadería se ha demorado esperando precios remunerativos y las posibilidades de abrir mercados de exportación. El problema es encontrar rápidamente empleos alternativos suficientes para evitar sufrimientos innecesarios, y no el de aumentar la producción agrícola, para cumplir con el incremento en la demanda efectiva" ...

Lauchlin Currie

1) Extremos aberrantes de la tenencia de la tierra; 2) Todo para pocos y nada para muchos; 3) Concentraciones parcelarias y estadísticas; 4) Herencia de la Colonia; 5) Opiniones de misiones especiales.

1. El minifundio es una consecuencia del latifundio y una denuncia de la extrema concentración de la tenencia de la tierra en manos de pocos con olvido de los más; secuela de extremos aberrantes heredados de la Colonia, y que polarizan a los que nada tienen o tienen poco, frente a quienes lo tienen todo sin un fin social-económico.

El minifundio, que nace forzosamente del latifundio, declara acaparamiento de grandes extensiones de tierra sin productividad adecuada y con perjuicio del campesino asalariado, que se asfixia en estrechos linderos, o que es explotado a cambio de permitirle laborar un pedazo de tierra, cuyos beneficios a pesar de su trabajo y esfuerzo, siempre irán a engrosar las arcas del latifundista.

Es por naturaleza, desperdicio de trabajo, y esencialmente, pobreza; por tanto, el minifundio en su sentido de contraposición al latifundio, subsiste como una herencia funesta y un rezago de las olvidadas conquistas coloniales, cuando el Soberano compensaba a sus súbditos con tierras, que en virtud de su privilegiada posición, él consideraba de su dominio en su carácter de señor todopoderoso.

Esta razón, si no justifica la extrema concentración de la tierra, por lo menos le ofrece un fundamento tradicional, difícil de superar por su encastillamiento en costumbres, que es la misma razón legada en favor de una discutida titulación en la propiedad de la tierra. En un caso y en el otro, tal hecho no podía ser modificado sino en fun-

ción de una radical transformación, y ella habrá de lograrse sólo ahora, con los efectos de la Reforma Social Agraria.

* * *

2. Si todo lo anterior se afirma abusando de un sentido general apreciativo del problema, la descompensación en la tenencia de la tierra en Colombia se hará más alarmante cuando penetremos al concreto universo de las cifras y las estadísticas, por deficientes y precarias que puedan ser éstas. Ellas escandalizan hasta a los indiferentes por el peligro que encierran.

* * *

3. Antes de operar la ley 135 de 1961, no puede ser mucha la modificación hasta la fecha, en Colombia afrontamos una comparación de 648,115 minifundios frente a 20,915 latifundios en la distribución de fincas, estando concentrados los primeros en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, los Santanderes, Caldas, Antioquia y Tolima, pero existiendo también en el resto del país.

El 6.88% de la tierra colombiana comprende fincas de una extensión menor de 10 hectáreas y las que representan el 60.5% de ellas, a cambio de 0.87%, que son fincas de más de 500 hectáreas y que ocupan, a su vez, el 40.22% de la extensión superficial.

Los minifundios están cultivados y explotados casi totalmente, pero su rendimiento es escaso y no alcanza a satisfacer las más elementales necesidades del propietario. El latifundio no es explotado adecuadamente, pero su propietario vive en abundancia, y la ociosidad de la tierra abandonada sólo sirve para empobrecer al país y ver vegetar al terrateniente.

* * *

4. El hiriente contraste de nuestras mejores tierras dedicadas a la ganadería y las peores a la agricultura, da preferencia a los animales por encima del hombre, y demuestra que en Colombia, como en la América, no es raro encontrar mereciendo favores y atenciones supe-

riores al animal, mientras sucumbe bajo la acción de las enfermedades y la carencia de servicios y comodidades mínimos, el elemento humano. La Reforma Social Agraria persigue invertir los términos o poner a producir económica y socialmente a toda la tierra, forma de aprovechar mayor mano de obra, elevar el nivel de vida, bajar los precios de los artículos de primera necesidad y sacar al país del subdesarrollo.

La ley, ya en función de medidas preventivas, no acepta división material para los fundos de una extensión superficiaria igual o menor a 3 hectáreas. Natural que hay excepciones, como cuando se trata de las donaciones de un propietario de predio mayor con destino a habitaciones; también constituyen excepciones los actos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola; las propiedades en función de Unidades Agrícolas Familiares; y finalmente, son excepciones la sentencia que declare la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes de la fecha de la presente ley, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a ella.

* * *

5. Finalmente, y para no limitarnos a opiniones nacionales, resumimos estudios de la Misión Currie y la CEPAL, sobre la distribución de la tenencia de la tierra en Colombia, conceptos y datos estadísticos que se reflejan en el estudio del minifundio y latifundio.

Dice la Misión Currie:

“De todas maneras, el ganado engorda en las planicies mientras que la gente lucha en las montañas para lograr una subsistencia apenas suficiente. A pesar de que los rendimientos obtenidos de la ganadería son frecuentemente muy elevados, tal utilización de la tierra no es la mejor. Pero parece que las compensaciones pesan más que las considera-

ciones económicas en la mente de los dueños de las grandes haciendas ganaderas. Además, estas tierras pagan impuestos muy bajos y constituyen inversiones seguras. Aun cuando el dueño quizás vive en una ciudad distante de la hacienda, sin vigilar de cerca su explotación, una finca ganadera casi siempre produce bastante para que su propietario viva muy bien. Las grandes haciendas constituyen la regla general en prometedoras regiones agrícolas tales como la del Sinú. La Misión supo de casos en que la tierra se vendía a \$1.200.00 por hectárea, cuando para fines tributarios se evaluaba entre \$200.00 a \$300.00 y la renta de cada hectárea era de más o menos \$180.00.

"Parece que algunas grandes haciendas, especialmente las productoras de caña de azúcar y arroz, son bastante eficientes y han obtenido una elevada productividad con la utilización de equipo mecanizado en proporción considerable. Sin embargo, hay que reconocer que esta clase de haciendas impide a las familias desposeídas o a aquellas propietarias de extensiones demasiado reducidas el acceso a la tierra para obtener un vivir satisfactorio. Económicamente, muchas grandes haciendas son eficientes, pero no proporcionan niveles de vida elevados a las familias que viven o trabajan en ellas. Sería raro, por ejemplo, que los rendimientos de una hacienda grande ocupada por el propietario y 24 trabajadores (25 familias en total), proporcione a más de dos a tres familias, ingresos suficientes para que constituyan unidades adquisitivas importantes o para que puedan mantener niveles de vida satisfactorios. Por otra parte, en muchas otras regiones (por ejemplo, Nariño, Santander y Boyacá), el problema de los minifundios, o sea la excesiva subdivisión de la propiedad en parcelas antieconómicas, impide el eficiente aprovechamiento de la tierra.

"Probablemente el factor de más importante influencia

en la baja productividad de la agricultura en Colombia, es la antieconómica y paradójica utilización de la tierra... De modo que hay dos soluciones para el problema: procurar una mejor y más económica utilización de la tierra, especialmente de los campos situados en los ricos valles y sabanas; y proporcionar mayores oportunidades a aquellos que cultivan la tierra para que adquieran terrenos. En Suiza, donde las tierras arables planas son también muy escasas, está estrictamente limitada la posibilidad de propietarios ausentes. Aquellos que poseen tierra laborable deben vivir en ella. Colombia podría estudiar este precedente con provecho, puesto que la limitación de la propiedad a extensiones de tierra suficientes para suministrar una subsistencia adecuada por medio de cultivos intensivos, conducirá casi automáticamente a una mejor utilización de la tierra, además de producir beneficios sociales obvios. Parece que se dispone de extensiones considerables de buenas tierras que pueden y deben usarse mejor, a saber:

1. Las tierras de propiedad que se cultivan deficientemente.
2. Tierras incultas de propiedad pública.
3. Pequeñas y antieconómicas fincas que podrían reunirse en unidades más eficientes, cuando algunos de los trabajadores actuales se dediquen a nuevas ocupaciones agrícolas o a empleos industriales, y
4. Nuevas tierras que podrían hacerse útiles para la agricultura por medio de irrigaciones o drenajes, como algunos sectores en el valle del Sinú y el norte del Tolima. Para lograr que estas extensiones de tierra sean cultivadas efectivamente, será necesario suministrar asistencia técnica y financiera y mejorar la salud, la educación y los servicios de transporte”.

Opiniones de la CEPAL:

... "Aunque no existen estudios para determinar en cada región y piso climático la superficie óptima para los distintos tipos de explotaciones, podría afirmarse *a priori* y de modo muy general que no son económicamente convenientes ni las inferiores a 2 hectáreas ni las superiores a 500. Sólo por excepción se justificarían explotaciones que quedaran fuera de estos márgenes.

"En el caso de explotaciones menores de 2 hectáreas cuyo número alcanza a 268.000 según la muestra, se está muy lejos de absorber la capacidad de trabajo del campesino y su familia, salvo cuando se trata de un cultivo muy intensivo, lo que no suele ocurrir en el país. El insumo medio anual de trabajo humano por hectárea cultivada es de 73 jornadas, con un mínimo de 25 en el plátano y un máximo de 360 en las hortalizas. El café insume 72.6 jornadas, el maíz 58, la papa 95, la yuca 93 y la caña de azúcar para panela y miel 119.8. Si se acepta que la capacidad de trabajo de una familia campesina, compuesta de un promedio de cinco miembros, pudiera ser de 400 jornadas al año, se aprecia que cualquier tipo de explotación, como no sean las hortalizas y éstas combinadas con frutales, es incapaz de proporcionar empleo pleno al campesino y su familia. Además el valor de la producción que se logra obtener es absolutamente insuficiente para llevarlo a otro nivel de vida que supere al de subsistencia; el valor medio de la producción agrícola por hectárea en el país es de \$817.00; el de la producción de dos hectáreas por miembro de familia campesina dedicada a su cultivo sería entonces de \$324.00; y esto en el caso medio más favorable, pues si el campesino está reducido a una hectárea, el valor bruto de la producción por miembro baja a \$162.00.

“El análisis indica que el 28% de las explotaciones quedaría encuadrado dentro del tipo de finca familiar, o sea la que tiene superficie de 5 a 20 hectáreas. Todas estas fincas en conjunto absorben el 10.7% de las tierras explotadas. Las fincas familiares son principalmente agrícolas, pero también explotan, aunque en pequeña escala, la ganadería.

“Las fincas de 20 a 100 hectáreas podrían considerarse como de tipo mediano si poseen explotación mixta agrícola-ganadera, pues si sólo son ganaderas no pasarían de ser fincas familiares. En conjunto, representan el 12.4 del total de explotaciones de muestra y comprenden el 20.9% del total de las tierras.

“Entre las que pudieran denominarse grandes explotaciones están aquellas cuyas superficies van de 100 a 500 hectáreas, con un número que representa el 3% del total de las fincas. Su superficie total cubre el 33.2% de la tierra en explotación. Cuando estas fincas están activamente explotadas, ya sea con agricultura o con ganadería, o racionalmente trabajadas con explotación agropecuaria. Cuando no lo están, teniendo capacidades para producir, adquieren el carácter de latifundios en el sentido económico y social del concepto.

“Con muy pocas excepciones, merecen también el calificativo de latifundios, las explotaciones de una superficie superior a 500 hectáreas, cuyo número equivale al 0.54% del total de las explotaciones. La superficie que cubren representa el 31% del total de las tierras incorporadas o semiincorporadas de los departamentos. Estas explotaciones, en conjunto con las que tienen mayor parte de las cuales se encuentran dedicadas a la ganadería extensiva. Ahora bien, el valor de la producción bruta anual por hectárea dedicada a la ganadería alcanza sólo a 49 pesos en promedio para todo el país. La capacidad media de susten-

tación en las praderas dedicadas a la ganadería es de 1.1 cabezas por hectárea, comparando unidades homogéneas, tanto para las existencias ganaderas con todas sus especies como para los distintos tipos de praderas naturales y artificiales, permanentes y estacionales”.

CAPÍTULO VI

PARCELACIONES Y COLONIZACIONES

... "La Caja ha consagrado sus esfuerzos a la reconocida eficiencia de su organización a las colonizaciones, parcelaciones y vivienda rural como liquidadora de institutos que fracasaron en la tarea, en virtud de contratos con rehabilitación, como consecuencia de la Ley 20 de 1959, que la facultó para utilizar determinada porción de sus depósitos de ahorros en estos vitales menesteres, y sobre todo, por el convencimiento de sus directivas de que sus departamentos o secciones de crédito, de provisión agrícola, de ahorros, de fomento, de multiplicación de semillas mejoradas, de maquinaria, de cuentas corrientes y de giros habilitan a la entidad para colaborar en la civilización de tierras vírgenes, en la distribución de latifundios ociosos y en la capacitación y fortalecimiento de los nuevos propietarios, por lo general pobres e inexpertos, cuando no radicalmente ignaros y desvalidos" ...

Augusto Espinosa Valderrama

1) Parcelaciones oficiales y voluntarias; 2) Realizaciones y proyectos; 3) Legislación; 4) Servicios; y 5) Detalles varios.

1. La ley 135 de 1961, Reforma Social Agraria en su capítulo XIV, se ocupa detalladamente del sistema de parcelaciones, que es pilar primordial de la Reforma, estableciendo en su artículo 80 que las propiedades que por compra o expropiación adquiera INCORA, sólo podrán destinarse a Unidades Agrícolas Familiares y Unidades de Explotación Cooperativa; a la realización de concentraciones parcelarias; a establecer servicios públicos para cada zona, granjas de demostración o experimentación, estaciones de maquinaria agrícola, escuelas, industrias agrícolas, almacenamiento, locales para cooperativas agrícolas, terminales de acción rural y tierras comunales de pastoreo.

Por la variedad en la destinación y por su propia naturaleza en el sentido de multiplicar la tenencia de la tierra con distribución para el mayor número de pequeños propietarios, se ha dicho que la Reforma Social Agraria es esencialmente parcelar; pero ello no lo es todo.

La ley para evitar los fracasos anteriores no ha querido dejar al acaso el fenómeno de reglamentación, y así establece la intervención de INCORA en este sentido, la que comienza con la venta para con las personas de escasos recursos de las parcelas, pero con sometimiento a las siguientes condiciones: a) no hay transferencia entre vivos de las parcelas sin terminarse de pagar su precio y sin permiso de INCORA; b) puede el comprador pagar el monto del capital de la deuda en bonos agrarios; c) los arrendatarios, aparceros y trabajadores agrícolas

estarán asistidos de derecho preferencial para la adquisición de Unidades Agrícolas Regionales; d) en toda promesa de venta, o venta, INCORA dispondrá de una cláusula a su favor para declarar administrativamente la resolución del contrato si hubiere incumplimiento en el pago; y, e) afiliación por parte del parcelario al sistema de seguro de vida que INCORA señale, como garantía póstuma si no hubiere cubierto el precio totalmente.

* * *

2. La financiación del costo de la parcela establece precio igual para INCORA y el adquirente, pero este último deberá cargar a su costa los gastos generales, los de mensura y amojonamiento hasta la suma de \$ 10.00 por cada hectárea, igual que con la totalidad del costo de las mejoras.

Se establece un tipo de interés anual del 4% para los parcelarios y el valor de la parcela más los intereses que deberán ser cubiertos en quince años con una amortización acumulativa, pero el cobro sólo opera a partir del tercer año. El Instituto de Reforma Social Agraria puede reservarse parte de la destinación de la parcela si así lo estimare conveniente, pudiendo de la misma manera, delegar el cobro de cuotas en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

* * *

Fuera de las parcelaciones oficiales, la ley legaliza y reglamenta, el sistema de "parcelaciones voluntarias", pudiendo INCORA adelantar planes de parcelaciones de tierras por cuenta de terceros pero con aprobación del Gobierno Nacional y con garantía de que será destinada a la formación de unidades de explotación agrícola o pecuaria.

Para efectos de la adjudicación de tierras que hayan sido parceladas voluntariamente, serán preferidos los empresarios agrícolas que dispongan de maquinaria propia, y siempre y cuando que ésta haya sido usada en tierras arrendadas. También tienen preferencia en la adjudicación los profesionales en agronomía y veterinaria.

Son muchos los fracasos que contabiliza el Gobierno en su largo propósito de habilitar tierras económicamente por medio de las colonizaciones oficiales. Sin embargo, Colombia es tierra de aventurados y magníficos colonizadores, a quienes respetamos como bravíos con un corazón gigante, mucha fe en la tierra y seguridad con el hacha en el hombro; y son ellos los auténticos forjadores de nuestra nacionalidad.

Entre estos constructores de nuevos horizontes se destaca como pionero el antioqueño errante, elemento que cuando se cansa del techo hogareño, jamás se pregunta para dónde va, sino cuándo ha de salir.

Los caldenses orgullosamente se autocalifican de hijos de la Antioquia emprendedora; el Chocó, Córdoba y el San Jorge en Bolívar, reciben frecuentemente y en forma continuada, el impulso de estos emprendedores de grandes empresas: legítimos colonizadores modernos conforme al nuevo estilo.

* * *

3. Pero como lo que necesitamos es estudiar el sistema de colonizaciones, que crea, reglamenta y estimula la ley 135 de 1961, comenzaremos ya a ocuparnos de los artículos e incisos, con detalles de medios, circunstancias, servicios y perspectivas.

Toda colonización debe estar, según el estatuto que comentamos, antecedida de estudio sobre clima, suelos, aguas, topografía y accesibilidad de la zona; también debe adelantarse con una precisa finalidad encaminada a la explotación económica, y debe efectuarse en tierras baldías, disponiendo de vías de comunicación, realizadas o de proyecto inmediato, y siempre con una reglamentación especial para la ocupación de las tierras colonizadas; la ley contempla colonizaciones con adjudicación de baldíos y colonizaciones dirigidas, en lo que guarda paralelo similar con el sistema de parcelaciones.

INCORA, por su parte, deberá recibir bonos agrarios en pago de las tierras de colonizaciones dirigidas, y en desarrollo de este sistema y los planos contemplados, las Unidades Agrícolas Familiares deberán ser adjudicadas a los trabajadores agrícolas pero con la obligación por

parte de éstos, de explotar dentro de los cinco años siguientes, por lo menos la mitad del precio.

También son condiciones exigidas, además de las anteriores, las siguientes:

1) El asignatario recibirá título definitivo de adjudicación cuando INCORA reconozca y acepte el carácter de explotación económica.

2) Sólo INCORA podrá autorizar el traspaso del predio o de las mejoras antes de la expedición del título definitivo de adjudicación, y eso, en favor de las personas indicadas en el inciso 3 del artículo 45, o de cooperativas de trabajadores agrícolas.

3) El asignatario queda sujeto al mismo régimen establecido por la ley en el caso de las Unidades Agrícolas Familiares, pero INCORA se obliga a prestar en las zonas de colonización servicios de asistencia técnica, económica y social.

* * *

4. Como dato comparativo a partir de iniciar labores los organismos de la Reforma Social Agraria, informamos seguidamente de las realizaciones de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, en lo que se refiere a parcelaciones y colonizaciones.

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, desaparecido el Instituto de Colonización e Inmigración por mandato del decreto 461 de 2 de marzo de 1956, se encargó de las colonizaciones en el país, y para mayor operancia se aprobó por el congreso la ley 20 de 1959, conforme a la cual, las cajas y secciones de ahorros de los bancos, establecidas o que se establezcan en el país, deben invertir el 10% de sus depósitos de ahorros en la ejecución de programas de parcelación y colonización de tierras.

En cumplimiento del mandato legal, la Caja adelantó las siguientes colonizaciones:

Ariari: en virtud de contrato entre la Caja y la oficina de rehabilitación del Gobierno Nacional, el 20 de febrero de 1959. El Ministerio.

de Agricultura con destino a campesinos desalojados recibió 79.000 hectáreas de tierra en el Ariari.

Sarare: por contrato de la Caja y el departamento de Norte de Santander, y para rehabilitación, se adelantó esta colonización en los departamentos de Norte de Santander y Boyacá. La extensión de tierra es la de 100.000 hectáreas.

Caquetá: con destino a rehabilitación, en junio del 59, se inició esta colonización, ubicada entre la carretera Mocoa-San Vicente del Caguán y el río Caquetá, con 692.000 hectáreas.

Lebrija: Comité de Colonización de Santander contrató con la Caja los trabajos de esta colonización, traspasando a la primera la suma de \$ 3.000.800.00.

Galilea: por destinación del Ministerio de Agricultura —decreto 656 de 1960— la Caja recibió para esta colonización 138.500 hectáreas.

Posteriormente, la Caja Agraria, al estar para aprobarse la ley 135 de 1961, Reforma Social Agraria, estabilizó sus planes y luego hizo entrega a INCORA de los estudios adelantados en la materia, archivos, etc., y terminó suprimiendo el departamento que mantenía.

* * *

5. La Caja Agraria, en materia de parcelaciones, presentó al final de su intervención en estos propósitos, el siguiente informe:

En terrenos comprados con recursos de la institución con anterioridad a la ley 20 de 1959:

	<i>Hectáreas</i>	<i>Nº parcelas</i>
El Cortijo	404	18
San Antonio	1.949	228
Bosques de Chámeza	777	36
Delicias	269	132
La Argentina	128	23
Brasil	329	228
	<hr/> 3.856	<hr/> 665



INVESTIGACIONES SOCIALES

Se han administrado y continuado las parcelaciones en las haciendas provenientes del extinguido Instituto de Colonización e Inmigración cuya liquidación se encomendó a la Caja:

Buenavista (Boy.)	Campoalegre	216	F	5.000	V2
Buenavista (Boy.)	Cañaveral	1.718	F	3.628	V2
Consacá (Nar.)	Cariaco	1.114	F	0.200	V2
Viotá (Cund.)	Ceilán	1.221	F	8.378	V2
Santa Rosa (Bol.)	Chiricoco	1.391	F	9.460	V2
Purificación (Tol.)	El Cairo	2.936	F	1.421	V2
El Carmen (Bol.)	El Chorro	1.659	F	7.083	V2
Bosa (Cund.)	El Porvenir	203	F	1.398	V2
Vélez (Sant.)	El Roperó	266	F	9.298	V2
Viotá (Cund.)	Florencia	656	F	4.723	V2
Cota (Cund.)	Granjas familia- res de Costa	430	F	6.523	V2
Virginia (Atl.)	Juan de Acosta	93	F	2.118	V2
Rosario (N. S.)	La Carita	7.268	F	3.053	V2
Gachetá (Cund.)	La María	2.953	F	6.016	V2
Girardota (Ant.)	La Palma	1.771	F	8.006	V2
Valle San Juan (Tol.)	Michú	976	F	5.625	V2
		625	F	6.161	V2
Guadalupe (H.)	San Antonio	7.812	F	5.000	V2
Buenavista (Boy.)	Santo Domingo	383	F	8.749	V2
Gachetá (Cund.)	Tasajeras y La Joya	1.435	F	6.333	V2
Miranda (Cauca.)	Tierradura	2.857	F	6.957	V2
		39.605	F	1.751	V2

De las 3.423 parcelas a que se refiere el cuadro anterior, le ha correspondido a la Caja, a partir de diciembre de 1958, adjudicar y escribir 677.

En haciendas adquiridas por orden y dineros de la extinguida Oficina Nacional de Rehabilitación:

El Avila	1.198 has.	40
El Plomo y La María	1.787	41
Arabia	411	46
El Palmar	1.114	309
Calandaima	188	69
La Escuela	321	123
El Retiro	145	56
La Cajita	239	67
	<hr/>	<hr/>
	5.403	751

Con recursos de la ley 20 de 1959 han sido adquiridas y parceladas las siguientes:

El Porvenir	3.114	139
Contreras	1.265	41
Colón	1.093	88
San José	337	77
Cuernavaca	926	160
La Elvira	637	82
San Isidro	465	18
El Coco	1.609	56
El Paraíso	584	33
Calcuta	241	29
	<hr/>	<hr/>
	10.271	723
Por administración:		
Granja "Ospina Pérez"	264	14
Mamonal	982	206
	<hr/>	<hr/>
	1.246	220

En proceso de negociación para utilizar fondos de la ley 20 de 1959:

San Blas	2.306	100
Jabalcón	2.889	sin
El Porvenir y Orotoy (Meta) ..	1.800 aprox.	sin

Danubio	301	sin
El Milagro	2.000	sin

RESUMEN :

Con recursos propios	3.856 has.	665 Parcelas
Del ICI, liquidado		677 „
Con recursos de Rehabilitación	5.403	751 „
Con recursos ley 20 de 1959	10.271	723 „
Por administración	1.246	220 „
En proceso de negociación, según ley 20 de 1959	9.296	300 aprox.
	<hr/>	<hr/>
	30.072	3.336

Ofertas de fincas: En la fecha se tramitan 101 ofertas por un total de 94.867 hectáreas y por un precio de oferta de \$ 108.785.326.75, con la siguiente discriminación por departamentos:

Antioquia	3
Bolívar	5
Boyacá	1
Caldas	11
Cauca	18
Córdoba	2
Cundinamarca	14
Chocó	1
Huila	5
Magdalena	3
Meta	4
Nariño	3
Norte de Santander	1
Santander	2
Tolima	21
Valle	6

El estado actual de tales negocios es:

Para entrega de títulos y consignación derechos	3
Por concepto jurídico	12
Pendiente visita técnica	12
Con visita técnica	12
Con avalúo ordenado	2
Fincas inválidas	2
En tramitación Ministerio de Agricultura	5
Ofertas por carta en forma no reglamentada	29
Pendientes de visita preliminar	5
Con visita preliminar	2
Por sistema de administración	4
Escritura en el Registro	1
Nombrados negociadores	2
Compra autorizada	1
Carta únicamente	3
Pendientes para Comité	1
Desistidas	6
Rechazadas	3

TERCERA PARTE

*CRÉDITO Y COOPERATIVAS, VÍAS Y TRANSPORTES,
CENTROS DE CONSUMO Y PRECIOS*

CAPÍTULO VII

CRÉDITO Y COOPERATIVAS

... "El papel principal del tipo de interés se relaciona con la necesidad que tiene la comunidad de bienes productivos de capital. No siempre ha ocurrido esto. Allá en la Edad Media, la mayoría de los créditos eran de consumo. Los préstamos hechos por los ricos a los pobres que se encuentran necesitados suelen ser siempre bastante impopulares. Sentimos lástima de Esaú, que vendió el derecho de primogenitura por un plato de lentejas, y después lo lamentó" ...

Paul A. Samuelson

1) Reforma en el sistema de crédito; 2) Del crédito hipotecario al crédito personal; 3) Operaciones a largo plazo y asistencia técnica; 4) Organismos existentes y su sistema de crédito; 5) El cooperativismo como organización de la reforma agraria; 6) Cooperativas de crédito, de maquinarias, de transporte y de asistencia.

1. A pesar de que durante el estudio del proyecto de la Reforma se adelantaron diversas intervenciones sobre los servicios de asistencia rural, la ley 135 de 1961 es muy parca sobre este particular, por lo que pensamos que el legislador dejó al gobierno el desarrollo de esta materia que cabe dentro de las facultades de reglamentación. Por lo mismo, nos ocuparemos de algunos de sus servicios y, en este caso, de dos muy importantes de ellos, como son el crédito y las cooperativas.

Es verdad que ya disponemos de algún sistema de crédito, pero en la materia, quizás por el miedo de caer en la precipitación y no disponer de mayor experiencia, no hemos andado con la rapidez que los nuevos sistemas exigen.

En este sentido, indudablemente la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, en 30 años de servicios, ha influido considerablemente; pero sobre todo, en el ramo agrario porque sus préstamos, cuya mayoría se concretan a maquinaria, asistencia y suministro de semillas, tienen para efectos de la Reforma Social Agraria, una falla mayor por el momento, como es la de que se basan principalmente en títulos perfectos de la propiedad de la tierra, sin que por ello, ya en los últimos años, no haya la Caja extendido su radio de acción a otras zonas

con base en contratos de arriendos de tierras para explotación y las operaciones denominadas "ganados en compañía", etc.

Pero para que este organismo pueda servir eficazmente a la reforma, habría que modificarle su estructura, ya que se creó para prestar asistencia financiera a los agricultores y ganaderos. Su propia reforma de 1940 y otras posteriores, le permiten atender operaciones a corto, mediano y largo plazo; y sus agencias, que pasan de 500 en todo el país, prestan un servicio rápido pero limitado, porque la importancia del organismo no está compensada con la cuantía de sus recursos económicos.

* * *

2. Siguen en su orden, el Banco Ganadero y el Banco Cafetero, los dos con funciones que sus nombres denuncian. El Banco Ganadero y los fondos ganaderos departamentales, tienen un crédito selectivo para la ganadería que facilita las operaciones rápidas, generalmente con término de un año o menos, lo que para esta industria sirve, pues el ganadero de "levante" es generalmente poseedor de grandes recursos, en cambio el otro —el pequeño ganadero— vive para transacciones rápidas y de momento, pero cuenta a su favor con que la mayor parte de las operaciones se efectúan de palabra y con una gran confianza en la buena fe del gremio, que es uno de los más saneados, honrado y de crédito en nuestro país.

El Banco Cafetero es una institución financiada en gran parte por la Federación Nacional de Cafeteros y con una proyección concreta y dirigida hacia los centros cafeteros, que son unos pocos departamentos del país.

Pero nuestro propósito al comentar la situación actual de nuestro crédito y la transformación radical que tiene que sufrir para poder atender las exigencias de la Reforma Social Agraria, es el de que toda nuestra banca y su sistema crediticio es inactual, podríamos decir arcaico, ya que en Europa con Alemania a la cabeza, y en América con Estados Unidos, el crédito es una institución moderna, eminentemente

personal, en donde juegan más que los bienes y la propiedad, la persona con sus iniciativas y esa institución novedosa y respetable que en economía se llama la casta "de los directivos y los emprendedores".

Frederic Benehan, y todos los autores modernos de economía, nos hablan claramente del crédito moderno, fundamentado en la persona, en la impresión que esa persona causa al banquero con su poder de iniciativa y de organización. Para formarnos una idea más o menos concreta sobre la diferencia que hay entre el sistema de crédito antiguo, que es el acostumbrado en Colombia, y el sistema de crédito moderno, que es el personal, nos permitiremos relatar un mismo ejemplo en los dos casos.

En el país, para solicitar una persona un crédito ante un banco, necesita disponer ya de una cuenta corriente en dicha institución. Dicha cuenta debe ser abierta, en los bancos pequeños, con un depósito inicial no menor de \$ 3.500.00; en los grandes con mayores sumas. Fuera de este requisito, se necesita un detallado formulario que hay que satisfacer totalmente, en donde cuentan diferentes clases de referencias, direcciones, teléfonos, residencias y oficinas. Abierta la cuenta, el cliente respectivo debe presentar, para su expediente en el banco, un balance de bienes firmado por un contador público.

Desde el momento en que un cliente tiene una cuenta corriente, el banco favorecido por él, viene utilizando su dinero sin compensar interés alguno, en favor de otras personas y otras operaciones, que sí reconocen al banco intereses elevados por su naturaleza de entidad creditaria. Es decir, el banco está usando los fondos ajenos en provecho propio. Pero al solicitar ese mismo cliente, que el banco le haga una operación de préstamo, se encuentra con que tiene que someterse a una nueva investigación que conlleva a lo siguiente: Examen del balance que reposa en el banco, comprobación de la cuantía de la suma con que se abrió la cuenta corriente de que venimos hablando; promedio del movimiento de fondos en dicha cuenta; un fiador de reconocida solvencia y con propiedades en finca raíz; finalmente, un porcen-

taje deducido del balance y del movimiento de la cuenta, el que generalmente se fija en el 10% para la cuantía de la operación solicitada. Y después de todo este largo estudio que lleva tiempo y paciencia, someterse a un turno entre los muchos solicitantes, para que el banco, a medida que va recibiendo cancelaciones de otras operaciones, pueda atender las nuevas que se le formulan.

Como se puede observar, y en caso de que la respuesta sea afirmativa por parte del banco, este es un sistema crediticio arcaico, que no beneficia sino a los ricos y que excluye de sus posibilidades a quienes no son poseedores de bienes de fortuna, además de que nuestros bancos negocian con el dinero ajeno sin arriesgar jamás el propio, que, por lo general, está invertido en grandes edificaciones como un respaldo, pero al mismo tiempo, como un nuevo negocio, también muy lucrativo.

El crédito personal tiene sus riesgos hasta cierto límite; pero la asistencia técnica de las instituciones bancarias y el estudio de cada caso particular, a la vez que la vigilancia de la inversión, constituyen suficiente garantía, y en nuestra época se ha comprobado que su rendimiento y eficacia son mayores.

* * *

3. Los costos de una maquinaria agrícola son superiores a toda posibilidad de un parcelario, y éste, sin la cooperativa de maquinaria, que asocie en una misma zona a determinados cultivadores, los productos que podría obtener del cultivo de la tierra no estarían en condiciones de competir normalmente en los mercados. Y en el supuesto de que determinado propietario lograra el máximo esfuerzo de adquirir una maquinaria de esta naturaleza, ello sería ruinoso, pues el uso que para su servicio recibiera la máquina, no compensaría jamás ni siquiera la depreciación, y menos, ninguna productividad. Pero en cambio, una cooperativa agrícola sí puede disponer de un completo equipo con capacidad para una gran zona, ocupación garantizada más o menos permanentemente y con costos de sostenimiento y operación, al alcance de cada uno de los cooperados.

En el ramo del transporte sucede igual; y en el del crédito, se podría pensar en cooperativas de préstamo para financiación de cultivos que tendrían como garantía la venta de la producción a la misma cooperativa, la que a su vez, se presentaría en mejores condiciones a los centros de consumo, pudiendo competir normalmente en el mercado por calidad y precios y estando en condiciones de esperar la época indicada, sin sufrir la especulación que se acostumbra, y al mismo tiempo, habiendo garantizado a sus cooperados, de antemano, la compra de su producción a precios normales.

El sistema anterior, que no es nada nuevo, es lo que podría garantizar la Reforma Social Agraria, en su segunda etapa, cuando ya se hayan adjudicado las parcelas y estén en marcha las colonizaciones; o sea que esa gran producción agrícola y también la ganadera, que habrán de esperarse, no se perderían, pues el país, con sus mercados, estará en condiciones de absorberlas para el consumo nacional o exportarlas, en caso de sobrantes que pudieran competir en otros mercados foráneos.

Sin embargo, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, denuncia una avanzada en su sistema de crédito, por diverso, selectivo y de larga duración, y presenta las siguientes clasificaciones en sus operaciones:

- A damnificados para cancelar deudas a particulares;
- Para propiedad, o sea de pequeñas parcelaciones privadas;
- A cooperativas agrícolas;
- A financiación de maquinaria agrícola de fabricación nacional;
- De conciliación y de equidad y,
- De rehabilitación de paneleros.

Además de los créditos comunes y corrientes para determinadas cosechas, para operaciones ganaderas, para estudio del suelo y suministro de maquinaria, asistencia técnica, etc.

Conviene destacar del último balance de la Caja Agraria, datos que consideramos demasiado elocuentes.

En 30 de junio de 1961, la cartera de la Caja Agraria era de . . .

310.642 obligaciones por un valor total de \$ 961.146.635.00, figurando como vencidas 33.355 por la suma de \$ 94.313.758.00 datos que comparados con los de junio de 1960, arrojan una capacidad de expansión de \$ 164.675.513.00, que es una elevada proporción, en el sentido de superarse cada año en el número de mayores y nuevas operaciones crediticias.

* * *

4. Contrastan las estadísticas anteriores con el ningún incremento de las cooperativas agrícolas, de tan indispensable utilidad para el sistema de colonización y parcelación, hasta el caso de que siendo dicho sistema muy avanzado, los datos sobre cooperativas agrícolas no pueden ser más bajos, hasta el extremo de que se reducen a lo siguiente:

En el Ariari: la cooperativa agropecuaria de Guanayas Ltda, y la sociedad cooperativa de Charco Indio.

En el Caquetá, la sociedad de colonos de Maguare.

En el campo de parcelaciones figuran: La cooperativa de Parcelaciones Colón Ltda., en Santa Isabel, del Tolima; La cooperativa agropecuaria El Porvenir Ltda., en Villavieja, del Huila. La cooperativa de parcelarios El Plomo y la María en Natagaima (Tolima).

* * *

5. Lo anterior, es poco para nuestra Reforma Social Agraria, que viene a ser una nueva organización del campo y la que avasalla y exige que su influencia sea recibida y asimilada, no sólo por parte de la organización estatal, sino también por los particulares; y de la ciudadanía requiere una nueva mentalidad para comprender su alcance y para que todos puedan servirle y servirse de ella. La falla en una de las piezas del engranaje traería el fracaso total de la obra; y es aquí en donde cuenta aquello de que la gangrena en la parte, afecta la salud del todo.

Ejemplo: la persona interesada en adelantar un negocio cualquiera

o financiar una empresa, hace personalmente o asesorada por los entendidos, un estudio del crédito y de la asistencia técnica, pues nada lograríamos con entregar a un individuo una parcela de tierras, si al mismo tiempo no se le facilitan las herramientas para poderla poner a rendir, pues con tierra y propiedad, se podría crear una nueva casta de pobres cuya riqueza, sin las asistencias señaladas, sería meramente ilusoria.

* * *

6. Se nos ha ocurrido estudiar conjuntamente los servicios de crédito con los servicios cooperativos, por la sencilla razón de que los últimos participan de los primeros y, a la inversa, éstos fortalecen a los otros.

Colombia figura en las estadísticas americanas como el tercer país cooperativo urbano después de Argentina y México; pero en el décimo quinto en el ramo de cooperativas rurales. Significa esto que el cooperativismo en nuestro país es descompensado. Se intensifica y satura en las ciudades, y no existe prácticamente en el campo. Y ahora lo que vamos a necesitar es un gran sistema de cooperativas rurales, para la asistencia técnica y suministro de semillas y sementales; para el transporte, y particularmente, para la adquisición de maquinarias.

CAPÍTULO VIII

VÍAS Y TRANSPORTES

... "En la categoría de los servicios que tienden a volverse monopolios, quedan la provisión del transporte, por ferrocarriles, carreteras, transporte aéreo, marítimo, fluvial, el suministro de gas, electricidad y otros servicios públicos, los cuales también tienden a volverse monopolios de carácter nacional, regional o local, debido al gran capital fijo que requieren y causa de la duplicación de las plantas y unidades que tendrían que llevarse a cabo si diversas empresas compitieran entre sí para proveer a la misma agrupación social" ...

Frederic Benehan

1) *Plan Vial Nacional*; 2) *Planes de Vías Departamentales*; 3) *Planes complementarios*; 4) *Caminos vecinales*; 5) *Ministerio del Transporte*; 6) *Cooperativas Rurales de Transporte*; 7) *Impuestos bajos de Aduana para repuestos*; 8) *Ferrocarriles*.

1. En desarrollo al plan de estudiar separadamente los servicios de asistencia rural, nos ocupamos ahora de *vías y transportes*, problemas por decir lo menos, con los que habrá de tropezar como obstáculo, la Reforma Social Agraria, en razón de lo que nos proponemos exponer seguidamente.

Para acabar con el desorden de adelantar la construcción de vías según los intereses locales o regionales, y atendiendo a planes técnicos financiados, el Gobierno, por ordenamiento de la ley, creó el plan "vial nacional" consistente en un estudio de conjunto de las grandes vías troncales que necesita el país, plan que confronta la posibilidad de otros adicionales.

* * *

2. Además existen los planes "viales departamentales", a cargo de los fiscos de los departamentos, que atienden a obras encaminadas a empalmar con las grandes troncales o a unir éstas entre sí. Muchas de estas obras merecen auxilios de la nación.

Fuera de lo descrito, y en materia de vías, Colombia cuenta con un magnífico transporte aéreo, el que es para la producción agrícola supremamente caro.

Con el ferrocarril del Magdalena, obra formidable para el futuro

pero superior a las posibilidades actuales y carente de obras complementarias como bodegas, ramales interdepartamentales y concentración especial de carga. También el resto de los ferrocarriles, que ya todos son nacionales.

Además están las vías fluviales, principalmente el río Magdalena, que cruza la mayor parte de los departamentos; y las arterias río San Jorge y río Sinú, que sí prestan un importante servicio para sacar a centros mayores de consumo la producción agraria y la ganadera.

* * *

3. Pero indudablemente, las vías que están llamadas a desembotellar al país y que resultan más económicas para una futura producción intensa rural, son las carreteras, y como complemento de éstas, una magnífica red de "camino vecinales".

Nuestro problema grave en materia de carreteras es el de la carencia de una conservación adecuada, aunque últimamente se ha establecido el sistema "del peaje", cuyo producto se destina a la conservación y mejora de dichas vías. Por otra parte, muchas de nuestras carreteras no son pavimentadas y por lo tanto, su tráfico normal es de temporadas. Y no pocas, son construidas para el tráfico de vehículos menores, y cuando se trata de utilizarlas para el transporte de carga pesada, su vida es precaria.

* * *

4. Existe la esperanza, y para ello cursa en el congreso un importante proyecto del senador Rafael Gerlein y Villate, de que sean los "camino vecinales" los mejores auxiliares de la Reforma Social Agraria, en materia de vías; y ello se explica, porque nuestras parcelaciones necesariamente deberán efectuarse en regiones apartadas, y por los mismo, carentes de vías. Y esa producción que es de esperarse, sin disponer de los medios necesarios para salir a los centros de consumo, se perdería, haciendo nulo el esfuerzo de la Reforma.

Si el gobierno, independientemente de la Reforma Social Agraria, logra construir y luego conservar la red de "caminos vecinales" de que venimos hablando, nuestro sistema de vías sería —en nuestra condición de país subdesarrollado— el mejor y más completo de la América, y garantizaría que esa gran producción agrícola y ganadera que aspiramos a fomentar, pueda, por la existencia de vías, resultar económicamente apta para competir.

* * *

5. Conexo, afín y complementario de nuestro servicio de vías, está el del transporte, cuya gravedad corre paralela con el otro.

Mucho se ha venido hablando últimamente de la necesidad de crear el Ministerio del Transporte, como reconocimiento explícito a la situación difícil por que atraviesa este servicio y como para llamar la atención del país sobre las diferentes y complicadas circunstancias que lo rodean. En este caso, nosotros no hablaremos de nuestro transporte urbano, sino del transporte rural, que va a demandar la Reforma Social Agraria a medida que su desarrollo prospere y que las parcelas adjudicadas y las colonizaciones adelantadas voluntaria u oficialmente, comiencen a dar el rendimiento económico que se calcula para el futuro.

El transporte es una industria complicada y con facetas de servicio público; con repercusión económica y con demanda mayor cada día, pues su vínculo entre los centros de producción y los centros de consumo influye considerablemente, por un lado para abaratar la producción, y por otro, para facilitar el juego normal de los precios que surge de las alternativas entre la oferta y la demanda.

Nuestro transporte, como industria organizada independiente, tiene demanda suficiente; y nuestra carga asegura un desarrollo normal progresivo, si el servicio se presta con la eficacia que se demanda. Pero hay dos factores que suben sus tarifas, y son: los precios de los combustibles y el de los repuestos, ambos supremamente elevados.

En materia de combustibles, el país tiene por qué pensar, que ya debemos favorecernos con la nacionalización de la industria del petróleo y sus derivados, pues es de suponer que el interés nacional prive sobre el comercial de la Empresa Colombiana de Petróleos; sin que quiera decir ello que dicha entidad no deba hacer negocio, pero sin olvidar su contribución efectiva a mantener unos precios normales para que el costo de la vida no siga subiendo verticalmente. Claro que se comprende que el período inicial de esta empresa; por su capacitación de personal, por los ingentes gastos sobre construcción de refinerías y oleoductos, exigía que dichos precios no sólo bajaran sino que podían seguir una proyección de momento alcista; pero hoy hay que seguir reclamando siquiera una estabilización de precios, pues no valdría la pena que el gobierno en representación de sus contribuyentes invirtiera grandes sumas en la creación, sostenimiento y mejoramiento de estas empresas, y de que ellas, a su turno, no compensaran en algo este esfuerzo para beneficio de la ciudadanía.

* * *

6. El costo de los repuestos, elevado por el alto impuesto de aduana, encarece un transporte que debería ser barato; y esta es una política que hay que tratar a fondo, ya que las medidas transitorias de "subsidios" no son sino paliativos que, a la larga, arruinan la industria sin lograr la baja de las tarifas; ni siquiera la estabilización, ya que la inconformidad es el ambiente que nos conduce a permanentes conflictos de huelgas.

* * *

7. A cambio de subsidios, el gobierno debe considerar una medida que ha servido en otros países, como es la de mantener unos impuestos de aduana bajos para la importación de repuestos con destino al transporte de carga como servicio público: determinación que es fomento y garantía para el transporte, seguridad de tarifas medias y tranquilidad social para el país. Sin esta medida, y en razón del

uso de las máquinas, de sus depreciaciones y de su agotamiento, el problema del transporte se complica y dificulta cada día más; como consecuencia del mismo, las tarifas siguen su tendencia alcista y su repercusión en los precios es definitiva para elevarlos, trayendo toda esta amalgama el estímulo de la especulación y del fomento de los monopolios.

* * *

8. Como complemento de todo lo dicho, queremos tratar finalmente la situación de nuestros ferrocarriles, sistema de transporte oficial que no llena su misión, por falta, no digamos de técnica, sino de administración, de una parte; y de otra, por carencia de comprensión oficial y ciudadana.

El transporte en ferrocarril en el mundo nunca ha sido negocio lucrativo: esta clase de movilización, que siempre está en manos del Gobierno, es conveniente, pero para mantenerla se demanda pensar en que es una necesidad, y como tal, siempre estará recibiendo inyección económica de los gobiernos. Es lo que en nuestro medio se denomina "un mal necesario".

Nuestros ferrocarriles, que ya han pasado todos a la Nación, necesitan conservar sus rieles con cuidado de la tierra donde están enclavados; mejorar sus estaciones y prestarles vigilancia; pero sobre todo, el poder reemplazar el material rodante, que no corresponde en su totalidad a las exigencias del momento, ni en lo que concierne al transporte de carga ni al de pasajeros. Es esta una empresa que demanda grandes inversiones y que no puede conservarse solamente con el producto de sus servicios. Pero Colombia, como el resto del mundo, necesita para su economía y para su progreso, de una adecuada red de ferrocarriles y con ella, un sistema completo de bodegaje y almacenamiento de carga.

Sólo resta destacar que el gran esfuerzo efectuado para disponer del "Ferrocarril del Magdalena", con lo que logramos comunicar la capital del país y todo el interior, con la Costa Atlántica, se está ma-

logrando por la falta de grandes bodegas en Santa Marta y por la no construcción de pequeños ramales que unifiquen los cuatro departamentos de la Costa. Tenemos que acabar con el sistema de emprender las obras y luego, dejarlas fracasar, por ahorrarnos el esfuerzo final. Hoy disponemos de planeaciones y financiaciones previas, que no justifican tales realizaciones trucas; y por lo mismo, las obras que no hayan merecido una total financiación, deben ser terminadas, pues vale la pena poner un poco más y no perder toda la enorme inversión efectuada hasta el momento.

* * *

Para que se entienda que el alto costo de los ferrocarriles, su gravoso mantenimiento y las grandes pérdidas que siempre dejan, no son sucesos únicos nuestros, nos respaldamos en la opinión de un técnico extranjero en la materia, H. M. Scott.

... "Examinemos primero las razones exclusivamente técnicas valederas para el caso de los ferrocarriles: la primera, necesidad de un sistema ferroviario y la uniformidad, que las diferentes líneas que se encuentren en un lugar común, que las señales sean uniformes y que las mercancías y los pasajeros puedan pasar de unas líneas a otras sin tener necesidad de renovar sus boletos y de hacer cambios frecuentes. Para poder llegar incluso a esta organización elemental se precisa alguna clase de control unificado. Es posible que esto no signifique más que convenios prácticos ocasionales entre compañías independientes; pero en la práctica, para que los horarios sean armónicos, para que los empalmes sean racionales y para impedir que se produzcan dualidades, la colaboración ha de ser bastante constante. A la larga estas consideraciones señalan siempre la necesidad de grandes unidades ferroviarias.

“Pero existen otras razones más imperiosas que éstas; las que surgen del peligro, que puede resumirse en tres palabras: ‘competencia a muerte’. A la larga, en los ferrocarriles, como en las demás empresas, los ingresos tienen que cubrir tanto los gastos generales como el costo primo; pero, a corto plazo, cualquier ingreso que lo cubra y que contribuya en algo a pagar los gastos generales es mejor que el abandono total del trabajo, pues en todo caso es necesario pagar intereses sobre un capital invertido muy grande. Es mejor continuar el tráfico con pérdida que incurrir en una aún mayor, abandonándolo. El resultado es que cuando existen dos líneas en competencia, ya sea porque atienden aproximadamente el mismo territorio, o porque unan dos puntos importantes siguiendo diferente camino, es casi forzoso que, a falta de un acuerdo, surja una competencia muy agria y perjudicial. Para atraer más tráfico, el ferrocarril ‘A’ baja sus tarifas; el ‘B’ se encuentra por lo tanto ante la perspectiva de una baja de la demanda y hace lo mismo por preferir una pérdida pequeña a la perspectiva de una decadencia permanente. El ferrocarril ‘A’, posiblemente pretendiendo hacer quebrar a su competidor y obtener así un monopolio, acude a represalias, y el proceso vuelve a empezar sin más límite a la baja de precio que el costo primo, que es muy inferior a la cuota realmente económica. Si el ferrocarril ‘A’ tiene una situación financiera mucho más fuerte que el ferrocarril ‘B’, o viceversa, al final de la lucha puede ser que el más débil quiebre y el fuerte compre la línea del quebrado, o bien que ésta quede abandonada (un desperdicio social sin sentido). Pero la competencia es un negocio que, además de ser pernicioso, supone un desperdicio aun si la lucha no se lleva a su fin. A los consumidores les fastidia que las tarifas cambien de un día a otro y no poder saber con exactitud cuáles van a ser sus costos de transporte; y si

las tarifas ferroviarias artificialmente bajas persisten durante mucho tiempo, conducen a una distribución de nuevas empresas, fundadas para aprovecharse de aquéllas, distribución que no guarda relación con lo que es económicamente mejor en condiciones normales. Los peores ejemplos de lucha tales como los descritos se encuentran en la historia de Estados Unidos, pero en todos los países los ferrocarriles han tenido que celebrar acuerdos a fin de evitar esta forma de suicidio económico”.

Conclusión general. Este estudio de las condiciones que prevalecen en los ferrocarriles y en la navegación nos permite sacar una conclusión general importante. Es esta: que cuando los gastos generales son elevados en proporción a los costos primos, el peligro de competencia a muerte tiene muchas probabilidades de hacer que las diferentes empresas lleguen a acuerdos, a los que de seguro seguirá una asociación más íntima; el monopolio es más probable cuanto mayor sea la proporción que guarden los gastos generales respecto de los costos primos.

CAPÍTULO IX

CENTROS DE CONSUMO Y PRECIOS

... "Si, suponiendo constantes los precios, aumenta el ingreso a disposición del individuo y por lo tanto disminuye su utilidad marginal, debería concluirse, de acuerdo con la fórmula de la compra, de *todas las mercancías* ya adquiridas con anterioridad que las condiciones serían para una mayor cantidad de compra. Y por lo demás, esto sucede cuando la utilidad de una mercancía cualquiera dependa solamente de la cantidad de la mercancía misma" ...

C. Bresiani-Turroni

1) *Mercados: Diversidad, fomentación y naturaleza*; 2) *Precios: Competencia perfecta, demanda y oferta*; 3) *Tabla de la demanda; La curva de la demanda; Ley del consumo decreciente*; 4) *Demanda elástica e inelástica*; 5) *Intersección estatal, regulación y sustentación de precios*; 6) *Institutos*.

1. El mecanismo del mercado, además de mantener su influencia sobre el producto nacional bruto, ocupación y empleo, sobre el consumo, sirve para alinear los servicios productivos a los diversos tipos de producción física y de servicios personales. La tierra es un servicio productivo, como la maquinaria y como los edificios; también, como la regulación con utilización del caudal de los ríos, pero por encima de todo, de la mano de obra humana.

* * *

La palabra *mercado* no es ajena a nadie, pero su significado no es siempre el mismo. Puede ser lugar en donde se compra y en donde se vende; es sistema de organizaciones vinculadas estrechamente que se consagran a comprar, vender, transportar y almacenar determinado género de mercancías; y es mercado también a pesar de las dos definiciones anteriores, una serie de condiciones o fuerzas que se combinan y fijan los precios.

Por eso se clasifican los mercados como geográficos, estructurales y de regulación de precios.

En nuestras ciudades existe generalmente un gran mercado: desordenada concentración de tiendas o puestos en donde se vende de

todo; pabellones para expendio de carne o frutas; desembarcaderos para recibir mercancías provenientes del mar o del río; placitas próximas en donde se liquiden al ojo producciones locales diversas, o se efectúa el trueque de éstas con manufacturas o abarrotes, etc. Cuando estas ciudades son mayores, existen también otros mercados en los principales barrios.

En las poblaciones del interior y especialmente en Cundinamarca, funcionan estos mercados en las plazas públicas, y se dice que ese municipio hace su 'mercado' el día de tal semana. Es una especie de feria en pequeño.

Igualmente figuran los mercados locales en los que se ofrece y contratan la mano de obra y los servicios profesionales.

En estos mercados conocidos, todo artículo igual tiende a figurar con precio igual en un momento dado, si se estiman los costos del transporte del artículo de un lugar a otro. Pero no siempre es así, a pesar de constituir el libre funcionamiento de la competencia.

Como queda claro verlo, hemos descrito nuestros mercados geográficos.

* * *

Con muy poca instalación material se nos presentan los mercados de productos agrícolas —ejemplos de estructurales— en donde los cosecheros ofrecen diariamente los productos de sus parcelas. No figuran aquí especialistas; no hay selección de productos; ni información sobre los precios, ni cifras sobre cantidades vendidas y cantidades en disponibilidad.

* * *

Pero el mercado de regulación de precios es más amplio y más abstracto. Y es que los elementos que influyen sobre el mercado pueden no ser concretos. Juegan hechos, condiciones y nexos. A pesar, para la economía, la formación de los precios es lo fundamental, y allá nos encaminamos.

Para la competencia perfecta es necesario que dentro del mismo mercado haya siempre una misma cantidad de compradores y vendedores, que sin representar gasto alguno para ello, puedan entrar y salir unos y otros, sin caer en la cuenta de que si el vendedor retira sus ofertas y el comprador sus peticiones, esta actitud influiría en los precios.

El monopolista, por su parte, persigue recargar el precio para obtener mayores excedentes de ingresos por encima del costo total, y es esto lo que se llama "beneficio de monopolio".

* * *

2. Conocidas las necesidades de la colectividad, la circunstancia de la oferta de los factores de producción primarios —trabajo, tierra, consumo— y las posibilidades técnicas para la combinación de los mismos factores de la producción, se conocerá el guarismo de las cantidades cambiadas y los precios.

Los precios aisladamente no dependen de la cantidad producida, ni ésta del precio; por lo mismo, todos los precios y todas las cantidades se determinan en forma simultánea.

Walter Adolf Johr nos ofrece un ejemplo claro:

"El precio que Pedro paga por 20 quintales de carbón no sólo depende de la urgencia de su necesidad de calefacción, de los costos de transporte, del margen del comerciante y de los costos de extracción, sino también de las necesidades de Pedro y de sus congéneres, igual que de las condiciones de oferta no sólo de aquellos factores de la producción que cooperan en el proceso de producción, transporte y venta de carbón, sino de todos los factores de producción; y finalmente, no sólo de las posibilidades técnicas de la producción del carbón, del transporte del carbón y del comercio del carbón, sino de las condiciones de producción —en el sentido más amplio— de todos los bienes económicos".

* * *

3. Se observa que cuando sube el precio de un artículo, la tenden-

cia es la de venderse el mismo menos; cuando el precio es bajo, la tendencia es de una cantidad mayor de compra. De donde se deduce, una relación concreta entre el precio de un artículo y la cantidad demandada de ese mismo artículo. Algunos tratadistas le dan a este fenómeno el nombre de *tabla de la demanda*. En el mismo desarrollo de este proceso aparecen nuevos fenómenos y seguidamente del anterior, tenemos el de la *curva de la demanda*: consecuencia de la relación inversa entre la cantidad y el precio o la inclinación de la curva hacia abajo, o *ley del consumo decreciente* a medida que es mayor el precio. Al reducir precios, mayor será la demanda; o mejor, al mandar mayor cantidad del mismo artículo al mercado, el precio a que se venderá, será también menor.

* * *

4. Así van desfilando diversos fenómenos como los de *demandas elásticas e inelásticas*; elasticidad que depende de la totalidad de los ingresos; luego el *coeficiente numérico de la elasticidad*, la *elasticidad en la competencia perfecta, e imperfecta* hasta llegarse al *equilibrio de la oferta y la demanda*.

Paul A. Samuelson nos facilita un magnífico resumen sobre estos fenómenos descritos y el que transcribimos seguidamente:

“La elasticidad de la demanda mide la intensidad con que las ventas aumentan al ser reducido el precio. La demanda es elástica, inelástica o unitaria, según que la reducción en el precio haga aumentar, disminuir o deje invariables los ingresos totales. Esto es consecuencia de definir la elasticidad de la demanda como la variación proporcional en la cantidad dividida por la variación proporcional del precio.

“Se llama competidor perfecto al vendedor demasiado pequeño para influir de manera apreciable en el precio de las mercancías que vende. Su curva de demanda es, por definición, horizontal y de elasticidad infinita. Competidor

imperfecto es el que ejerce cierto grado de control monopolístico sobre el precio de algo. Su curva de demanda no llega a tener elasticidad infinita de demanda y muestra un declive.

“La curva de oferta representa la relación entre los precios y las cantidades de un bien que los productores estarán dispuestos a vender; generalmente, pero no siempre, la curva de oferta se eleva hacia arriba y hacia la izquierda, al producirse mayores ofertas por las subidas de los precios.

“El equilibrio del mercado sólo puede establecerse cuando las cantidades ofrecidas y las demandas son idénticas. Para cualquier precio mayor que el de la intersección de las curvas de oferta y de demanda, la cantidad ofrecida excederá de la demanda y se producirá una presión descendente sobre el precio a medida que algunos vendedores empiecen a socavar el indicado precio. Similarmente, el lector deberá ser capaz de demostrar por qué cualquier precio inferior al del equilibrio sufriría una presión ascendente irresistible”.

* * *

Agotada la ilustración teórica, nos resta sólo concretar estos fenómenos económicos en el caso particular de Colombia, y para esta ocasión, a la situación actual de nuestros centros de consumo, mercados y precios, y adelantar opiniones sobre lo que necesitamos proporcionarnos en la misma materia para atender las futuras exigencias de la Reforma Social Agraria.

Como centros de consumo en nuestro territorio, el país cuenta en el ramo agrícola, con los mercados o plazas de las ciudades o poblaciones, pobres organizaciones antiguas sin agilización para sus transacciones; sin higiene ni confort; sin información regular sobre precios y existencias; sin regulación técnica de ventas y cosechas; y sin observancia oficial oportuna para neutralizar la especulación, evitar los monopolios y regular los precios.

En cambio, disponemos de mejores medios para atender la oferta y la demanda de la ganadería. Colombia dispone de plazas de ferias ganaderas acreditadas nacional e internacionalmente. Girardot, Sincelejo y Montería son los primeros centros ganaderos de transacciones elevadas. Les siguen Medellín y Palmira, además de otros menores, en donde se realizan certámenes periódicos que aparecen como índice de magníficas operaciones con figuración de ejemplares campeones de la ganadería criolla y de la pura o cruzada de ascendencia extranjera. A estas ferias ganaderas concurren negociadores profesionales que confían en opiniones de jueces de Estados Unidos, país en donde las revistas especializadas publican comentarios y estadísticas sobre las ferias nacionales nuestras.

Por lo tanto, en agricultura necesitamos de modernos mercados geográficos y estructurales, seleccionados en función de regiones y producción calificadas; para llegar a los actuales centros de consumo y a los futuros que se construyan y estructuren, se demandan vías y transportes, factores que influyen en el juego de los precios.

En el ramo ganadero, se debe seguir fomentando el programa de ferias, persiguiendo hacer éstas más ágiles, más continuadas y dotando sus plazas de elementos materiales y técnicos indispensables.

* * *

5. Para la regulación de los precios no es suficiente en nuestro medio con dejar operar libremente la oferta y la demanda, ya que dichos fenómenos están interferidos por monopolistas y especuladores, amén de que nuestro atraso técnico en el cultivo, el poco circulante de que se dispone, las elevadas tarifas del transporte encarecido, las vías deficientes y otras cosas más, no lo permiten.

Sin embargo, la nuestra es una economía intervenida, y por lo tanto, debe ser regulada para la fijación de los precios, ya sustentando éstos cuando así se necesitare, o asegurando la compra de las cosechas, con auxilio para las mismas y con crédito, suministro de semillas y asistencia técnica.

* * *

6. La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y el Instituto Nacional de Abastecimientos, son los dos organismos que deben —además de INCORA— intervenir eficazmente con préstamos para maquinaria, semillas, tratamientos de suelos, fumigación y la previa garantía de la compra total de la cosecha para su almacenamiento y selección, pudiendo de esta manera sacar al mercado estas cosechas en la mejor oportunidad.

Para la ganadería también es nuevamente requerida la Caja Agraria con sus créditos selectivos, el Banco Ganadero y los fondos departamentales, pero todas estas intervenciones necesitan agilización en tiempo y ahorro de papeleos y suficientes recursos económicos, si queremos que la Reforma Social Agraria no perezca por inercia oficial.

Para hacer resaltar la diferencia actual entre el estado de nuestros mercados agrícolas y los ganaderos, citamos la opinión autorizada del doctor Alberto Aguilera Camacho.

... "Las tierras dedicadas a la ganadería se distribuyen así: a) En praderas artificiales 10.500.000 hectáreas, que corresponden al 37% del total de los terrenos aprovechables; b) En praderas naturales permanentes 5.000.000 de hectáreas, que corresponden al 18.6%, y c) En praderas naturales de temporada, 11.000.000, que corresponden al ... 43.9%.

"El total de la tierra dedicada a la ganadería es como hemos dicho de 26.870.000 hectáreas, sostiene 13.500.000 vacunos, 1.400.000 ovinos, 520.000 caprinos, 2.100.000 porcinos y 2.133.000 equinos.

"El aprovechamiento del terreno con pastos naturales o artificiales, se hace en cuatro formas: cría, levante, engorde y producción de leche. Existen algunas fincas técnicamente dirigidas, dedicadas a la explotación de las tres primeras formas de clasificación; pero en general los fundos gana-

deros se dedican a la cría y levante o al engorde y producción de leche en los valles cercanos a las grandes ciudades.

“Un problema de urgente solución es el de la cría; el descuido, por la forma extensiva como se realiza la ganadería, produce una inmensa mortalidad de terneros, que se aumenta considerablemente en los hatos por cuanto al propietario le resulta antieconómico sus sostenimiento.

“El levante y engorde ocupa un 80% de las tierras dedicadas a la ganadería, y es precisamente el que se realiza en forma extensiva, el que resta mayor cantidad de tierra a la agricultura y el que en mayor volumen las mantiene incultas, abandonadas o semiabandonadas”...

CUARTA PARTE

DOTACIÓN DE TIERRAS
UNIDADES AGRÍCOLAS FAMILIARES
CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES



CAPÍTULO X

DOTACIONES DE TIERRAS

... "Hay pues una confiscación que va del 80% en el primer caso, el 83 y medio en el segundo caso. ¿Por qué hay una confiscación? Porque el bono no tiene salida. Es muy difícil que un bono al 2% y a 25 años sea comprado por nadie. Porque el bono no tiene sino una posibilidad de que sea recibido a la par por el Instituto: para el pago del 15% de la principal de las cuotas de amortización gradual en algunos casos de parcelación. Es decir, un mercado exiguo tan pequeño, que no va a producirle al precio del bono ninguna sustentación. Entonces la persona que recibe esos bonos, que de suyo tienen una rentabilidad proporcional al 20%, tiene que sufrir las consecuencias de una desvalorización" ...

Álvaro Gómez Hurtado

1) En tierras baldías; 2) En tierras incultas; 3) Preparación de tierras al cultivo; 4) Expropiaciones y diversas formas de pago; 5) Controversia constitucional, filosófica y política sobre expropiación; 6) Forma de pago.

1. Disponemos en Colombia de grandes extensiones de tierra de dominio del Estado sin limitación precisa, con pésima administración, y las que se conocen como "terrenos baldíos", y cuya propiedad es de fácil adquisición por parte de los particulares vecinos de ellas y que resuelvan ocuparlas y explotarlas.

Sin entrar en dispendiosas consideraciones conocidas sobre lo que constituyen nuestros baldíos destacaremos dos aspectos que son los de la necesidad de dar a estas tierras una administración eficiente de la que carecen por parte del Estado y apoyar a los pequeños aventureros—colonos— para que se establezcan, pero disponiendo de una misma planificación y una asistencia en servicios que les son indispensables para comenzar su labor de conquista de la tierra.

* * *

Por disposición anterior a la Reforma, corría a cargo de los gobernadores la adjudicación de los terrenos baldíos, y el fallar las posibles oposiciones, pero siempre aceptando por mandato de la ley, que la ocupación con explotaciones agrícolas o ganaderas da derecho a la adjudicación, a menos que sean terrenos señalados expresamente por disposiciones legales para fines especiales o como reservas forestales. Podría afirmarse que esta es una propiedad que en nuestro país se ad-

quiere de hecho con la ocupación, y que se formaliza después por parte del Estado.

El apoyo oficial a los pequeños colonos se concreta en prestación de servicios de asistencia técnica, económica y social, destacando entre éstos la cooperación financiera y la del personal técnico oficial.

* * *

2. El artículo 96 de la Reforma Social Agraria, en forma taxativa y persiguiendo la eficiente explotación de la tierra y el mejoramiento del bienestar campesino, obliga al Estado a prestar los siguientes servicios:

a) Los destinados a facilitar el empleo de maquinaria y animales de labor.

b) Los beneficios, empaque y transporte de productos agrícolas y pecuarios.

c) El de silos y almacenamientos.

d) El de comisariatos.

e) Los que faciliten el mejoramiento de las viviendas rurales.

Promoverá igualmente el establecimiento de pequeñas industrias para facilitar ocupación complementaria a las familias campesinas, y granjas de demostración y capacitación con escuelas anexas.

Con los servicios anteriores, el Estado ahorra a sus colonos voluntarios un despilfarro de esfuerzos, esperanzas y años, y a su vez, capacitándolos técnicamente y auxiliándolos, el Gobierno se asegura un ordenado plan de colonización particular que tiende a reforzar los de tipo oficial, que corren a cargo de los organismos de la Reforma.

* * *

3. "Los predios, total o parcialmente, que durante 10 años no sean explotados económicamente, al extinguirse el dominio privado, con el carácter de *baldíos*, volverán al patrimonio del Estado". (Ley de tierras 200 de 1936).

La anterior disposición, que es, como queda dicho, ordenamiento de la ley 200 de 1936, fija la extinción del dominio privado sobre te-

rrenos no explotados económicamente. Y la ley 135 de 1961, al respetar este precepto, lo rodea, para su efectividad no lograda hasta ahora, con nuevas medidas, ya que esta extinción del dominio facilita para parcelar grandes extensiones de tierra sin rendimiento económico y social adecuados.

Garantiza la Reforma —a su vez— las inversiones que se hayan hecho en canales de irrigación o pozas, no considerando como incultas las tierras beneficiadas con estas obras, a pesar de no estar económicamente explotada la superficie. Igual consideración guarda para la propiedad privada que pertenece a compañías petroleras y han recibido permisos sobre explotación superficiaria.

Las tierras a orillas de los ríos, especialmente del Magdalena, Cauca y San Jorge, que padecen inundaciones periódicas y que por las mismas, no pueden ser explotadas económicamente durante todo el año, merecen de la Reforma trato especial. Para evitar estas y otras circunstancias adversas, autoriza obras de regulación del caudal de las corrientes hidráulicas, avenamiento y riesgos.

Cuando estas tierras son de propiedad privada, la habilitación y otras medidas auxiliares corren a cargo de INCORA, pero para ello se necesita solicitar la intervención, previa presentación de un plano, y si es posible, de un ligero estudio.

Andado lo anterior, llegamos a las expropiaciones, punto difícil pero ya superado, en que surgen diferencias sobre apreciaciones filosóficas, constitucionales y políticas en favor y en contra. Antes de tratarlas, transcribimos el texto del artículo 54 de la ley 135 de 1961, la que autoriza tales actos.

Artículo 54: El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria queda autorizado para adquirir tierras de propiedad privada con el objeto de dar cumplimiento a los fines señalados en los ordinales 1, 2 y 4 del artículo 1º de la presente ley, combatir la erosión de los suelos, efectuar reforestaciones y facilitar en las zonas rurales las obras de riego y avenamiento, el tránsito y los transportes.

* * *

4. *“Si los propietarios de las tierras que se considere necesario adquirir no las vendieron voluntariamente, el Instituto podrá expropiarlas, sujetándose a lo que se dispone en los artículos siguientes. De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución, se declara que hay interés social y utilidad pública en la adquisición de tales tierras”.*

Esto de las expropiaciones ha sido, como ya lo dijimos, el punto neurálgico de la reforma y en donde, no sólo adversarios, sino amigos, encuentran grandes diferencias.

El doctor Carlos Lleras Restrepo, Jesús María Arias y otros más, sostienen su conveniencia y fundamentan su parecer en razones diversas, pues de otra manera —continúan— y si el Estado se limitare a adjudicar baldíos y disponer de las tierras abandonadas cuyo dominio se ha extinguido, no estaríamos en presencia de una Reforma Social Agraria, sino de una simple redistribución de tierras oficiales.

Claro que surge la pregunta de si es constitucional la expropiación no efectuándose todo el pago del precio de las tierras de contado; pero la ley 135 de 1961, además de ser un estatuto fundamental y especial, constituye una auténtica revolución social y económica, y como tal, tiene que modificar el propio sentido de la Constitución, y así lo ha aceptado ya el país.

* * *

5. Ilustramos por su importancia, este aspecto de nuestro estudio y concretamente sobre expropiaciones, con varias opiniones que transcribimos.

Lleras Restrepo:

...“De manera que no solamente se ha estimado necesario apelar a la parcelación de tierras de propiedad privada, sino que ya se ha autorizado la expropiación de las que

estén incultas o insuficientemente explotadas. Este mismo Senado ha aprobado disposiciones que fomentan la parcelación por medio de la Caja de Crédito Agrario.

"Muchas razones económicas y de justicia fundamentan este procedimiento. Es, en primer lugar, evidente que una agricultura próspera, y en el mismo caso está la producción de leche y alimentos lácteos, necesita tener fácil acceso a los grandes centros de consumo. Los costos de transporte, las dificultades de conservación y otros factores, como la carencia de mecanismos adecuados de distribución, son obstáculos muy grandes para el progreso agrícola en los fundos muy alejados de esos grandes centros. De otro lado está la dificultad de prestar con eficacia los servicios técnicos y de asistencia social y financiera a campesinos dispersos en regiones remotas. Así pues, si en tierras más accesibles que los actuales baldíos puede intensificarse la explotación agrícola, con empleo de mayor número de brazos, lo indicado es proceder en esta forma. Social y económicamente se obtienen así mejores resultados.

"Existe, además, el problema ingente que significa el traslado a regiones lejanas de los trabajadores y sus familiares. No siempre es aceptable para éstos abandonar el medio en que han crecido y vivido, ni fácil adaptarse a otros climas, a cultivos que no conocen, a medios sociales distintos. En ocasiones es inhumano siquiera pensar en migraciones de grandes masas. Comentando las dificultades que algún ganadero exponía para trasladar sus ganados a tierras más distantes, un distinguido intelectual y hombre de estado no pudo menos de exclamar: siempre será más fácil arriar ganado que arriar a los trabajadores con sus familias. Esta frase resume muy bien la situación, tal como se presenta en muchos casos" . . .

López Michelsen:

“De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución, que corresponde a la reforma de 1936, existen dos clases de expropiaciones: una por motivos de utilidad pública o interés social, otra por motivos de equidad. Respecto a la expropiación por motivos de utilidad pública y de interés social, definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. ¿Qué quiere decir esto? Que definida la utilidad pública y el interés social dentro del contexto de la ley, podrá haber, como dice el texto, expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. A este respecto existe una sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

“Entonces me atrevo a afirmar lo siguiente: cuando la indemnización no es previa, cuando se hace en cinco contados, o cuando se hace en bonos, la ley debe fundarse, no en el artículo que ordena la indemnización previa, sino en el artículo que ordena los motivos de equidad, porque, de acuerdo con el principio jurídico de que el que puede lo más puede lo menos, basándose en la capacidad de expropiar la totalidad del predio sin compensación alguna, es obvio que se puede hacer la expropiación con indemnización parcial o con indemnización a plazos, basándose en este artículo.

“El R. Marino Rengifo formulaba una observación hace un par de días a este respecto, que si mal no recuerdo era la siguiente: que una ley por medio de la cual se decretaba expropiación por avalúo catastral y una suma adicional, había sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. ¿Es así o no? Esto me confirma en mi suposición de que si se dicta una ley, basándose en el primer párrafo, o sea el de la utilidad pública o interés social para expropiar sin indemnización o para expropiar con bonos, sería incons-

titucional, a tiempo que si se dicta basándose en el artículo de la equidad, se haría constitucional la ley, de acuerdo con el principio que he mencionado, según el cual el que puede lo más puede lo menos, que cita el propio doctor Lleras Restrepo en su exposición, en la ponencia para segundo debate del Senado”...

Jesús María Arias:

“Nuestras constituciones orgánicas se han inspirado especialmente en la norma indicada que fue trazada por la revolución francesa de 1789, cuando en la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano’ dijo en su artículo 17: ‘Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, ninguno puede ser privado de ella, sino cuando la necesidad pública, legalmente hecha constar, lo exige evidentemente, y bajo la condición de una previa y justa indemnización’. Aun dentro de las tendencias individualistas de aquella época de la revolución francesa, se reconocía una limitación de la propiedad, por el interés público, o sea que no era un concepto esencialmente exclusivista o absoluto, y se reconoció la supremacía del interés general sobre el particular.

“Muy similares a la declaración del constituyente francés, son los términos y conceptos que sobre esta materia concretan nuestras Constituciones de 1811 y 1812, que dicen: ‘Ninguno puede ser privado ni aun de la menor porción de sus bienes sin su voluntad y consentimiento, si no es en el caso de que una necesidad pública, legítimamente probada, lo exija, y esto bajo la condición de una justa y precisa indemnización’.

“La de 1821, con fórmula similar, exigía una ‘justa compensación’. Toma compensación por indemnización y prescinde del calificativo *justa*. La de 1830 exigió que la expropiación se hiciera, siempre que el propietario recibiera ‘pre-

viamente una justa compensación'. Cambió, pues, precisa por justa, y exigió por primera vez, que fuera previa. La de 1832 suprimió la calidad de previa y mantuvo lo demás, lo mismo que la de 1843. La de 1853 volvió a exigir indemnización previa y justa. Las de 1863 ratificaron el precepto de la indemnización previa, aunque no hablan de justa o precisa.

"Si llegamos a la Constitución de 1886, que es el antecedente inmediato de la reforma de 1936, que hoy regula esta materia, siempre inspiradas ambas en el concepto tradicional de la propiedad privada, encontramos que el inciso 2º del artículo 31 expresa que 'el interés privado deberá ceder al interés público', cuando se presentaren conflictos entre uno y otro, pudiendo expropiarse la propiedad privada con plena indemnización'. El inciso 2º del artículo 32 dice: 'Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación' "...

Gómez Hurtado:

... "Hay pues una confiscación que va del 80%, en el primer caso, el 83 y medio en el segundo caso. ¿Por qué hay una confiscación? Porque el bono no tiene salida. Es muy difícil que un bono al 2% y a 25 años sea comprado por nadie. Porque el bono no tiene sino una posibilidad de que sea recibido a la par por el Instituto: para el pago del 15% de la principal de las cuotas de amortización gradual en algunos casos de parcelación. Es decir, un mercado exiguo tan pequeño, que no va a producirle al precio del bono ninguna sustentación. Entonces la persona que recibe esos bonos, que de suyo tiene una rentabilidad proporcional apenas

al 20%, tiene que sufrir las consecuencias de una desvalorización. Los papeles de interés fijo, como es bien sabido, no tienen el poder correctivo de la desvalorización de la moneda. Aquí tengo datos del Banco de la República, donde se demuestra que la moneda en los últimos ocho años ha perdido el 50% de su capacidad adquisitiva. Es decir, que en 25 años los bonos con que se le paga las tierras no cultivadas quedan valiendo 0, y como ha tenido una rentabilidad del 2%, la confiscación ha sido prácticamente de 96% del valor comercial. Eso para tierras no cultivadas. Se va a castigar al propietario; se le va a castigar por no cultivar, se le va a imponer la pena consiguiente, que es una pena que en derecho se llama confiscación y que está prohibida por la Constitución Nacional en su artículo 34. Pero no es fácil ni conveniente establecer en el régimen de la propiedad un sistema penal" . . .

* * *

6. El artículo 62 de la ley social agraria fija las condiciones de pago a que queda sometido INCORA por compra voluntaria o expropiación de tierra y las que se discriminan de la siguiente manera:

Las incultas, en bonos agrarios de la clase "B".

Las inadecuadamente explotadas en dinero efectivo. Un 20% del precio, pero sin superar la cantidad de CIEN MIL PESOS (\$ 100.000.00), se cubrirá en la fecha de la operación. El saldo en ocho contados anuales, sucesivos de un valor igual, el primero de los cuales vencerá un año después de la misma fecha.

Las tierras explotadas por pequeños arrendatarios, o por pequeños aparceros, cuando el propietario no participe en la explotación dirigiéndola y tomando a su cargo una parte de los gastos o de las operaciones de ella, igual que en el caso de las inadecuadamente explotadas.

Las no contempladas en los casos anteriores, en dinero efectivo, un 20% del precio, pero sin superar la cantidad de TRESCIENTOS MIL

PESOS (\$ 300.000.00), se cubrirá en la fecha. El saldo en 5 contados anuales sucesivos de un valor igual, el primero de los cuales vencerá un año después de la misma fecha.

El monto del pago que debe hacer INCORA en el momento de celebrarse la operación, en el caso de las tierras inadecuadamente explotadas y las no contempladas en esta nominación ni en la de las incultas, se aumentará hasta SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$75.000.00), y CIENTO CINCUENTA MIL PESOS (\$ 150.000.00) si el 20% señalado no alcanza a estas sumas.

INCORA reconoce sobre los saldos a su cargo, intereses a la tasa del 4% para la operación de las tierras inadecuadamente explotadas, y el 6% para las que figuran en el ordinal 3° del artículo 62.

Además, el Estado es garante tanto por el capital como por los intereses de las obligaciones de INCORA y los documentos no tendrán carácter de instrumentos negociables, ni serán por una suma menor a CINCUENTA MIL PESOS (\$ 50.000.00), pero al propietario le asiste el derecho, en el caso de los ordinales 2 y 3 del artículo 62, a que INCORA, al efectuarse la operación, o con posterioridad, cancele el valor de ella o el saldo del crédito a su favor, en bonos agrarios de la clase "A", computado su valor nominal.

Las diversas financiaciones que hemos señalado tienen su razón de ser en el hecho de que los presupuestos para atender la Reforma Social Agraria son parciales, con base en empréstitos externos o internos, a rentas por formarse y a emisiones periódicas de bonos agrarios. Y sus pagos, como los de la industria y el comercio, están sometidos a normas generales, pero plenamente garantizadas sus obligaciones por el Estado.

CAPÍTULO XI

UNIDADES AGRÍCOLAS FAMILIARES

... "La Ley que acaba de aprobarse en el Congreso tiende a crear 'Unidades Agrícolas Familiares', para la adjudicación de los baldíos, las 'Colonizaciones dirigidas' y la venta y compra de tierra. Y las características serían: a) que la extensión del predio sea suficiente para suministrar a una familia de tipo normal, ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de sus deudas originadas en la compra y acondicionamiento de las tierras; b) que la extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que el trabajo del propietario y su familia. La Ley prevé que en tales Unidades se emplee fuerza de trabajo asalariado en las épocas de cosechas" ...

Diego Montaña Cuéllar



1) *La célula familiar como organización económica y social*; 2) *Permiso para enajenar como seguridad de la familia*; 3) *No la extensión sino la capacidad de rendimiento familiar*; 4) *División de trabajo y conjunción de intereses.*

1. Por su formación católica, el pueblo colombiano tiene una célula unitaria en su organización que la constituye la familia. En torno a este elemento básico de nuestra organización social giran costumbres que culminan en leyes y que vienen a constituir las normas que regulan el funcionamiento de esta misma sociedad.

La Reforma Social Agraria no podía ser ajena a este hecho social y por ello, uno de sus pilares, una de sus mejores aspiraciones y su mayor realización será favorecer social y económicamente a esa célula de la familia. Por esta razón crea y fomenta lo que se ha dado en llamar "Unidades Agrícolas Familiares", tipo de explotación social-económico. A la formación de estas unidades conducen colonizaciones y parcelaciones.

Con insistencia volvemos a señalar el origen social agrario de estas nuevas instituciones, ya que su denuncia primigenio parte del Papa Pío XII en sus intervenciones de septiembre 1 y 11 de los años 1944 y 1949, concepción familiar ratificada con gran actualidad por su Santidad Juan XXIII en su encíclica *Mater et Magistra*.

Las "Unidades Agrícolas Familiares" irrumpen como una respuesta rectificadora a una situación extrema donde prima la polarización feudal enraizada en el minifundio y en el latifundio: grave y funesta descomposición económico-social.

Las precarias estadísticas nacionales declaran antes de comenzar a operar la ley 135 de 1961, 1.000.000 de minifundios haciendo cara a un millar de latifundios con proporción inversa del 4% para los primeros y el 5% para los otros. 240.000 predios menores de media hectárea y 200.000 entre media y una para un total de 876.000 propiedades rurales menores de media hectárea.

Para presentar un cuadro más completo sobre el particular, copiamos el que trae la ponencia del doctor Carlos Lleras Restrepo sobre distribución de la propiedad rural:

NUMERO TOTAL DE PREDIOS, SEGUN SU TAMAÑO
DE LOS DEPARTAMENTOS

<i>Superficie</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>		
De menos de 1 hectárea	324,347	18.51		
De 1 hectárea	513,826	29.33		
Hasta 5 hectáreas	838,173	47.84	838,173	47.84
Más de 5 a 10 hectáreas	417,176	23.81		
Más de 10 a 20 hectáreas	299,950	17.12		
Más de 5 a 20 hectáreas	717,126	40.93	717,126	40.93
Hasta 20 hectáreas			1,555,290	88.37
Más de 20 hasta 50	116,401	6.64		
Más de 50 a 100	50,007	2.85		
Más de 20 a 100	166,408	9.49	166,408	9.49
Hasta 100 hectáreas			1,721,707	97.86
Más de 100 a 500	25,010	1.43	25,010	1.43
Más de 500 a 1,000	3,380	0.20		
Más de 1,000 a 2,500	1,450	0.10		
Más de 2,500 a 5,000	444	0.06		
Más de 5,000	75	0.03		
Más de 500	5,349	0.39	5,349	0.39
TOTAL	1,752,066	100.00	1,752,066	100.00

La Reforma Social Agraria no se limita a la agricultura, pero no es menos cierto que para una nación ahorcada por el monocultivo, aquélla es su máxima posibilidad de redención económica, por su naturaleza geográfica y costumbres de conglomerado de selectiva población campesina. Y la agricultura, aquí como en los pueblos adelantados, contabiliza a su favor la protección del Estado.

“Quizá sea la agricultura —dice Samuelson— la desafortunada hijastra de la naturaleza, pero no cabe duda de que es hija mimada de los gobiernos”.

Para sostener el mismo autor:

“En las épocas malas y cuando la demanda de productos alimenticios escasea, interviene el gobierno con un empréstito o con una compra en firme, de lo que resulta un aumento de esos productos en los depósitos. Se da por supuesto que en tiempos de abundante demanda se opera a la inversa, y que el Gobierno lanzará entonces al mercado las cantidades que tiene almacenadas, cortando así la subida de los precios. Se confía en que, de ese modo, se logrará estabilizar los precios para el consumo y los ingresos para el cultivador agrícola, con lo que todos saldrán ganando”.

* * *

2. La ley social agraria en su capítulo X, artículos 50, 51, 52 y 53 crea, desarrolla y reglamenta las “Unidades Agrícolas Familiares” aparentemente con una excesiva minuciosidad, pero ello es prueba del conocimiento que tiene el legislador de la idiosincrasia de nuestro pueblo. Por lo mismo condiciona esta tenencia, no a una determinada extensión de hectáreas, sino al límite sentimental del círculo familiar y a su propia capacidad de trabajo y productividad económica.

Quiere dejar sentado el legislador y en forma terminante, que la

extensión del predio con sometimiento a factores de zona, suelo, ubicaciones, agua, relieve y producción —correspondiendo a una explotación normal— debe satisfacer adecuadamente a una familia con sus demandas de sostenimiento, pago de deudas de la misma unidad, mejoramiento de vivienda, equipo de trabajo y mejor nivel de vida.

Para el adquirente de una Unidad Agrícola Familiar, la ley establece condiciones precisas que se convierten en obligaciones para aquél; y consisten esas obligaciones en sujeción a reglamentaciones sobre uso de aguas, caminos y servidumbres de tránsito; aprobación por parte del instituto del proyecto de enajenación como seguridad para con la familia y, a pesar de ello, INCORA se reserva el derecho de adquirir la unidad y las mejoras en ella realizadas con base en precios de peritos. Igualmente establece trámites especiales para los registros en los instrumentos públicos; INCORA tendrá derecho a que se le adjudique la Unidad Agrícola Familiar al precio del avalúo pericial y de preferencia a cualquier otro postor en juicio ejecutivo sobre venta en pública subasta, lo mismo que en los juicios de sucesión. Estos derechos ante el propietario continúan para con los herederos y finalmente el límite de \$ 10,000.00 que se fija en el artículo 3 de la ley 70 de 1931, no opera para las Unidades Agrícolas Familiares, vendidas por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

* * *

Como reconocimiento a la importancia que tienen estas entidades, nos permitimos transcribir la opinión de dos grandes sostenedores de la Reforma Social Agraria, doctor Carlos Lleras Restrepo y Jesús María Arias:

Sostiene el doctor Carlos Lleras:

“Ya se dijo atrás que el proyecto se orienta a constituir las llamadas Unidades Agrícolas Familiares, como un tipo de explotación social y económicamente deseable. A la forma-

ción de esas unidades se deberá llegar tanto en las colonizaciones dirigidas como en las parcelaciones. Las características de este tipo de propiedad, que constituyen por muchos aspectos una interesante innovación en nuestro régimen civil, están definidas en los artículos 50, 51 y 52 del texto presentado por la comisión, y a ella también se hace referencia en los artículos 45 y 48:

... "Los artículos que sobre la misma materia traía el proyecto original fueron objeto de muy pocas enmiendas. En el artículo 51 se suprimió para los adjudicatorios la obligación de pertenecer a las cooperativas que se organicen entre los parcelarios de la zona por iniciativa o bajo los auspicios del Instituto. La comisión quiso conservar para la afiliación a las cooperativas una completa libertad. El autor de este informe dejó constancia de su voto adverso a ese cambio.

"Se han criticado las medidas que el proyecto consagra para impedir que el adjudicatorio de una unidad familiar pueda enajenarla libremente. En realidad, cuando se establecieron limitaciones y requisitos en el seno del Comité Nacional Agrario, fue a propuesta de los mismos representantes de los trabajadores rurales, quienes han querido defender a los campesinos contra su propia imprevisión. Además, no se trata de hacer parcelaciones a la manera antigua para que al cabo de poco tiempo se formen nuevas zonas de minifundio, o la propiedad vuelva a concentrarse. Se quiere dar estabilidad a un buen tipo de unidad de explotación económica, y, en concepto de nuestra Comisión están plenamente justificadas las precauciones que contienen los artículos 51 y 52 del proyecto, así como la del artículo 53, que abre la puerta para que en ciertos casos especiales la Unidad Agrícola Familiar pueda ser colocada bajo el régimen del patrimonio familiar inembargable e inenajenable"...

Afirma el doctor Jesús María Arias:

... "Las unidades agrícolas familiares, tales como las entien-
de el artículo 50 del proyecto y las regulan los artículos
que les siguen, responden al tipo ideal de la propiedad rural,
para evitar los latifundios, y minifundios, y son los tipos
económicos de explotación agrícola que preconizan las en-
cíclicas pontificias, especialmente la del presente año, 'Mater
et Magistra' de Su Santidad Juan XXIII, como atrás se dijo.
El capítulo X del proyecto determina su formación, transfe-
rencia, conservación, etc.

"En cuanto al capítulo de las parcelaciones, como el
de las colonizaciones, contempla la formación de Unidades
Agrícolas Familiares en las tierras que por compra o expro-
piación adquiera el Instituto de la Reforma, y a la constitu-
ción de unidades de explotación cooperativa, no se presentó
debate en la comisión, pues el artículo 80 contempla tan
importantes finalidades y tan excelente número de servicios
de toda índole, que han de prestarse a los parcelarios, que
resulta imposible hallar argumento contra las parcelaciones así
concebidas. Se reglamenta la manera de adquirir, transferir,
o perder la parcela, la manera de pago con plazo de 15 años,
intereses del 4% anual, siendo de advertir que la primera
cuota sólo se cobrará al tercer año, y que para los dos prime-
ros, los intereses son del 2% anual, en tanto que el Estado
pagará a los expropiados del 4% al 6% anual y parte de
contado".

* * *

3. No sin algún fundamento, los impugnadores de la creación
de estas entidades sostienen que la sola adjudicación constituye entre-
gar al nuevo propietario, que lo sería el jefe de la unidad familiar,
una mera ilusión para que sacrificara a ella no sólo el esfuerzo per-

sonal sino el de los suyos, sin lograr, por lo mismo, mejorar de género de vida y superar las condiciones sociales y económicas subsistentes antes que el Estado lo hiciera propietario en potencia de una parcela de tierra.

Este argumento es real en parte, pues consideramos que si no se modifican los sistemas de crédito (sobre el particular, la mayor amplitud se encuentra en la Caja Agraria, entidad que no podría atender solicitud de parceleros, por la sencilla razón de que el título no es perfecto según los requisitos establecidos), nada haría el nuevo propietario con su tierra si no dispone de los medios para trabajarla y hacerla rendir.

Pero con el supuesto de que se creara un crédito especializado para estos casos, vendría el problema del transporte, ya que ningún valor tienen los productos cuando se obtienen en zonas aisladas e in-comunicadas de los centros de consumo o mercados. Y como no podemos pensar en la realización súbita de un sistema de transporte completo para el país, es aquí donde aparece la necesidad de vías ligeras de desembotellamiento; finalidad que se consigue con un importante proyecto que cursa actualmente en el parlamento, del cual es autor el senador Rafael Gerlein y Villate y que crea y financia una complementaria red de 'camino vecinales', solución a medias, pero la única posible.

La asistencia técnica para la Unidad Agrícola Familiar complementa este número de exigencias, sumada a un criterio educativo sobre distribución del trabajo, porque no habrá de imaginarse la idea feliz de que bajo la configuración unitaria familiar todos los miembros sean aptos para la misma ocupación; y en cambio, sí pueden serlo para diferentes ocupaciones afines o complementarias, lo que lograría un mayor rendimiento en los diferentes miembros partícipes de la responsabilidad de una productividad económica de la unidad agrícola familiar.

* * *

4. Finalmente, nos queda por tratar, para que esta organización familiar-social logre su finalidad de ser también empresa pequeña pero de rendimiento económico, que el Estado o las organizaciones particulares garanticen a esa producción diversa que arrojará la organización familiar, los centros de consumo con su conveniente estabilidad de precios y una sana competencia donde la calidad evite el exceso de producción y la demasiada oferta no arruine el esfuerzo de la comunidad.

CAPÍTULO XII

CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

...“En todo el debate que ha suscitado, me ha llamado especialmente la atención que los críticos colombianos, quienes generalmente muestran en sus escritos y planteamientos poca fe en la efectividad en las llamadas leyes naturales, han puesto toda su esperanza en la movilidad de los trabajadores, en la libre competencia y en el sentido capitalista de las utilidades, es decir, en las condiciones naturales de la economía para acrecentar la capacidad productiva y darles, oportunamente y en condiciones remunerativas, empleo no sólo a los ciento cincuenta mil colombianos que cada año ingresan a la fuerza de trabajo, sino también a los campesinos que actualmente están solamente empleados por cortas temporadas o virtualmente desempleados durante todo el año”.

Virgilio Barco Vargas



1) Labor de Lauchlin Currie en Colombia y Estados Unidos y contrastes entre los valles no productores y los mejores nacionales; 2) Organizaciones anteriores y posteriores a la Reforma; 3) Delegatarias de INCORA y cooperadoras; 4) Rentas propias y legislación única para las corporaciones; 5) Régimen especial.

1. El profesor Lauchlin Currie, quien ha prestado muy buenos servicios al país con su experiencia reconocida en el mundo económico, y sobre todo, en la creación de organismos dedicados a estimular la mejor y más técnica explotación de las tierras en regiones no sólo prósperas sino de escasa producción, trajo a Colombia la inquietud de conducirnos por este mismo camino, pero con la diferencia, desfavorable para nosotros, de que la primera Corporación Regional escogió como teatro de acción las tierras del Valle y del Cauca, reconocidas como las mejores del país, mientras que en Estados Unidos, el mismo esfuerzo con magníficos éxitos, se adelantó en un valle donde la producción y la explotación eran supremamente escasas por los pocos recursos naturales.

De todas maneras, esta nueva clase de instrumento estatal con participación mixta de capital oficial y privado, ha servido de mucho. Pero quienes quisieron oponer las Corporaciones Autónomas Regionales a la Reforma Social Agraria, cayeron en el grave error de apreciación, de confundir el todo con las partes. Error que también quiso prolongarse cuando se pretendió encargar la ejecución de dicha Reforma a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Mínero, y a los demás institutos, como forma de evitar la creación de INCORA. Las Corpora-

ciones Regionales Autónomas y los institutos autónomos descentralizados, son entidades que deben participar de la ejecución de la Reforma Social Agraria, lo mismo que una serie de obras e instituciones que tendrán que aprovecharse si ya existen, o crearse, para que sirvan los múltiples aspectos de la Reforma.

* * *

2. La ley 135 de 1961, convencida de la necesidad de estos organismos de que nos ocupamos, los creó en su artículo 19 con una leve modificación de título, y es así como deberán llamarse, Corporaciones Regionales de Desarrollo, especificando que para el desarrollo económico de las cuencas fluviales, o de regiones que en virtud de su ubicación, su posición respecto a vías públicas, extensión y continuidad de sus tierras colonizables y demás factores que puedan constituir unidades económicas determinadas, recibirán el encargo de cooperar con la Reforma Social Agraria, por contratos de delegación, aunque su jurisdicción territorial no coincida con los límites de departamentos y municipios.

Para la creación de estas corporaciones la iniciativa corre a cargo del Congreso, del Gobierno Nacional, del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, pero el establecimiento de un nuevo organismo de esta naturaleza necesita aprobación de la junta directiva de INCORA y del Gobierno Nacional. Más concretamente, a estas corporaciones se les encomendará las colonizaciones en zonas de reserva, las parcelaciones y la concentración parcelaria. (Capítulo VI, artículos 19, 20 y 21, ley 135 de 1961).

* * *

3. Establecido que sin acabar con las Corporaciones Autónomas Regionales, la Reforma Social Agraria crea sus propias Corporaciones Regionales de Desarrollo, y que unas y otras deberán cooperar con el desarrollo de la Reforma, además de otras diversas funciones, por no haberse creado hasta la fecha la primera Corporación Regional de Des-

arrollo, tendremos que limitarnos a destacar los diferentes aspectos de las Corporaciones Autónomas Regionales, buscando inclusive un mayor campo de acción para estas entidades en la seguridad de que el país necesitará de ellas cada día más, y a medida que su progreso acelera el impulso que seguimos como propósito de abandonar la condición de pueblo subdesarrollado.

* * *

4. Cursa en el parlamento un importante proyecto que tiende a fortalecer estas corporaciones y para lo cual se persigue un régimen uniforme para todas ellas, lo que no sucede actualmente, en relación a participación en las regiones petrolíferas, participación en un impuesto nacional sobre avalúos catastrales y valorización, y buscando —al mismo tiempo— un auxilio nacional por suma igual a la producida por la participación en regalías petrolíferas, además de obtener facultades para imponer multas, ejercer jurisdicción coactiva y obtener créditos, timbres, derechos consulares y otros gravámenes sobre las importaciones que puedan realizar.

Independientemente de la participación de las regalías petrolíferas, el auxilio nacional, las exenciones, etc., estimamos que el impuesto de valorización, el derecho a ejercer la jurisdicción coactiva, la imposición de multas y los créditos especiales son los aspectos nuevos y definitivos que pueden salvar la existencia y el éxito futuro de las corporaciones. A estos tópicos nos referiremos someramente.

El impuesto de valorización por surgir de legislaciones locales y no nacionales, inclusive por no obedecer siempre a un estudio técnico previo, está creando situaciones sociales y económicas muy conflictivas, hasta el extremo que se da el caso, de hechos en que el dueño de una finca, aun enajenándola, no logra cubrir el valor total del impuesto. Quiere ello decir que la finalidad que se persigue, como es de valorizar la finca a través de la realización de obras próximas de servicio público, no se obtiene y, sí a cambio, una proyección hacia

una mayor ruina, porque sin favorecer a los que no tienen nada, arruina a los que tienen algo.

Por lo mismo, sería muy conveniente obtener una legislación nacional general sobre las bases para la imposición del tributo de valorización, dejando a la legislación local sólo la parte complementaria o de detalles, para ser enmarcada dentro de un esqueleto que lo constituirían las normas esenciales. Por ejemplo, antes de proceder a establecer un impuesto de valorización debe ordenarse un estudio que comprenda conveniencia de la obra, financiación y costos de la misma y luego deducir si hay o no lugar a un impuesto de valorización, o en subsidio, a una tasa por los servicios que puedan prestarse. El gobierno nacional, por su parte, podría reservarse el derecho de aprobar las valorizaciones locales, o supervigilarlas, para lo cual se limitaría a comprobar que las obras en ejecución con base en impuesto de valorización, están ajustadas a las normas generales.

Claro que estas observaciones no descartan la necesidad de que se autorice el impuesto de valorización para las Corporaciones Autónomas, pero sí reconociendo la defensa del ciudadano, la que no podría encontrarse sin la intervención nacional a través de disposiciones de vigencia previa.

* * *

Sobre la jurisdicción coactiva, todos sabemos que ni el Gobierno Nacional, ni el departamental, ni el municipal, han usado esta herramienta con la eficiencia que ella misma tiene. Por lo general los funcionarios encargados de ejercitarla, se abstienen por consideraciones sociales, políticas o meramente personales, y creen que la manera mejor de no complicar su existencia, es no cumplir con su deber. Si la jurisdicción coactiva operara en todo su poder y acción, las finanzas del país serían otras, y el estado de las obras de servicio público no fuera tan lamentable. De todas maneras, es posible que por la organi-

zación semi privada de las corporaciones, esta jurisdicción coactiva sí llenara su finalidad.

* * *

Lo de créditos especiales en los bancos, sí es tomar el problema no por la raíz, sino por las ramas. A su debido tiempo, nos ocupamos en el curso de este estudio sobre la Reforma Social Agraria, de sostener que es imposible que haya tal Reforma, si ella no conlleva paralelamente la reforma de nuestro arcaico sistema crediticio y de nuestra colonial organización bancaria.

Sirva de paso declarar que nuestras instituciones bancarias, hoy por hoy, no prestan sino al rico, y ello rodeadas de garantías hipotecarias además de personales y hasta de seguros. Es decir, nosotros ignoramos el crédito personal, que es aquel que financia a un individuo, a una actividad determinada; un negocio, y una empresa, con fundamento en la iniciativa de la persona; iniciativa que el banco debe estudiar para aceptarla o modificarla, pero de todas maneras, prestando su concurso para hacerla técnica, y luego, sólo con la seguridad de esta asistencia, otorgar el crédito, que es la financiación.

* * *

5. Al finalizar estas observaciones sobre las actuales Corporaciones Autónomas Regionales, sobre las futuras Corporaciones Regionales de Desarrollo y sobre los elementos básicos de rentas propias que tienen y que deben tener, igual que sobre otras muchas atribuciones, todo esto relacionado con la Reforma Social Agraria, sirve para destacar que cuando se pensó que un plan de creación de determinado número de Corporaciones podía reemplazar a la Reforma, el intento afortunadamente fallido consistía en considerar que pueden existir miembros de un organismo sin el tronco. Las corporaciones serán esos mismos miembros con una gran eficacia y como ejecutores de mandatos del organismo central de la Reforma Social Agraria, pero nada más.

Nada mejor para el país que tener una corporación que se encargue de administrar todos sus servicios, recaudar los impuestos que existieran sobre esa materia y aprovecharlos en mejorar los servicios existentes y crear los nuevos con un simple criterio de empresa, pero pensando siempre que los servicios públicos y las empresas que los administran, no son para obtener grandes utilidades, sino para prestar mayor beneficio a la colectividad. Esta sería una descentralización administrativa auténtica.

QUINTA PARTE

*TÉCNICA Y NACIONALISMO, REGLAMENTACIÓN,
CONCLUSIONES*

CAPÍTULO XIII

TÉCNICA Y NACIONALISMO

... "La cantidad de dinero y la actitud psicológica hacia la liquidez, por un lado, y las conjeturas psicológicas sobre el rendimiento probable del capital, por otro, hacen crecer o decrecer el volumen de las inversiones hasta que el tipo de interés y la eficiencia marginal del capital coinciden aproximadamente. Y la propensión psicológica a consumir, al darnos la magnitud del multiplicador de inversiones, se conjuga con éstas para determinar la cuantía del ingreso nacional" ...

Lord Keynes



1) *Proceso y técnica*; 2) *El Nacionalismo como meta*; 3) *Improvisación, planeación y capital foráneo*; 4) *Proteccionismo y sindicalismo*; 5) *Fenómenos económicos: Parangones diversos*.

1. En esta parte final de nuestro ensayo, necesitamos, por razones —que aun pareciendo extrañas a la Reforma, no lo son— ocuparnos de aspectos como el técnico, para saber que padecemos de una capacidad suficiente; del nacionalismo, para no insistir en el error de creer que pretender ser es mejor que llegar a ser; de la necesidad de una planeación constante, para sustraernos de la improvisación; y finalmente, darle el justo valor que merece el capital foráneo —del que tanto necesitamos— y sus concordantes enfrentados, el proteccionismo y el sindicalismo. Lo haremos a manera de disquisición, en la seguridad de que se nos interpretará bien.

* * *

La técnica como capacitación se aprende, no se improvisa; la técnica como consecuencia del estudio, es meta y no principio; también, conjugación de capacidad, constancia y tiempo. El sentido de lo técnico no denuncia aislamiento, sino cooperación para una finalidad específica y una equilibrada distribución del trabajo. El técnico se hace, no nace.

Todo país necesita y demanda de una técnica acorde con sus recursos naturales y proyectada a satisfacer necesidades y aspiraciones, pero siempre proporcional y atemperada a la capacidad humana y al contabilizado rendimiento del trabajo con estricta sujeción a las dis-

ponibilidades económicas. Además, el perfeccionamiento de la técnica significa para el trabajador un ingreso mayor.

Los pueblos jóvenes —casi siempre pobres— tienen que comenzar por asesorarse de quienes disponen de experiencia, y por consiguiente, de técnica. Necesitan acortar el proceso, pero no eludirlo, para poder superar etapas de su crecimiento y desarrollo.

Empero, en economía, la técnica es sólo factor.

Como factor —fundamental desde luego— surge como síntesis de un proceso evolutivo en donde convergen circunstancias varias: asimilación y aprendizaje, condiciones intrínsecas del elemento humano y recursos, asesoría y asistencia permanentes.

* * *

2. Existe confusión para con el término "nacionalismo". Mejor, interpretaciones localistas y circunstanciales.

En Europa —Continente que podría permitirse este lujo— Alemania abusó de un "nacionalismo" de tipo racista. Los resultados, con la última guerra, son ampliamente conocidos. La siguen en el ayer, la Italia de Mussolini, y más a la izquierda, la España anterior a Franco. Hoy, el solitario general De Gaulle arriesga a Francia en esta resucitada aventura.

En Asia, como política de desviación comunista, se insiste terciamente en el "nacionalismo" chino.

Para América, el "nacionalismo" es bandera de momento para campañas partidistas. Los partidos apelan a este expediente con frecuencia pero no muy sinceramente. Las izquierdas —las extremas— utilizan el vocabulario como señuelo electoral.

Para no hablar de Argentina y Bolivia, indudablemente hay que aceptar que México es el país que mejor provecho ha sacado de su "nacionalismo", pero interpretándolo como cultura y civilización propias; como superación en el aprovechamiento de asesoría y técnicas foráneas; como noble afán por emular en los mercados competitivos, estimulándose en su industrialización y sabiendo aprovechar hasta el

máximo sus recursos vernáculos. Pero pese a este elevado sentido de justipreciación de lo propio, no son pocos los obstáculos que le salen al camino.

Colombia, por temporadas, se deja seducir por un "nacionalismo" eminentemente tropical. Pero nuestro pueblo no persiste y vuelve pronto a los cauces tradicionales. Posterior a la "reversión de Mares", y en búsqueda de razones no propias, asistimos ahora a campañas que dicen de la "nacionalismo del petróleo"; lo que constituye un absurdo, pues el subsuelo y su contenido son de propiedad del Estado. Es fácil comprobarlo en el artículo 112 de la ley 110 de 1912 y la ley 75 de 1913. Además, que las concesiones para la explotación del petróleo otorgadas a empresas particulares, inciden, con sus inversiones, favorablemente en la economía colombiana.

El "nacionalismo" siempre será, como autoabastecimiento de un conglomerado, una difícil y nunca bien lograda meta final. Se vive —dice Adolf Johr— para el intercambio, para el complemento, para la subsistencia en comunidad, pero nunca para el total aislamiento primitivo.

Finalmente, la respuesta a estos tropicalismos criollos se encuentra en la existencia de la CEE y ALCE, Comunidad Económica Europea y Asociación de Libre Comercio Europeo, respectivamente; y, la recién creada Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC; amén, de la Alianza para el Progreso.

* * *

3. Desde la remota independencia, con la caótica organización española primero, y después, con el trasplante sin adaptación de legislaciones extrañas, estos países han vivido de la improvisación y para la improvisación, en lo que podríamos calificar, "su deshilvanada organización estatal".

En derecho constitucional —que ha sido la raíz de discrepancias permanentes— los pueblos americanos oscilan en su historia, del rey sin mando, a los "derechos del hombre" sin asimilación; de la federa-

ción anárquica al centralismo absorbente; del caudillismo-institución, a los olimpos de teorizantes; y así, de la nada heredada, a la improvisación centellante de cerebros lúcidos pero no organizados. Nada se puede decir en este período, de hacienda pública y economía, pues estos eran misterios, y como tales, de significado desconocido.

* * *

Pero los tiempos también cambian y los hechos y condiciones se presentan en diferente forma. Aceptando como aceptamos, que la cooperación superó al aislamiento, también tenemos que reconocer que la planeación ha reemplazado a la improvisación.

Los planes quinquenales y los decenales son los programas —no de un mandatario o partido— sino de un país y hasta continentes, como medio práctico para concentrar recursos, equilibrar gastos, prospectar ejecuciones y seleccionar cualitativa y cuantitativamente, soluciones de necesidades. Colombia, país modelo para la Alianza para el Progreso, dispone de un “plan decenal” debidamente aceptado por los organismos internacionales. Satisfactorio por su concepción, posible por realista; y fácilmente ejecutable por contar con financiación extranjera y nacional. Es de destacar que la financiación mereció la atención del capital privado foráneo, lo que es una garantía más.

Estos hechos, y otros de repercusión económica y de política internacional americana, obligan a pensar que el país y su pueblo —nunca— pero ahora menos que antes, puede comprometerse en una absurda aventura de nacionalismos desuetos; peor que en cualquier otro campo, en materia petrolera, ya que toda nacionalización de esta índole, si no fuera motivo de violenta expropiación, demandaría considerables cantidades de dinero y recursos, de las que no disponemos precisamente; además de que el país modelo para el plan del presidente Kennedy, no puede, de la noche a la mañana, convertirse en enemigo de sus propios intereses.

* * *

Estudiado el aspecto técnico como importante para los pueblos

que aspiran a superar el subdesarrollo, nos enfrentamos a la clave de toda prosperidad, de todo mejor estar y vivir: el capital o financiación, que para el caso es lo mismo.

* * *

Dividida la influencia internacional entre occidentales y orientales; en capitalismo y socialismo económico; en democracia y comunismo; y, polarizadas las dos fuerzas por Estados Unidos y Rusia, es verdad que la política con sus zonas de influencias, puede conducir a las dos potencias a cooperar con los países comprometidos, pero sin que esta ayuda pueda considerarse definitiva para quienes necesitan resolver sus propios problemas con un mínimo de independencia.

Por lo tanto, en este caso no consideramos la ayuda económica oficial, sino la inversión de capital privado, y ésta no se produce sino cuando quienes arriesgan sus intereses, son compensados por una garantía estimada en seguridad y estabilidad nacionales, legislación seria y equilibrio social, además de planes técnicos para disponer de la financiación solicitada.

Es por lo mismo por lo que se habla que para recibir ayuda extranjera, es primordial poner orden en la casa; y luego, es cuando se puede pensar en la cooperación foránea, que según lo tratado, se concreta en asistencia técnica y financiaciones a largo plazo; pero no en dádivas comprometedoras, sino préstamos que deben ser cancelados en su oportunidad y los que requieren garantía suficiente.

* * *

4. Nuestra incipiente industria está regida por el sistema de protección oficial, que en esta economía dirigida, equivale a elevados impuestos de aduana para la misma mercancía que llegaría del exterior a competir con la propia. Y está bien, ya que toda industrialización joven requiere de esta protección.

Pero, frente a la protección oficial para lo nuestro, necesitamos fomentar la llegada de capitales foráneos, y para ello también se de-

manda la protección oficial. ¿En qué forma? Primordialmente, con el estricto cumplimiento de los compromisos contraídos. Después, acatando las leyes y haciéndolas cumplir.

La América y en ella Colombia, asiste a un despertar sindicalista, que si no estuviera interferido por influencias exteriores, cumpliría su etapa de crecimiento y desarrollo normalmente. Pero hay que defender este sindicalismo bien intencionado de ciertas infiltraciones y de toda tendencia extrema disfrazada de nacionalismo. ¿Cómo? Median-do el estado entre las fuerzas patronales y las asalariadas, con la herramienta de una legislación justa y con la intervención reguladora que esa misma legislación social establece. Pero, sin permitir la mezquindad de los de arriba ni el abuso de los de abajo.

* * *

5. "En su aspecto formal podemos definir la madurez como la etapa en la cual la economía demuestra su capacidad para desplazar las primeras industrias que propiciaron su impulso inicial, y absorber y aplicar, efectivamente, sobre un amplísimo cómputo de sus recursos o a su totalidad, los frutos más adelantados de la tecnología considerada entonces como moderna". Rostow.

Colombia se juega en estos momentos no una etapa de su crecimiento, sino el instante delicado de una transición. Tiene un pie en el "impulso inicial" y el otro, en la "madurez".

Es ahora cuando mejora la técnica y se modifica constantemente la economía, a la vez que se inicia el desarrollo de nuevas industrias y se estabilizan las antiguas, que llegamos —estamos próximos a llegar— a la madurez.

¿La alcanzaremos satisfactoriamente sin fracasar en el intento? Nada se puede asegurar, pero los ejemplos de Estados Unidos y Rusia, Alemania e Inglaterra, denuncian que este es el momento definitivo y que ninguna precaución sobra.

CAPÍTULO XIV

REGLAMENTACIÓN

... "Si la Constitución no hiciera ese reconocimiento, siempre podría el administrador reglamentar los actos cuya cumplida ejecución le ha sido encomendada, porque al asignarle el deber de esa ejecución, implícitamente se le ha dado el derecho de proveer a ella por medio de reglamentos. Casi todos los expositores reconocen esa verdad. Hauriou dice que el reglamento 'emana de la naturaleza misma de las cosas'. Waline dice 'que la jurisprudencia ha reconocido que ciertos funcionarios, como los ministros, tienen el poder reglamentario como un corolario inevitable de su situación de jefes responsables de su servicio'. 'El ejercicio del poder reglamentario —agrega— es en suma el que es una obligación del Presidente'. Kelson anota 'que la potestad reglamentaria se considera como uno de los atributos del poder ejecutivo'. El reglamento tiene por naturaleza los límites de la ley reglamentada. En nuestro concepto un reglamento no puede violar la Constitución sin violar asimismo la ley. Si el acto reglamentario, excediendo los límites fijados por la ley, contiene una norma que quebrante la Constitución, obviamente tiene que haber infringido previamente las disposiciones de la ley" ...

Alvaro Copete Lizarralde

- 1) *¿Fue más lejos la reglamentación que la propia ley?*;
- 2) *Decretos varios; reglamentación por materias, capítulos y artículos;*
- 3) *Un ejercicio constitucional o la extralimitación denunciada;*
- 4) *Diversas opiniones pero propósitos iguales;*
- 5) *La Sociedad de Agricultores de Colombia.*

1. En consideración a la diversidad de tópicos que comprende la Reforma Social Agraria y pese a su propósito único, el ejecutivo nacional, en uso de facultades reglamentarias, "que es el primer acto de ejecución de la ley", no quiso empantanarse en el estudio y expedición de un solo decreto reglamentario de la ley 135 de 1961, sino que fue ejercitando este mandato constitucional con atención a materias, capítulos y artículos. Por lo mismo, sólo ahora se ha conocido el conjunto de estas disposiciones.

* * *

2. Las disposiciones reglamentarias —decretos y algunas resoluciones iniciales y de funcionamiento— las enumeramos seguidamente, con la advertencia de que ya fueron objeto de demanda ante el Consejo de Estado por apoderado de la Sociedad de Agricultores de Colombia.

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Decreto número 1241 de 1962 (mayo 15)

Por el cual se reglamenta la ley 135 de 1961, sobre Reforma Social Agraria, especialmente en cuanto se relaciona a los Procuradores Agrarios.

Resolución ejecutiva número 121 de 1962 (junio 15)

Por la cual se aprueba una resolución de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Decreto número 1489 de 1962 (junio 11)

Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 135 de 1961, en especial al capítulo XI, relativo a la adquisición de tierras de propiedad privada.

Decreto número 1902 de 1962 (julio 18)

Por el cual se reglamentan los artículos 6 y 8 de la ley 200 de 1936 y el capítulo VII de la ley 135 de 1961 en lo relativo a extinción del dominio.

Decreto número 1903 de 1962 (julio 18)

Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 80 y 100 de la ley 135 de 1961 en lo referente a unidades de explotación cooperativa, y el artículo 104 de la misma ley sobre prórroga de los contratos con arrendatarios y aparceros y se provee a la ordenada transformación de aquéllos en propietarios de las tierras que trabajan.

Decreto número 2011 de 1962 (julio 26)

Por el cual se reglamentan la publicación de actos y contratos del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria en el *Diario Oficial*.

Decreto número 2233 de 1962 (agosto 6)

Por el cual se reglamenta el artículo 86 de la ley 135 de 1961 y adicionalmente los artículos 1, 8 y 9 de la ley 20 de 1959 en lo relacionado con el fomento de las parcelaciones voluntarias.

Para descentralizar facultades —delegándolas— y agilizar trámites, el Instituto de la Reforma, con fecha 24 de enero de 1962, dictó la resolución número 19, la que mereció la aprobación del ejecutivo nacional, y con la que se encomienda a los gobernadores la adjudicación de los baldíos nacionales, pero con un límite a 100 hectáreas. Es claro que esta delegación es revocable y persigue facilitar la titulación en un menor tiempo posible.

* * *

Los Procuradores Agrarios, que como lo denuncia el nombre, serán los funcionarios encargados de que la ley se cumpla de modo cabal pero sin excederse, deberán conservar el ejercicio de sus funciones y atribuciones, en concordancia con los fiscales —pero a unos y a otros— el estatuto demarca linderos precisos.

Es verdad que deben prestarse —procuradores y fiscales— recíproca cooperación; que la Procuraduría General de la Nación los designará a ambos, pero la colisión es evitable; ya que las actuaciones en la Reforma, pudiendo ser casos de oficio las más, se deberán a solicitud de INCORA o a orden de la propia Procuraduría General de la Nación.

El número de Procuradores Agrarios será de 30, con las condiciones previas que se exigen a los fiscales y con período de dos años que comienza a correr del primero de mayo de 1962. La filiación política es paritaria (decreto 1241 mayo 15 de 1962).

* * *

El decreto 1902 de julio 18 de 1962 trata de la competencia de INCORA, y en la misma competencia, la que hace relación a solicitud de los procuradores agrarios o de cualquier persona; comprende las diligencias de carácter administrativo y, también, la conflictiva facultad de declarar la *extinción del derecho de dominio privado*, ya contemplada por la ley 200 de 1936. La misma disposición concreta la iniciativa en los procedimientos, prácticas de pruebas, carga de la prueba

sobre explotación económica, prueba principal en la explotación agrícola y pecuaria y la complementaria en la explotación con ganado; además de otros temas similares, lo que justifica el parecer de que es un decreto procedimental para actuar y juzgar los funcionarios de la Reforma.

* * *

La misión de planificar y definir corre a cargo del decreto 1903 julio 18 de 1962, en donde se reglamentan las siguientes materias:

Planos y presupuestos para parcelaciones, organización de arrendatarios y aparceros, prórroga de contratos, naturaleza y extensión de la prórroga, excepción a las prórrogas, unidades de explotación cooperativa, tierras en comunidad u otras formas, salarios, etc. Se estima que esta parte de la reglamentación es explicativa, enumerativa, y planificativa.

* * *

3. En nuestro país, los antecedentes son muchos sobre un exceso de celo, respecto a las reglamentaciones de la ley.

Quienes no pudieron detener el proceso estatuido para el estudio, discusión y aprobación de una norma, se reservan —como posterior recurso— la intervención en la crítica de la reglamentación; intervención que muchas veces termina en demanda, como es el caso de la Reforma Social Agraria.

Por eso las acaloradas polémicas sobre la Reforma y las que parecían haber terminado con la aprobación de la ley 135 de 1961, se resucitaron al conocerse el texto del decreto 1484 junio 11 de 1962, ya que muchos críticos —algunos amigos y sostenedores de la reforma— estiman que la "reglamentación" fue mucho más lejos que el estatuto.

* * *

Unos, porque las expropiaciones siempre puede hacerlas INCORA; otros, porque la expropiación de la tierra no conlleva pago de conta-

do, sino en bonos y a plazos. Pero es el numeral e) del artículo 6° de dicho decreto, la clave de la discusión, pues se ordena en él, que... "aquellas tierras cuyo rendimiento líquido es inferior al 6% anual, a su valor comercial"... son consideradas *inadecuadamente explotadas*.

* * *

4. Sin embargo, como ha sido la Sociedad de Agricultores la entidad encargada de fomentar la demanda de los decretos reglamentarios, finalizamos estas observaciones transcribiendo el texto del comunicado dado a conocer al público con fecha 31 de octubre del presente año.

Dice así:

5. "La Sociedad de Agricultores de Colombia acogió con gran interés patriótico la ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria, porque entendió que ella correspondía a una palmaria y urgente necesidad social y económica, llamada a realizar la transformación fundamental del régimen de la tenencia de la tierra que reclamaba la gran mayoría del pueblo colombiano, regida de tiempo atrás por sistemas arcaicos y discordantes con las nuevas modalidades de la época actual.

La síntesis de este objeto se concreta sencillamente en la urgencia de un mejor aprovechamiento de la tierra en beneficio directo de quienes trabajan logrando a la vez mejores rendimientos para un mayor número de propietarios, que devotamente quieren a ella vincular su empeño, al amparo de una ayuda eficaz por parte del Estado.

La mencionada ley de la Reforma Social Agraria fue redactada con tanta claridad y nitidez, como quiera que fue el resultado de un acuerdo mayoritario tras largos debates en el congreso y amplia participación de la opinión pública, que parecía no podía dar lugar a tergiversaciones ni a interpretaciones casuísticas. La aplicación de esta ley, ajustada a la letra y al espíritu de su texto, debía dar seguramente frutos e inmensos beneficios comunes, que colmarían las justas esperanzas

de quienes la concibieron y se empeñaron en su elaboración y aprobación.

Quiso el legislador, al expedir el nuevo estatuto del régimen de la propiedad territorial que propende por la formación de más dueños de fincas rurales, mediante la parcelación de tierras cuya conveniencia quedó expresamente determinada por la ley, dejar a cubierto el derecho de propiedad de los actuales titulares de esas mismas tierras, mediante una adecuada compensación en caso de enajenación por arreglo directo o por expropiación. Así, pues, no puede considerarse en forma alguna a que la ley de la Reforma Social Agraria implique amenaza de ninguna naturaleza para nadie, dando lugar a que se la calificara con acierto a la manera de una "revolución agraria por las buenas".

Se excedieron en la reglamentación. Sin embargo, se expidieron luego los decretos reglamentarios de dicha ley, y tenemos que lamentar el que algunos artículos de tales decretos hubieran venido a crear un clima de verdadera angustia en el ánimo de muchos propietarios de predios grandes, medianos y pequeños, por cuanto en forma manifiesta esos artículos exceden los términos legales y contrarían abiertamente la misma Constitución Nacional, otorgando facultades peligrosas a quienes están encargados de aplicarlas, y creando situaciones nuevas que afectan a tales propietarios.

Un justo clamor llegó a la Sociedad de Agricultores de Colombia para que ella, en cumplimiento de claros deberes que la obligan, se ocupara del estudio de esta delicada materia que ha consternado a los campesinos, provocando la paralización en las operaciones de propiedad rural no sólo en cuanto a las transacciones se refiere, sino en lo relacionado con el simple desarrollo de los contratos habituales y rutinarios de arrendamiento.

La tradición de la seriedad, del patriotismo y la clara comprensión de las necesidades nacionales, a la par que la devota decisión por el cumplimiento de los objetivos que contemplan los propios estatutos de la sociedad, movió a su Junta Directiva a ordenar en primer térmi-

no, un detenido estudio de las implicaciones de tales decretos frente a la necesidad de salvar la ley de la Reforma Social Agraria de los escollos que eventualmente pudieran entorpecer y aun impedir la aplicación de las sabias normas que allí se consagran, ya que, como se afirmó antes, la Sociedad hizo pública su declaración de aprobación a la ley de la Reforma Social Agraria y expresó la convicción de los beneficios que su acertada y juiciosa ejecución había de reportar al país, y en particular al gremio de trabajadores del campo.

El Presidente Valencia. La Junta Directiva tuvo en cuenta de manera muy especial las propias palabras del señor presidente Valencia en su discurso de posesión como Primer Magistrado, llenas de tan buen tacto y singular acierto, cuando dijo, refiriéndose a la Reforma Agraria, lo siguiente: "Para completa tranquilidad de las gentes que temen verse desposeídas en forma arbitraria de sus bienes por la Reforma Agraria, quiero aclarar que el criterio, de acuerdo, acerca de los puntos conflictivos que fue adoptado en el curso del debate, será mantenido y no podrá ser modificado por interpretaciones casuísticas, pues sólo la lealtad a los acuerdos hará posible su éxito, para que la Reforma atraiga y no disocie a las fuerzas de la Nación, que la propugnaron y la desean. Nada sería más peligroso para el porvenir de la Reforma Agraria que dar la razón, en su ejecución, a los enemigos del proyecto".

Desfiguración de la ley. La Sociedad de Agricultores de Colombia considera que al someter a la sabiduría del H. Consejo de Estado esta discrepancia fundamental que se anota en la demanda, entre algunos artículos de los decretos reglamentarios de la ley 135 de 1961 con el texto y espíritu de la misma ley, le está prestando al Gobierno el mejor de los servicios, para que no se diga ligeramente que se trata de hacer una contrarreforma de *motu proprio* por parte de los agentes del mismo Gobierno, ya que justamente lo que se pretende es lograr que la ley que así ha sido desfigurada por su reglamentación arbitraria, se mantenga en toda la fuerza de sus puros y juiciosos mandatos, plenamente explicados en las detalladas y extensas ponencias de los doctores

Carlos Lleras Restrepo ante el Senado de la República y Jesús María Arias ante la Cámara de Representantes.

Considera también la Junta Directiva de la Sociedad que al demandar la nulidad de los artículos que se tachan de ilegales e inconstitucionales, está cumpliendo con el deber de salir a la defensa de la misma ley de la Reforma Social Agraria, y por ende a la defensa de los presuntos beneficiarios de tan acortado mandato legal, cuya inadecuada ejecución puede frustrar, con grave peligro para la tranquilidad social, los beneficios reales que se pueden y se deben obtener en pro-
vcho de todos y sin perjuicio para nadie.

La Sociedad de Agricultores de Colombia, al verse abocada a problemas de esta naturaleza frente a las arbitrariedades que encarnan las disposiciones que se han demandado, ha decidido crear un departamento jurídico, que será atendido por abogados de puros antecedentes y comprobada capacidad profesional, pertenecientes a los dos partidos en que está dividida la opinión política del país para que se ocupen de problemas de índole colectiva, en defensa de los campesinos, especialmente de aquellos de medianos y escasos recursos económicos que no están en condiciones de costear por su propia cuenta la defensa de sus derechos conculcados.

Para la financiación del departamento jurídico se está formando un fondo con esta destinación exclusiva, compuesto por los dineros que voluntariamente los interesados quieran remitir directamente a la Secretaría de la Sociedad. La Junta Directiva se propone mantener informado al gremio que representa acerca del desarrollo de esta demanda.

CAPÍTULO XV

CONCLUSIONES

... "Aceptamos desde el principio la idea a la que Marx volvió finalmente la espalda, y que Engels, ya muy anciano, estaba dispuesto a reconocer de todo corazón: a saber, que las sociedades son organismos de acción recíproca. *Si bien es cierto que las variaciones de índole económica tienen consecuencias políticas y sociales, el cambio económico, en sí, es considerado aquí como resultado de fuerzas políticas y sociales, así como estrictamente económicas.* Y en términos de la motivación humana muchos de los cambios más profundamente económicos son vistos como consecuencia de motivos y aspiraciones humanos de naturaleza no económica"...

W. W. Rostow

1) La reforma es principio con consecuencias de pronóstico reservado; 2) El ciclo económico colombiano; 3) Etapas no cumplidas; 4) Asistencia técnica y financiación mixta; 5) La responsabilidad compartida del poder ahorra crisis, tiempo y penalidades; 6) Realizaciones de Incora; 7) Los fenómenos políticos y económicos como concordancia y complementos simultáneos.

1. No se podría esperar que a poco de entrar en vigencia una ley, ya se hablara de resultados y consecuencias, máxime, si se trata de la Reforma Social Agraria, estatuto estructural y revolucionario, con decisiva e influyente proyección política, social y económica, como que afecta la mentalidad nacional en sus tradicionales costumbres, despertando nuevas perspectivas en el vivir, a la vez que acaba con enraizados prejuicios de clases privilegiadas.

Por tanto, diremos que la ley 135 de 1961 es magnífico principio de una etapa superior largamente ambicionada, pero para medir sus consecuencias a través de lo que el país puede derivar de ella, mantendremos un pronóstico reservado de momento.

Empero, sí se puede hablar de una interpretación política, la que quedó implícita en el propio espíritu de la disposición y en los conocidos propósitos del legislador; de una interpretación social, ya que su sola vigencia tiende a evitar violentas luchas de clases, hasta ahora ajenas a nuestro medio; y de una interpretación económica, para comparar lo que éramos en tal sentido antes de la Reforma, y en dónde figurábamos, en la escala de los pueblos democráticos y civilizados,

con lo que superaremos, si no hay conformidad para el solo hecho del texto de la ley, sino exigente demanda para que se produzca su decisiva repercusión en la conciencia del pueblo colombiano, como en los diversos estamentos del Gobierno y organismos reguladores.

* * *

2. Colombia, como organización estatal colonial de viejas tradiciones, conservaba, hasta muy poco, una rígida estructura de parco desarrollo, enmarcado éste en limitadas funciones de producción; se detenía el país en una ciencia y una técnica de ayer, y adormecido con una estática actitud de espera, en guarda de que ciertos hechos se sucedieran por sí solos, ya perjudicándonos o favoreciéndonos.

Eramos víctimas de un bajo nivel de la producción rendida "per cápita". Como hijos de España por descubrimiento, conquista y colonización, vivíamos el Universo de la Europa medieval en sociedad con la civilización del Mesorienté y el Mediterráneo y con un pie en las dinastías chinas y otro en el Africa esclava.

Fuimos lo que hicieron de nosotros; salvo la luz recibida de nuestra independencia; pero a la vez agotados por su influjo, y sin resolvernos a participar definitivamente —del Nuevo Mundo que habita la humanidad— en función de cultura.

* * *

3. De ahí que demandáremos de ciertas condiciones previas para aventurarnos en la transición, primero; y luego, precipitarnos en la explotación de la ciencia y la técnica de ahora, sin sucumbir por el temor a los rendimientos y mantenernos siempre listos, para prosperar con el progreso y los nuevos tiempos, circunstancias, hechos y fenómenos.

Fue este, precisamente, el panorama nacional que encontró la Reforma Social Agraria.

* * *

“Los cambios revolucionarios en la productividad agrícola constituyen una condición fundamental para un exitoso impulso inicial; pues la modernización de una sociedad aumenta, en forma radical, su lista de productos agrícolas”.

Sin renunciar a nuestras conocidas condiciones de sociedad agrícola en principio, hay que perseguir un rápido, mayor y efectivo desarrollo industrial, metodizado por nuestros propios recursos, pero buscando el ritmo de quienes sufrieron etapas de atraso que nosotros podemos superar; proporcionarnos las mejores comunicaciones y servicios estables y técnicos que conduzcan a un buen comercio nacional e internacional, ya que sin resignación para con las dificultades, necesitamos fabricarnos con nuestro propio esfuerzo una posición de vanguardia que represente mercados, crédito y financiación, divisas y trueque.

Logrado lo anterior, se puede salir de esa organización tradicional y arcaica, en la que los que poseen la tierra, sólo disponen de un ingreso superior a los niveles mínimos de consumo, y éstos deben trasladarse a manos de quienes trabajen e inviertan con sentido social y económico.

Estamos para afrontar la era del hombre valorizado en capacidad individual, con funciones específicas y especializadas, con las que aquél no se dejará dominar por el ambiente, sino que forja un mundo productivo como elemento emprendedor que ha de dirigir y no ser dirigido por la naturaleza.

* * *

4. Para esta nueva era, el país ha sido considerado piloto para recibir la cooperación de la “Alianza para el Progreso”, institución moderna americana que no significa regalo sino financiación mixta, para la cual los Estados Unidos nos ofrece crédito y empréstitos a largo plazo, y nosotros tenemos que corresponder con una planeación pre-

via, proyectos sociales factibles y obras debidamente estudiadas. Disponemos para atender esta exigencia, del "Plan Decenal" que comprende no sólo la Reforma Social Agraria, sino grandes sistemas de vías y comunicaciones, transporte, vivienda, educación, electrificación, acueductos, etc.

Luego hay que entender que con la cooperación anterior, para la modernización que reclamamos, dispondríamos de capital circulante suficiente, y el que debe obtenerse incrementando posteriormente la producción en la agricultura, y también las industrias extractivas.

* * *

5. Por todo lo expuesto, el país necesita comprender este intento del Frente Nacional como responsabilidad compartida en el poder. Como conjunto ejercicio gubernativo; y con el debido aprovechamiento de los mejores para la creación, dirección y fomento de sus grandes empresas de servicio público y privado. El entendimiento de los jefes de los partidos con la base de la franca unión de los grupos populares —la masa— es lo que hizo posible la aprobación de la ley 135 de 1961; ayudará a su implantamiento y operancia; y habrá de mantener el respaldo permanente para que se convierta en beneficio colectivo, lo que era sólo herramienta de explotación de algunos.

Si este esfuerzo transitorio no sigue y se trunca, el país padecerá la misma desgracia.

"Si bien es cierto que las variaciones de índole económica tienen consecuencias políticas y sociales, el cambio económico, en sí, es considerado como el resultado de fuerzas políticas y sociales".

* * *

6. A pesar de salirse del propósito inicial, no podemos menos que presentar seguidamente el texto del comunicado del Instituto de la Reforma Agraria, sobre sus realizaciones materiales en el corto tiempo de funcionamiento.

“En 1962 se puso en marcha la Reforma Agraria. Ese año fue dedicado principalmente a la organización administrativa y técnica del INCORA, al estudio básico de la realidad agraria y a la labor de reclutamiento del personal que ha formado un equipo humano de más de 150 especialistas.

En 1963, después de esta labor,

EL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA

— I N C O R A —

presenta al país y en especial al

III CONGRESO NACIONAL CAMPESINO

reunido en Bogotá, un cuadro de programas en realización, que cubren vastas zonas del territorio nacional, en beneficio de la población campesina.

Parcelación de 170,000 hectáreas.	Perfeccionamiento de títulos de propiedad.
Colonización de 500,000 hectáreas.	Procesos administrativos de extinción de dominio sobre cerca de 800,000 hectáreas.
Beneficio para 20,000 familias. Adjudicación de 300,000 hectáreas de baldíos.	
Colonizaciones ganaderas. Distritos de riego y avenamiento.	Investigación del estado de explotación sobre 8 millones de hectáreas.

Este cuadro de programas cubre 8 departamentos, una intendencia y una comisaría, así: Tolima, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Córdoba, Bolívar, Norte de Santander, Caquetá y Arauca. Estos frentes son parte del plan general de acción del INCORA, que cubrirá la totalidad de los departamentos del país y parte de los territorios nacionales, con:

Parcelaciones	ganaderas
Colonizaciones	Obras de riego y drenaje
Vías de penetración y caminos vecinales	Rehabilitación de suelos
Suministro de aguas para tierras	Titulación de tierras

Vivienda campesina
 Extensión agropecuaria
 Servicios a la comunidad
 Organización de cooperativas

- 1) ATLANTICO No. 1 Parcelación de unas 10,000 hectáreas en el área del distrito de riego Ponedera Candalaria, que construirá la Caja Agraria por cuenta del Gobierno Nacional.
- 2) BOLIVAR No. 1 Comprende un distrito de riego y un programa de parcelaciones dentro del área comprendida entre los municipios de Arjona, Mahates y María la Baja. Tiene una extensión de 27,000 hectáreas y con beneficio de más de 2,500 familias campesinas de la región.
- 3) CORDOBA No. 1 Parcelación de 12,000 hectáreas para colocar a unas 400 familias y solucionar un problema social y agrícola en el río Sinú.
- 4) NORTE DE SANTANDER No. 1 Construcción del distrito de riego y avenamiento de los valles del Zulia y Pamplonita, con beneficio de cerca de 34,000 hectáreas y de unas 1,700 familias.
- 5) ANTIOQUIA No. 1 Colonización de los valles del San Juan y del Mulatos sobre el^o mar Caribe, entre el golfo de Urabá y el Departamento de Córdoba, con extensión aproximada de 200,000 hectáreas y la construcción de unos 100 Kms. de carretera.

- 6) SARARE (ARAUCA) Colonizaciones mixtas. Se desarrollarán . . 290,000 hectáreas en las cuales se han instalado 450 familias de colonos y están por entregar 200 parcelas más, de más de 50 hectáreas cada una. Se construye una carretera, cuyos primeros 60 kilómetros ya están construidos y 330 Kms. de trochas.
- 7) TOLIMA No. 1 Comprende la parcelación de unas 20,000 hectáreas con destino a 1,200 familias. La primera aldea para 100 familias está prácticamente terminada. Se construyen 40 Kms. de carreteras secundarias.
- 8) TOLIMA No. 2 Programa de riego y parcelación de unas 6,000 hectáreas. Es una adición del actual distrito de riego del río Saldaña y beneficiará a unas 400 familias.
- 9) TOLIMA No. 3 Comprende la parcelación de 7 a 10,000 hectáreas al norte de Armero para colocar 600 familias pobres, y un programa de parcelaciones voluntarias al sur del mismo municipio para convertir en propietarios de tierras a arrendatarios de mediana capacidad económica.
- 10) VALLE No. 1 Parcelación de terrenos beneficiados por los distritos de riego Roldanillo —Toro, La Unión y Bugalagrande— Cartago que adelanta la C.V.C. Su extensión puede llegar a unas 20,000 hectáreas.
- 11) NARIÑO No. 1 Parcelación de unas 30,000 hectáreas para beneficio de unas 1,500 familias y colonización de unas 150,000 con la construcción de 60 kilómetros de carretera.
- 12) CAQUETA Colonización básicamente ganadera. Ya se han instalado 1,690 familias y están listas para entregar 300 parcelas más. Se cons-

truye una carretera de penetración y 295 kilómetros de trochas. Cubrirá 710.000 hectáreas”.

* * *

7. Las consideraciones anteriores, reales y muy colombianas todas, no serán conclusiones de la ley que nos ocupa, pues aquéllas se obtuvieron en cada capítulo; pero sí, consecuencias de fenómenos concordantes y complementarios, que están llamados en forma simultánea a influir política, social y económicamente en la vida del país; quiere decir, de todos los colombianos.

Y toda ley es la protocolizada oficialización de costumbres y aspiraciones; unas y otras, con aceptación general para que sirvan de norma a la colectividad, en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

AUTORES COLOMBIANOS

- LLERAS RESTREPO, CARLOS. Ponencia de Proyecto de Reforma Social Agraria, Comisión III del Senado, abril 13 de 1961.
- ARIAS, JESÚS MARÍA. Ponencia al Proyecto de Reforma Social Agraria, Cámara de Representantes, noviembre 7 de 1961.
- LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO. Intervención del Representante y Jefe del MRL, noviembre 14 de 1961.
- GÓMEZ HURTADO, ÁLVARO. Intervención del Senador con fecha 19 de abril de 1961.
- AGUILERA CAMACHO, ALBERTO. Publicación para intervenir en el debate público de la Reforma.
- ARANGO LONDOÑO, GILBERTO. Intervención en el Senado al discutirse en segundo debate el Proyecto de la Reforma.
- MONTAÑA CUÉLLAR, DIEGO. Intervención pública del jefe del partido comunista en Colombia.
- TOVAR CONCHA, DIEGO. Intervención en la Comisión III del Senado sobre la Reforma.
- URIBE MISAS, ALFONSO. Intervención en el Senado con fecha de junio de 1961.
- ESPINOSA VALDERRAMA, AUGUSTO. Informe de Gerente de la Caja Agraria.
- CURRIE, LAUCLIN. Resumen de la "Operación Colombia".

DOCUMENTOS DEL CLERO COLOMBIANO

- CONCHA, LUIS. Primado y demás miembros del Episcopado. Declaraciones del Episcopado sobre la Reforma.

AUTORES Y TECNICOS DEL EXTERIOR

- SAMUELSON, PAUL A. "Curso de Economía Moderna".
SCOTT, H. M. "Cursos de Economía".
ROSTOW, W. W. "Las etapas del crecimiento económico".
BRESCIANI-TURRONI, G. "Economía y Política".
JOHR, WALTER ADOLF. "Fundamentos Teóricos de la Política Económica".
SENHAN, FREDERIC. "Curso Superior de Economía".
CARVEN, FREDERIC B. y HAUSEN, ALVIN ARVEY. "Principios de Economía".
LORD KEYNES. "Abono e inversiones".
MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. "Revista Estudios Agrarios".
TAMARA, FRANCISCO. "Tratado de la Teoría Económica".

DOCUMENTOS PONTIFICIOS

- PAPA LEÓN XIII. "Encíclica Rerum Novarum".
PAPA Pío XI. "Quadragesimo Anno".
PAPA Pío XII. "Divini Redemptoris".
PAPA JUAN XXIII. "Mater et Magistra".

ESTUDIOS ESPECIALES SOBRE COLOMBIA

- Misión Currie
Informe de la CEPAL.
Estadísticas Colombianas.

INDICE

Pág.

PROEMIO	II
-------------------	----

PRIMERA PARTE

INTRODUCCIÓN

Antecedentes y evolución, estadísticas nacionales, Derecho natural
y función social

CAPÍTULO I

Antecedentes y evolución	23
------------------------------------	----

CAPÍTULO II

Población, zonas y estadísticas	33
---	----

CAPÍTULO III

Derecho natural, función social y económica	43
---	----

SEGUNDA PARTE

Organización interna y financiación, Minifundio y Latifundio,
Parcelas y Colonizaciones

CAPÍTULO IV

Organización interna y financiación	53
---	----

	<i>Pág.</i>
CAPÍTULO V	
Minifundio y latifundio	63
CAPÍTULO VI	
Parcelaciones y colonizaciones	73
TERCERA PARTE	
Crédito y Cooperativas, Vías y Transportes, Centros de Consumo y Precios	
CAPÍTULO VII	
Crédito y cooperativas	87
CAPÍTULO VIII	
Vías y transportes	97
CAPÍTULO IX	
Centros de consumo y precios	107
CUARTA PARTE	
Dotación de Tierras, Unidades Agrícolas Familiares, Corporaciones Autónomas Regionales	
CAPÍTULO X	
Dotaciones de tierras	119
CAPÍTULO XI	
Unidades agrícolas familiares	131

Pág.

CAPÍTULO XII

Corporaciones autónomas regionales	141
--	-----

QUINTA PARTE

Técnica y Nacionalismo, Reglamentación, Conclusiones

CAPÍTULO XIII

Técnica y nacionalismo	151
----------------------------------	-----

CAPÍTULO XIV

Reglamentación	159
--------------------------	-----

CAPÍTULO XV

Conclusiones	169
------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	179
------------------------	-----

SE TERMINO DE IMPRIMIR
ESTE LIBRO EL DIA 19 DE
DICIEMBRE DE 1963, EN LOS
TALLERES DE LA EDITORIAL
CVLTVRA, T. G., S. A., AV.
REPUBLICA DE GUATEMALA
NUM. 96, DE LA CIUDAD DE
MEXICO, D. F., SIENDO SU TI-
RO DE 1,000 EJEMPLARES. LA
EDICION ESTUVO A CARGO
DE JOSE MARIA AVILES.

FECHA DE DEVOLUCION

El lector se obliga a devolver este libro antes del vencimiento de préstamo señalado por el último sello.



HD516
B26



UNAM

6719

INST. INV. SOCIALES

HD 516
B 26
Ej. 2

6719

BARREIRA
ASPECTOS
DE
LA REFORMA
AGRARIA EN
COLOMBIA

HD516
B26