

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA.

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS.

PROBLEMA SOCIAL AGRARIO.

DEPARTAMENTO DE

BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

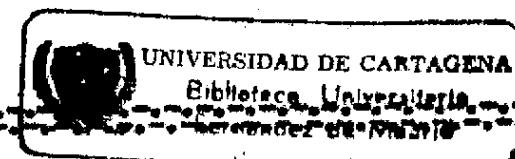
Tesis presentada por el señor
LUIS DEL C. MEZA P., PARA OBTEN-
ER EL TÍTULO DE DOCTOR EN
DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS.

.....

T-7A 4

A/39

2



DEDICATORIA:

A MIS PADRES: LUIS F. NEZA Y EMILIA P. de NEZA,
a quienes debo la obtención de -
este título.

A MIS HERMANOS: VIRGINIA, CELSTRIODIS,
JOSE, ENTRAIN,
MARIA, ISA'C,
ANTONIO, CECILIA,
FLORANCIA, MELANIA,
ALFREDO, SAMUEL.

SCI B
00019068

A MIS ABUELOS.....

A MI NOVIA: REGINA LASTRA, COJ EL MAS NO -
BLO DE MIS AFLOJOS....

A MIS PROFESORES: DE QUINIOS CUANTO EL MAS SII
CETO DE LOS AGRADECIMIENTOS.

24367

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA.

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS.

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD:	DR. MANOEL MAYA ESO PATRÓN.
SECRETARIO GENERAL:	DR. ALVARO BARRIOS ARQUILLO.
DECANO DE LA FACULTAD:	DR. PEDRO PACHECO OSORIO.
SECRETARIO DE LA FACULTAD:	DR. JULIO VARELA.
PRESIDENTE DE TESIS:	DR. HÉCTOR VARGAS TAMARA.
PRESIDENTE HONORARIO:	DR. FIDEL BAVIÑERO PATRÓN.

EXAMINADORES:

DR.	RAÚL H. BARRIOS.
DR.	JAMES GÓMEZ O'BIRNE.
DR.	

Cartagena, octubre de 1.972.

~~CONFIDENCIAL - ESTADO DE MEXICO~~

60 "LA FACULTAD NO ATRIBUEA NI DESMUEERA
61 LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTA TESIS
62 TALES OPINIONES SON CONSIDERADAS PRO-
63 PIAS DE SU AUTOR".
64
65 Art. 83 del Reglamento.
~~CONFIDENCIAL - ESTADO DE MEXICO~~

ASPECTOS GENERALES Y HISTÓRICOS.

Entendemos por problema social agrario el desequilibrio socio-económico existente en el sector rural.

Podemos afirmar también que cuando la estructura de la tenencia de la tierra está viciada por defectos que impiden el desarrollo económico e el bienestar social, nos encontramos ante un auténtico problema social agrario.

La etapa histórica en la cual el poder económico y el político estaban vinculados en la persona del terrateniente, seitida en la Edad Media, se prolonga por muchos siglos después del Renacimiento, va haciendo crisis y desapareciendo en distintas épocas en los distintos países, de acuerdo con la evolución, y en general, experimenta un cambio cuando en cada país llega el momento que marca la llamada Revolución Liberal o Reforma Liberal.

La Reforma Liberal es una consecuencia del creciente poder económico de la burguesía, que un día se sintió suficientemente fuerte y dispuesta a arrebatar el predominio político a una aristocracia terrateniente que le había detentado. Conseguido el triunfo, los liberales adoptaron posturas diversas frente al problema de la propiedad de la tierra.

Combatieron las "manos muertas" eclesiásticas y nobiliarias, es decir, el estancamiento de la propiedad agrícola en manos del clero y de la nobleza, que sustrajeron la tierra al comercio. Para los nobles, como para los aristócratas terratenientes, sus sucesores, la tierra es un blasón, es un motivo de prestigio social y la conserva en su poder y la transmiten a sus descendientes.

tes junto con ese blason y ese prestigio. Para el clero, de acuerdo con el Derecho Canónico, se trata de pertenencias que no se pueden enajenar y por consiguiente, también se encuentran estancadas, fuera del comercio.

Al desamortizar la tierra, al combatir las "masas mortales", los liberales promovían la movilidad comercial de las mismas. Pensaban que por los canales comerciales, la tierra iría a manos del agricultor más apto lo que provocaría un gran florecimiento de la agricultura; pero debe subrayarse que los liberales se referían al agricultor genuino y no a instituciones e individuos cuya actividad se orientase a subordinar a quienes, personal e directamente, cultivasen la tierra. Al tratar de eliminar los vestigios feudales en las relaciones de producción, los liberales propugnaban la dignificación del campesino.

Precisamente, para los liberales, la propiedad familiar era la forma ideal de la tenencia de esa tierra y cuanto atentase contra ella menoscababa el derecho del genuino agricultor, porque significaba supeditar este a alguna institución o persona que se apoderase de parte de los frutos obtenidos con su propio esfuerzo, idea que encuentra antecedentes en los agrónomos romanos.

Desde el punto de vista político, interesaba a los liberales debilitar económicamente a la aristocracia terrateniente vincida, para evitar su resurgimiento y señalaba al respecto que la plusvalía e incremento no ganado, en el valor de la tierra, constituye un privilegio injusto que habían venido detentando, hasta entonces, los terratenientes.

A juicio de Henry George, el estado debía apoderarse de la plusvalía, lo que le permitiría abolir todos los impuestos; se trataba de hacer que el sostentamiento del estado dependiera salvoemente del terrateniente y desgravar a las clases triunfantes: la comercial, la industrial, la financiera.

En la historia de la economía se conoce la fórmula de Henry George con el nombre de "impuesto único".

Se enunciaba también el principio de que sólo la tierra es capaz de producir una renta, la renta diferencial, de David Ricardo, teoría que es una reminiscencia o perfeccionamiento de las teorías fisiosocráticas que indicaban que solamente la agricultura era una actividad realmente productiva.

Aún contrariando sus propias especiales filosóficas, los liberales llegaron a postular la nacionalización de la tierra, concentrando como único obstáculo que tal nacionalización debía efectuarse mediante indemnización, né como despeje; por consiguiente, el reparto de la tierra por parte del estado costaría tanto que quedaría fuera de las posibilidades del pobre estado liberal, produtor de seguridades, simple gendarme en la esquina de la economía.

Para realizar este rescate, Carlos Góide, inventó un procedimiento que no dejó de ser ingenioso: pagar las tierras al centavo, pero hacer que éstas fueran entregadas al estado al cabo de noventa y nueve años, como entonces se acostumbraba con las concesiones ferroviarias. Ante la perspectiva de no perder la propiedad de la tierra, más al cabo de tan largo tiempo, y de recibir

en cambio un precio de inmediato, todo el mundo estaría dispuesto a vender a precio módico. Probablemente para entonces el mundo no se movería tan rápidamente como en la actualidad, de modo que no parece absurdo que una reforma social se aplazara una centuria.

Al fin de cuentas, de acuerdo con estas ideas contradictorias y vagas sobre la propiedad de la tierra, lo que hacen a quelques en muchos países es relativamente poco. Si la clase terrateniente es todavía muy poderosa en el orden económico y el triunfo liberal constituye apenas un primer golpe que la propiedad resiste sin debilitarse, o surgen alianzas entre vencidos y vencedores y los propios burgueses se convierten en terratenientes, buscando, según la tradición, prestigio en la propiedad de la tierra, o se afecta sólo la mano muerta eclesiástica, total o parcialmente, a veces para engrasar el patrimonio privado del Estado, en ocasiones para ampliar las posesiones de los terratenientes.

En pocos países, como resultado de la reforma liberal, es desalojada, en definitiva, la clase terrateniente y substituida por la clase campesina; en pocos países, pues, la tierra va a dar en aquel momento histórico a manos de quienes la trabajan.

En cualquier caso y salvo que la predominancia de los terratenientes no haya sufrido en realidad menoscabo, de la pugna entablada entre quienes se dedican a otras actividades y se han adueñado del poder político, y quienes ejercen hegemonías sobre la tierra y sobre la agricultura y no son agricultores ni han si-

do vencidos, surge una situación grave para la agricultura: aparece la depresión crónica de ésta que consiste en el bajo poder de una contratación de actividad que se practica en empresas pequeñas, aun cuando la propiedad de la tierra se encuentre concentrada. La indicada depresión se basa en la relación que existe entre la agricultura y las actividades industrial y comercial, que se practican cada vez en escala mayor y en las cuales las empresas se van concentrando. Sufre la agricultura un retraso técnico relativo. Aparece el éxodo de los agricultores a las ciudades, que tanto preocupó en el siglo pasado y a principios del presente. Los mejores elementos dejan el campo y las lamentaciones a este respecto se multiplican. Se preconiza románticamente el regreso al agro, sin que esto tenga ninguna realización; no se atribuye a la agricultura el lugar que le corresponde en la política económica.

En Estados Unidos las remuneraciones agrícolas son del 60 al 80% de las industriales y en los países atrasados la discrepancia es mucha más amplia.

La depresión agrícola engendra con frecuencia entre los campesinos ideas al progreso agrícola. Arrestada por las calamidades, la agricultura tiende a refugiarse en el primitivismo. El agricultor está dispuesto a cambiar progreso por seguridad y aún a veces libertad por seguridad, naciendo así una tendencia hacia nuevas formas de feudalismo.

Del retraso agrícola se benefició al principio -

la industrial al obtener en el campo abundante mano de obra barata, pero a partir de cierto momento ese retrato tiende a frenar el desarrollo, porque falta el poder adquisitivo de los agricultores para aplicar el mercado de productos industriales.

Para afrontar el problema de distribución de la tierra se postulan las reformas agrarias, lo que se hace con frecuencia con una mentalidad dominada por las ideas agriculturistas.

Al principio las reformas agrarias tratan sólo de consumir la revolución liberal. Constituyen un arriete para lanzar a las masas campesinas contra el reducto de las clases terratenientes y acabar de vencerla, sin ocuparse en absoluto por lo que pueda suceder después.

El problema se complica cuando aparece en escena un nuevo personaje: el proletariado y con él, la lucha de clases, hecho que complican también los designios de la reforma agraria. El capitalismo ha sido reacio a penetrar en la agricultura; pero en algunos países comienza a a apuntarse esa etapa. La agricultura ya no es la actividad del campesino desemparado que trabaja la tierra, para consumir los productos y llevar al mercado excesos excedentes, sino que es objeto de la actividad de empresas capitalistas, iguales a las que trabajan en la industria, en el comercio o en las finanzas. Con esta entrada del capitalismo en la agricultura el campesino se proletarizará, se hará asalariado y al engrandecer las filas del proletariado nacional hará más aguda la lucha de clases.

Por influencia de las doctrinas socialistas la lu-

che de clases tiende a desembocar en la subversión del régimen capitalista. Para evitar estos efectos, para impedir la proletarización del campesino, se postula ahora con mayor energía, la necesidad de las reformas agrarias.

A fines de la primera guerra mundial se establece alrededor de la URSS un llamado "cinturón sanitario de reformas agrarias", con el propósito de contener el avance del comunismo que a la suya acaba de instalarse en Rusia. Así la reforma agraria se convierte en un instrumento de paz social y estabilidad política.

La cebalización que se trae por lo general es que las reformas agrarias suelen ir acompañadas de propósitos políticos. Sin embargo, en la idea de hacer reformas agrarias va implícito un problema de tipo económico.

Al proceder así, se advierte que no siempre hay congruencia entre los objetivos económicos de la reforma y sus inspiraciones de carácter político social, predominando a veces, los propósitos políticos, en coasidencia los económicos o llegándose a una transacción entre ambas inspiraciones cuando ciertos aspectos de una u otra final resultan entre si incompatibles.

CONSIDERACIONES

CRÍTICAS

CAPÍTULO VI.

CAUSAS:

El complejo problema social agrario tiene causas de fondo política, económica y social.

Desde el punto de vista político, entre nosotros podemos mencionar el enfrentamiento ideológico de los partidos tradicionales en épocas pasadas, lo cual llevó al País a un sangriento estado de lucha por la conquista del poder, siendo el campesinado el mayormente afectado, pues se centró la violencia política en los campos colombianos, especialmente en el interior de la República; esta etapa de barbarie política acabó con muchas vidas, dejó grandes cantidades de viudas y huérfanos y privó a la Nación de muchas inteligencias y braves que pudieron serle útil a sus partidos y a Colombia.

En vista de que la lucha fratricida librada por el partido conservador y el partido liberal a nada conducía, si no que ponía en peligro la integridad física de nuestra soberanía, los máximos orientadores de esas colectividades idearon una fórmula de gobierno que pusiera fin a la hegemonía de un partido sobre el otro y al enfrentamiento infantil de que se ha hablado, conocido con el nombre de "Punto Nacional".

Debemos reconocer que este sistema de gobierno devolvió la paz política a los colombianos e hizo propicia la expedición de una ley agraria encaminada a la resolución del problema del campo, la cual se conoce con el nombre de Ley Sobre Reforma Social Agraria (ley 135 de 1.961), mas tarde fue reformada en algu-

nes aspectos por la Ley 18 de 1.968. En la actualidad cursa en el Congreso un proyecto de ley encaminada a suplir las deficiencias jurídicas y económicas de las dos anteriores.

Entre las causas sociales tenemos:

- 1a) La estructura de la tenencia de la tierra.
- 2a) La explosión demográfica.
- 3a) El poco o nulo servicio médico asistencial.
- 4a) La escasez de fluido eléctrico y de otras recr-
tivas.

Primera. La tierra agrícola es un bien escaso. Dado su doble carácter de factor natural y de factor capital, sus fracciones pueden delimitarse y medirse. Todo esto hace que la tierra pudiera ser como lo es de hecho, objeto de apreciación privada. La tierra como don natural libre fué una realidad de la sociedad primitiva, pero en los tiempos modernos es un concepto que nunca ha salido de los campos políticos e de las especulaciones teóricas. Se ha buscado la propiedad de la tierra como fuente de prestigio e de poder, y también por el carácter sustentador de sus productos y por la permanencia de su valor. La tierra ha sido siempre un bien apetecible. De aquí la importancia de las relaciones institucionales entre el hombre y la tierra, es decir, de la tenencia de ella. Estas relaciones incluyen las que existen entre el propietario y el usufructuario de la tierra cuando ambos no son de la misma persona, y entre quienes dirigen la empresa agrícola y quienes la auxilian, es decir, las relaciones de producción. La forma de tenencia de la tierra, además de sus caracteris-

ticas y efectos sociales, es un elemento que influye en la productividad, como parte del factor organización, al proporcionar mayores e mejores posibilidades de intensificación y eficiencia y mayores e mejores posibilidades de financiación.

La propiedad de la tierra puede ser insiciente, absurda o limitada, y en este orden se ha desarrollado históricamente. Es insiciente cuando asegura underecho temporal mientras se recoge la cosecha o mientras el agricultor decide mudarse a otro sitio, o mientras el derecho al usufructo no se ha perfeccionado hasta abarcar todos los atributos de la propiedad. Constituye la propiedad privada plena o absoluta preste se introduzca en la misma limitaciones o reservas de diversa índole que afectan al cultivo, a la transferencia, a la extensión que pueda poseer un individuo, a la personalidad jurídica del propietario, etc. Al lado de la propiedad privada, o por encima de ella, se reconoce la existencia bajo diversas formas (dominio íntimamente del estado), de una especie de copropiedad social, destinada a servirle de corrective, de cuyos conceptos se derivan la mayor de las limitaciones. La propiedad privada limitada caracteriza la situación en casi todos los países.

En los socialistas, la propiedad privada de la tierra ha sido abolida, en mayor o menor escala. No obstante, esto no ha significado, más que en pequeña escala, la estatización del uso de la tierra, que ha quedado asignada a grupos de carácter cooperativo y en cuantía menor, a individuos.

Las formas de tenencia más usuales en la actualidad son:

1a) La propiedad privada con cultivo directo.

Es aquella en la cual el propietario de la tierra administra la explotación agrícola en ella establecida. Puede encontrarse en toda clase de magnitudes: las grandes que se cultivan a base de aglomerados, las familiares o minifundios. La propiedad puede ser plena e sujeta a las limitaciones a que después se hace referencia. Esta modalidad es independiente de la forma de uso: extensivo o intensivo especializado o diversificado técnicamente, avanzado o退缩的.

2a) La propiedad privada cultivada indirectamente, mediante un administrador o arrendador.

Constituye una forma de abstención de los propietarios y tiene con frecuencia las características indeseables del latifundio económico. Se puede encontrar en todas las magnitudes, pero principalmente en las grandes.

3a) El arrendamiento.

Es la transmisión enreco del usufructo de la tierra mediante un canon fijo, periódico, en dinero. El equipo es del arrendatario. Generalmente el arrendatario es libre para administrar su empresa, sin intervención del terrateniente, pero este tiene excepciones. Jurídicamente es un contrato civil. Constituye otra forma de cultivo indirecto, que priva al cultivador de la satisfacción y de los efectos de la propiedad, desalienta las inversiones y tiene alcance abusivo de la tierra. Se le define diciendo que es favorable al agricultor cuando el canon que se paga no es exagerado y el arrendamiento tiene cierta seguridad de conservar la tierra. En algunos países hay leyes que regulan dichas cuestiones e impiden o reglamentan el desalojo; en otros, las hay que obligan a arrendar si el pro-

pietario mantiene la tierra seca; en otros, finalmente, el arrendatario que cumple ciertas condiciones adquiere el derecho de comprar el predio y el terrateniente contra la obligación de venderle, como sucede en Argentina. A veces las leyes protectoras del arrendatario se dictan en caso de emergencia y tienen carácter temporal, y en ocasiones son permanentes. Dichas leyes tienden a prolongar los períodos - del contrato; por ejemplo, en Holanda se estipula un período mínimo de 12 años y, en ciertas condiciones, el arrendatario tiene derecho a preferencia. El arrendamiento se registra en todas las magnitudes, pero principalmente en la familia o algo mayor. En algunos países, la legislación que regula los arrendamientos ha llegado a ser tan favorable para los arrendatarios (y desfavorable para los terratenientes), que convierte a los primeros en casi propietarios. El caso más conocido es el de Inglaterra, e implica una reforma agraria.

Las ventajas del arrendamiento se resumen en que evita el sacrificio de la adquisición de la tierra a valores inflados. Estudios hechos en Estados Unidos concluyeron que, financieramente, conviene más al agricultor tener un arrendamiento que pedir prestado para comprar tierra; se encontró que hay más arrendamientos pequeños - que grandes, y que son especialmente convenientes los arrendamientos de padre a hijo, cuando el primero se retira y renta a quien ha de sucederle.

Algunos gobiernos han puesto en práctica medidas no coercitivas para facilitar la adquisición en propiedad, por parte de los arrendatarios, de la tierra que cultivan, siendo el crédito el arbitrio principal.

Un punto difícil en las reglamentaciones de los arrendamientos es el de las compensaciones que los terratenientes han de pagar a los arrendatarios desalojados, por las mejoras que éstos hayan introducido en los predios, e, por lo contrario, las que los arrendatarios salientes han de pagar a los terratenientes por daños en la tierra o en las construcciones.

Cuando existe la posibilidad de hacer de la propiedad de la tierra una inversión especulativa, hay tendencia a que la tierra más fértil se exalte por arrendatarios, a veces con manejos de su buen uso, llegando así a darse el caso de que la población campesina de las tierras fértils tenga un nivel de vida inferior al de otras zonas no tan favorables. Sin embargo, con frecuencia lo conviene más al agricultor trabajar en una tierra buena tomada en arrendamiento, que en una mala propia, o sea que el propietario hará participar al arrendatario, aunque sea en baja proporción, de la renta diferencial.

4.- La propiedad hipotecada.

No puede considerarse como una fuerte tendencia, pero puede estimarse como tal, dadas las largas plazos a que se conceden las hipotecas, así como por la obligación de pagar una cuota anual (amortización e intereses) análoga a la renta, y por tener el acreedor cierta intervención en la administración, tendencia que adquiere valor con las modernas concepciones del crédito agrícola. Claro que una hipoteca eventual a corto plazo, hecha por un agricultor establecido, no daría origen a una forma de tenencia distinta de la propiedad. La situación del propietario con hipoteca es análoga

a las del arrendatario. Se trata a veces de agricultores que están adquiriendo la tierra en propiedad, otras de agricultores que están haciendo mejoras, y otras más de empresarios que están enfrentando dificultades; por esto es difícil interpretar los movimientos de la dada hipotecaria, a lo que ayuda su descomposición en vencida y no vencida y la estadística de ejecuciones hipotecarias. Un tipo intermedio entre el propietario con hipoteca y el arrendatario lo constituye el arrendamiento con promesa de venta. La propiedad hipotecada es, a su vez, intermedia entre la propiedad y el arrendamiento, en cuanto a seguridad, o sea que sus ventajas se acercan más a las de la propiedad que las del arrendamiento.

54.- La arquería:

Es otra forma de cultivo indirecto, con los mismos inconvenientes. Estriba en la transmisión encubierta del usufructo de la tierra, conviniéndose la división de la cosecha, en ciertas proporciones entre terrateniente y arquero. A veces el terrateniente aparta, además de la tierra, otros bienes de producción, como la semilla y la yunta, y quinientos artículos para la manutención del arquero. La libertad de administración del arquero se ve generalmente restringida, en mayor o menor escala, por la intervención del propietario, y esta intervención es mayor a medida que aumenta la proporción de bienes de producción en manos del terrateniente. El census agricola considera a algunos arqueros como jefes de empresa, y a otros como dependientes o trabajadores de la empresa de la que reciben la arquería. Poco claramente se define la arquería diciendo que son condiciones imponentes e inconvenientes, o sea el terrateniente goza sobre su explotación

cia participando en la administración. En algunos países esta mediadidad reviste la forma de un contrato civil (sociedad para la producción), y en otros la de un contrato de trabajo. Se pugna porque sea lo último, para defender mejor al arrocero. Se la defiende con las mismas razones que al arrendamiento, y se agrega que la intervención del terrateniente resulta benéfica para la eficiencia. Lo cierto es que por lo común los arroceros son agricultores de la más baja categoría económica, y los terratenientes destinan a los arroceros las tierras más malas. En algunos países hay leyes que regulan la participación del terrateniente. Se presenta usualmente la arcería en las magnitudes familiar y mayores.

6.- El peñjal o asarria.

Es un pedazo de tierra dentro de una propiedad explotada a base de asalariados, que se concede a cada uno de los trabajadores permanentes, para arraigarlos y como un beneficio complementario del salario. En el mejor de los casos, el peñjaleiro tiene que pagar jornadas gratuitas, o a salario rebajado, por la concesión de esa tierra. La idea subyacente en la concesión de esta forma de tenencia es asegurarse su mano de obra, porque es escasa o para no tener que traerla a base de un mercado competitivo de trabajo. En el peor de los casos la tenencia del hacendado va hacia la consecución de mano de obra gratuita. Es una reminiscencia feudal, característica de los latifundios económicos y social, contribuye a la opresión de la mano de obra y mantiene la agricultura minifundista y de subsistencia. Desaparece al convertirse los latifundios en grandes empresas capitalistas o al realizarse la reforma agraria.

No parece oportuna una medida de reforma agraria que adjudique a los peñajaleros las tierras que cultivan, porque son minifundios de mala calidad. La reforma agraria mexicana, en su etapa inicial, trató de institucionalizar el peñjal.

El jornalero con peñjal recibe a veces anticipos a cuenta de jornales e y así aparece al peón "entendido", que fué un esclavo de la antigua hacienda majicana; en el peor de los casos es el tercero teniente al que recibe el crédito del peñjalero, pues el primero le queda a deber sus salarios al segundo, conforme se observó en el Ecuador. En ambos casos la deuda es otra argucia más para retener al peón.

Las formas de tenencia correspondientes a la ararería y al peñjal dan a veces origen a una modalidad que no se quiere considerar como una forma distinta de tenencia, puesto que no es sino una combinación de otras, pero que conviene señalar: es la "finca de unidades múltiples". Se trata de una unidad agrícola dividida en subunidades: una administración superior atiende, directamente o no, a parte de las tierras, y el resto a la totalidad se encuentra en manos de arareros o peñajaleros supeditados, en mayor o menor grado, a esa administración superior.

7.- El patrimonio familiar

Es la propiedad territorial de la familia campesina, que se hace inalienable para protegerla de toda causa de pérdida, o bien, que es inalienable porque todavía la propiedad no se perfecciona. - Generalmente tiene otras limitaciones, como la obligación ineludible del cultivo directo en pena de pérdida. A veces es la parte,

signada individualmente, de un terreno de propiedad comunal. Otras veces se da a una pequeña propiedad plena el carácter de patrimonio familiar, a petición del propietario. En ocasiones es un producto de reformas agrarias. A las medidas de democratización de la tierra han seguido otras de conservación de la nueva estructura creada, para evitar que la tierra vuelva a concentrarse. La más radical de esas medidas de conservación es la constitución del patrimonio familiar, y ha gozado de gran favor: numerosas constituciones de país de América Latina contienen disposiciones precisas protectoras del patrimonio familiar inalienable e inembargable, que en algunos de esos países se designa con la expresión "bien de familia". En Argentina se usa para la colonización en favor de indígenas, y se le llama "usufructo vitalicio". La magnitud es siempre pequeña: la familiar o menor. El desarrollo económico de la agricultura tiende a abolir esta forma de propiedad, cuyos inconvenientes son las características de rigidez del vínculo entre tierra y hombre, que restan flexibilidad a un régimen de tenencia y que desestimulan las inversiones fijas. Habiendo en general, la extinción de la tenencia de la tierra no debe impedir el fin de los mandantes de mano de obra agrícola hacia otras ocupaciones, ni la solidaridad social, ni la eliminación de las injustas y su sustitución por las justas.

Cuando el patrimonio familiar es producto de una reforma agraria, su rigidez, al garantizar la perpetuidad de las explotaciones creadas e impedir que cambien de manos, desemboca en el apego al gobierno, y en la exigencia de él para mantener y sostener esas explotaciones, faltas de alas propias. La carga que así

recaus sobre el Estado suelen ser pesadísimas, y los recursos que ha de destinar a tal fin constituyen un importante lastre para el desarrollo.

Los patrimonios familiares inalienables han sido blanco de los ataques liberales, que quieren poner la tierra en el comercio. Tal forma de tenencia se abolió en España, Portugal y Francia a mediados del siglo pasado, y después en Italia. En Alemania Dinamarca, Rusia y Austria-Hungría, la abolición no se produjo hasta 1.918. Subsistían vestigios en Suecia, Noruega y Gran Bretaña. En México sufrió combates a mediados del siglo pasado en el intento de disolución de las comunidades, fue desapareciendo despacio a poco, por evolución, pero la Revolución de 1.910, con la reforma agraria, provocó su gran resurrección. Ahora se pugna por su abolición, al pretender renovar la estructura interna del ejército.

Las leyes de patrimonios familiares (homestead acts) - de Estados Unidos, base de la distribución de la propiedad en ese país, nunca incluyeron el requisito de inalienabilidad. El resultado fue positivo: "muchos de los cambios de el tamaño y en la propiedad de las granjas, efectuados después de que los colonos originales adquirieron sus respectivos patrimonios, fueron benéficos para el sistema de unidades familiares y para la organización de la producción". Dichos cambios en tamaño siguen efectuándose, con tendencia al aumento del tamaño medio. Las leyes protectoras de los arrendatarios en Inglaterra, al fangolar las arrendaciones -

tes, han tenido un mal efecto en el patrimonio familiar - Mas bien a este ha de atribuirse la tendencia observada al mal cultivo, y no, como se ha señalado, a la "tierra barata".

El servicio de crédito al patrimonio familiar tiene especiales dificultades. De modo luego, el propietario no puede hipotecar. Pero además es invulnerable: no puede fracasar, aunque sea un mal agricultor ahí permanece. Como solución, mientras esta forma de propiedad se mantenga, se ha pensado en la anticrisis, como sustituto de la hipoteca. La anticrisis consiste en el derecho del acreedor, pactado en el contrato de crédito, para, en caso de falta de pago de los préstamos o de debilitamiento de las garantías, intervenir la empresa crediticia y administrarla, con o sin ayuda del acreedor, para resarcirse del adeudo. De existir asociación de usuarios para el crédito, ésta será la más indicada para ejercer la anticrisis.

Al valorizar esta forma de tenencia debe tomarse en cuenta que, si impedir del todo la transferencia de la tierra crea un sistema insatisfactorio de tenencia, las restricciones a las transferencias ofrecen una gama amplia de buenas posibilidades.

Aquí se pueden situar otras modalidades de las limitaciones a la propiedad. Esta sigue siendo transferible y gravable; pero toda venta, hipoteca o arrendamiento quedan sujetos al permiso de la autoridad. Hay que agregar el derecho privilegiado de compra por el estado en las transacciones entre particulares (derecho "dal tanto" o "de tantos"); la reversión al Estado de la tie-

rra ociosa; la fijación de máximos en las superficies que puede poseer una persona; el arrendamiento forzoso; las medidas restrictivas indirectas de tipo fiscal; la reglamentación del uso de la tierra; las expropiaciones por causa de utilidad pública. Con todo ello el Estado se convierte en un regulador de las formas de tenencia.

6).- La propiedad communal.

Es la propiedad asignada como posesión perpetua no alienable a un cierto pueblo o a un grupo de individuos que constituyen un clan o linaje. Es una reminiscencia del pasado en que, cuando la tierra era abundante y la propiedad de la misma estaba en su etapa incipiente, podían asignarse superficies para el uso común e indistinto de un núcleo de población. Con el tiempo, al aumentar la población y escasear la tierra, los derechos individuales de los egománes, así como su número, quedan definidos, y se establece el procedimiento de trasmisión hereditaria de esos derechos. Si el grupo está compuesto por individuos definidos, la propiedad communal se parece al condueñazgo (o propiedad pro indiviso), del que se distingue por limitaciones como la inalienabilidad. A veces la tierra de laber de las comunidades se distribuye para su explotación entre individuos, sin que la propiedad deje, por eso, de pertenecer a la comunidad. Los bosques y los pastos suelen permanecer en usufructo communal, en el sentido de libre e indistinto, para los miembros de la comunidad. Adelanto se hace referencia, con alguna ampliitud, a esta forma de organización. Este tipo de propiedad puede ser tradicional, datar de tiempos muy antiguos, puede aparecer cuando un gru-

se ocupa tierras baldías, o por invasión, cuando un grupo confunde sus derechos individuales por falta de titulación, o puede ser producto de reformas agrarias que reivindicaron los derechos de los pueblos a sus tierras comunales, como sucedió en México; o puede crearse para superponer a la propiedad comunal (conjunta o colectiva) un uso colectivo o cooperativo inclusivo en las tierras de labor. Cuando su existencia se remonta a tiempos muy antiguos, puede haber resistido a los embates de la revolución liberal, que trató de abolirla, para encontrarse socialmente segregada y con pequeñas sus relaciones económicas con el exterior; de ahí y de la baja calidad de sus recursos dinana su permeabilidad a la adopción de técnicas mejoradas.

En la comunidad, como producto de su evolución, hacia la propiedad privada, hay dos dominios superpuestos: el eminente del núcleo de población sobre toda la tierra, y el supeditado individual sobre parte de la tierra, la que se asigna permanentemente a cada quien como patrimonio familiar. En efecto, las tierras de labor se distribuyen generalmente entre los componentes de la comunidad, mientras los bosques y pastos permanecen indivisos, aunque en ellos presta aparecen también los problemas relativos a que ya no resulta viable, en los tiempos modernos, el uso libre e indistinto, y entonces el uso individual ha de limitarse y reglamentarse, u organizarse la explotación colectiva.

El hecho de que las propiedades comunales no sean alienables no tiene los mismos inconvenientes que se indicaron al hablar del patrimonio familiar. Si la tierra de labor se parcela entre individuos, deben establecerse las bases para que pueda haber internamente transacciones

onerosas del usufructo y mejoras de las parcelas, con sujeción a ciertas condiciones. Esta forma de propiedad limitada no es mala en sí, y no sólo se debe respetar por representar las construcciones ancestrales de algunos grupos, sino tratar de conservarla y organizarla de manera que pueda adaptarse al avance tecnológico. La comunidad representa un nícale de solidaridad social, y por consiguiente sus formas de organización y modernización han de seguir los lineamientos de la doctrina cooperativa. Si en la tierra de propiedad comunal, sea de laber o de bosques o pastos, se establece el usufructo comunal, esto es frente a una forma de organización que puede renunciar a la propiedad comunal: la cooperativa de producción o colectiva. Si el cultivo es colectivo se arreglarán la diversificación y las rotaciones con amplitud, y la flexibilidad consistirá en la variación de los componentes humanos de la explotación colectiva.

9.- La simple ocupación

En esta forma de tenencia el agricultor se ha atribuido el usufructo de tierras que ha ocupado sin ningún derecho, tratándose de tierras nacionales o de tierras eclesias de grandes propiedades privadas. Se da este fenómeno principalmente en la colonización espontánea de tierras nacionales. En este caso el movimiento de ocupación se apoya y orienta por el por el Estado, y se otorgan a los poseedores títulos después de haber cumplido cierto tiempo de permanencia y otras condiciones. En el caso de las tierras privadas eclesias se siguen criterios diversos, desde la expulsión hasta el reconocimiento y legalización de la ocupación.

Otra cosa, aunque guarda ciertas analogías con lo anterior son las invasiones de propiedades cultivadas por grupos de campesinos -

organizadas. Aquí se trata de un fenómeno político social de subversión popular, muy complejo, delicado y difícil de tratar, ante el cual el poder público optará por la táctica más atinada, siempre tratando de esclarecer las causas.

10a.- La propiedad del Estado:

Las tierras baldías, no apropiadas por nadie, pertenecen al Estado, por el dominio eminente de éste sobre los recursos naturales; hay además las tierras llamadas nacionales, que pertenecen al patrimonio privado del Estado. Ambas se usan para proyectos de colonización espontánea, dirigida u orientada, o son objeto de entregas, también para colonización, por parte del Estado. Pero en los países no-socialistas el Estado no ostentaría explotar directamente sus tierras salvo en el caso de fincas experimentales. En cambio, en los países socialistas, hay empresas agrícolas de Estado como los "soviets" rusos. No es acoceable, en nuestro régimen de vida económica, que el Estado se convierta en empresario agrícola, por la sencilla razón de que se confía en que los empresarios particulares lo hagan mejor.

Se de notarse que en esta enumeración de formas de tenencia no se ha hecho referencia a la gran explotación capitalista, a veces mal llamada "plantación", al latifundio, al minifundio, a la granja, a la unidad familiar, porque no son propiamente formas de tenencia sino formas de uso e conceptos de magnitud. A ellos haremos referencia en páginas siguientes.

Las magnitudes de la propiedad y de la posesión:

La magnitud de una propiedad territorial se mide generalmente por su superficie, dato poco significativo si no se unen a él otros relativos a la clase económica de tierra de que se trate, o sea su fertilidad y su localización, y a las inversiones que en ella existen. Por su parte, la magnitud de una empresa agrícola no se define solamente en función de la tierra que posee, sino de la clase económica ésta, de la manera como se explota y de la producción que de allí se obtiene.

Lo que interesa particularmente es la magnitud de la empresa. A este respecto, la superficie es una mala medida, aunque sea la expresión más usual de dicha magnitud. No obstante, para cierta clase económica de tierra, se pueden traducir a términos de superficie - y así conviene hacerlo - los demás criterios para la medición de la empresa.

Se ha propuesto medir en "hectáreas estadísticas", de acuerdo con un procedimiento muy elaborado para homogeneizar las distintas clases de tierra.

Los otros criterios que pueden servir de base para medir la mencionada magnitud, son los siguientes:

1º) El valor de la empresa, con los inconvenientes que ofrecen las discrepancias existentes entre valor comercial y valor analítico, que ya quedaron señaladas, y la dificultad con que se tropieza para determinarlos.

2º) El volumen y valor de la producción. La manera común de homogeneizar las distintas producciones es el valor, con el inconveniente de las variaciones de los precios en el tiempo y en el espacio. Se ha propuesto hacer homogénea la producción física a base de contenido

caléricos, recursos que tiene muchas objeciones. También se podría pensar en una especie de índice de volumen físico de la producción en el espacio, a la manera como se elaboran los índices del volumen físico de la producción en el tiempo, pero esto permitiría establecer sólo la medida relativa de unas explotaciones respecto a otras. Para fines prácticos estos métodos son muy complicados y se van el valor de la producción bruta, en el supuesto de que haya una relación bastante estrecha entre la cantidad de recursos productivos que una finca posee y la producción bruta que prepara.

Ciertos bienes de producción definen la magnitud; por ejemplo, se habla de una finca de un par de mulas; de una finca de un tractor; de un hectolitro de sembradura. En este mismo criterio se basa el concepto muy común de unidad familiar, a que se hace referencia, es la magnitud que describe la capacidad de trabajo de la familia media con pocos.

Realmente ésta es la base más usual de la clasificación de magnitudes en economía agrícola. Según dicha base, serían minifundios las magnitudes menores que la familiar; seguiría ésta; vendría después la magnitud media, determinada convencionalmente, pero basándose en que no sean muy numerosos los asalariados permanentes, por ejemplo, que la cantidad de trabajo que éstos aporten en conjunto no sea superior a la que aporta la familia; o, con un criterio más laxo, que los asalariados permanentes no sean más de 10; y seguirían las magnitudes grandes en las que la aportación del trabajo de los asalariados es lo fundamental. En realidad, las distinciones vulgares de magnitud, (parcela, rancho, hacienda) aunque poco definidas, se inspiran en el mismo criterio

El concepto de magnitud expresado en último lugar tiene la conveniencia de que, al traducirse a superficies, reflejará el tipo de agricultura que prevalence en cierta zona. Con una agricultura cerealera o con una muy activa, tipo hortícola, será muy grande. La magnitud familiar aumentará a medida que sea mayor la distancia que separa al propietario de los mercados, es decir, según disminuya la intensidad económica. Los avances de la técnica, para cierto tipo de cultivo, tienden en su conjunto a agrandar la superficie familiar; pero, si con el tiempo se evolucionan hacia tipos de cultivo que, además de ser intensivos sean muy activos, la magnitud familiar se empequeñecerá. Esto implica una combinación de las diversas formas de medir la magnitud. Una empresa agrícola puede ampliarse, hasta alcanzar, por ejemplo, la magnitud familiar, mediante adiciones de superficie, que es lo que se ha llamado expansión horizontal; pero también puede ampliarse introduciendo en la explotación la cría de animales y cultivos de alto valor que requieren mucho trabajo; a este se le denomina expansión vertical. De la fertilidad y de la localización depende que la expansión sea horizontal o vertical.

La pequeña granja diversificada, tan idealizada, corresponde, como forma viable sólo a cierta localización: la cercana a los mercados donde la agricultura puede ser más intensiva y activa; pero los avances técnicos y la tendencia a la especialización que de ellos se deriva, conducen a la finea de agricultura comercial, no a la pequeña granja diversificada de subsistencia. En forma concordante, las oportunidades económicas para la empresa agrícola pequeña, de carácter comercial, son más favorables (o cuando menos así lo han sido) en las naciones prósperas-

e industrializadas que en las subdesarrolladas, y este se debe a que en las primeras la demanda de los consumidores ha cambiado hacia a - quellos productos más apropiados para la finca intensiva de magnitud familiar.

Nótese que se está hablando de magnitud de la empresa, in - dependientemente de la forma de tenencia, es decir, la magnitud fami - liar de empresa puede coexistir e no con la propiedad familiar. En - el caso negativo, la familia no será propietaria de la tierra, sino - arrendataria e alquiler.

Desde el punto de vista económico, la magnitud de una empre - sa es satisfactoria cuando permite dar a la misma la estructura más - conveniente, es decir, cuando hace posible la adecuada combinación de los factores productivos. Las magnitudes muy pequeñas e minifundies - no llenan ese requisito, y a veces tampeca la magnitud familiar. Cuau - do se logra equilibrar esos factores de forma que se alcance el máxi - mo beneficio, se llega a la magnitud económica óptima, la que persis - te hasta el momento en que la extensión demasiado grande origina di - ficultades de administración; entonces puede hablarse de magnitud e - conómica mínima. Debe tenerse en cuenta que la magnitud económica, - si se mide en superficie, aumentará con la distancia a los mercados, - aunque, contrariamente esta tendencia de la agricultura comercial, se - encuentran en las zonas muy alejadas minifundies de subsistencia. Con - frecuencia las magnitudes de empresa prevalecientes, no están orienta - das hacia dicha finalidad económica, sino que obedece principalmente - a razones de carác er institucional.

En un esfuerzo por captar este elusivo tema de las magnitudes y la eficiencia, se anota lo siguiente: Estudios empíricos hechos en los Estados Unidos, encontraron que las más importantes economías de escala, al utilizar maquinaria moderna en fincas de granos y de granos-y-ganadería, se realizan conforme aumenta el tamaño hasta los 240 acres (100 hectáreas aproximadamente), de ahí en adelante el incremento de la productividad es muy pequeño al seguir aumentando la superficie en cultivo, aun en el supuesto de una gran capacidad administrativa y disponibilidad ilimitada de capital. Las economías de escala han mostrado ser un importante factor de crecimiento agrícola en Estados Unidos. Las fincas grandes adoptan más fácilmente las nuevas técnicas, porque cuentan con directores más capaces e informados, y pueden con mayor facilidad afrontar los riesgos que las innovaciones entrañan. Al vez, las fincas más especializadas son las más progresivas, porque cuando surge una alternativa beneficiosa para la especialización de que se trata, el agricultor que dedica todas sus energías a esa rama es el más interesado en adoptar ese mejoramiento.

El minifundio, ya se apuntó, es toda magnitud de empresa inferior a la familiar. Sus inconvenientes económicos son muy graves, pues le falta en alto grado capacidad para absorber capitales e introducir en la explotación mejoramientos técnicos, o dice lo mismo: hay una gran dificultad para acercarse a la completa capacidad del factor tierra. Además, ante la urgencia de elevar el ingreso, se倾ierte en el minifundio a usar con abuso el suelo. Otras veces el minifundista es demasiado ignorante y descalificada, o es un agricultor a tiempo parcial que atiende mal la explotación a su cuidado.

De ello se desprende que muchas magnitudes de empresa, desde la familiar hasta otras muy superiores, cumplen o pueden cumplir con la finalidad económica de la productividad máxima. Las magnitudes pequeñas (no menores que la familiar) como tipo generalizado, tendrán éxito según la clase de agricultura a que dediquen sus tierras y a la abundancia de campesinos capacitados para ser buenos empresarios, abundancia que es menor en los países sub-desarrollados. Desde este punto de vista, no existe, pues, un sistema agrario ideal. La magnitud familiar ha sido ensalzada con base en consideraciones sociales más que económicas, consideraciones frecuentemente teñidas de agriculturismo. Sin embargo, ha de admitirse que tiene una ventaja en el aspecto económico general: su flexibilidad. Sirve, a costa del agricultor, como amortiguador del sistema. El pequeño agricultor, incluyendo en este caso al minifundista, sufre las depresiones, pero su empresa no quiebra, no se clausura, no origina desocupación. Es injusto asignar a la agricultura el ingrate papel; aun cuando muchas veces el agricultor quien se lo asigna a sí mismo.

Después del césped juicio que merecía a Marx el pequeño agricultor, al que calificaba de semibárbaro, y de la frase de los economistas soviéticos: "el tractor no puede avanzar sino sobre los cadáveres de las pequeñas propiedades" no se ha leído una impugnación más violenta contra la empresa agrícola de magnitud pequeña que la de A. W.-Ashby, en su intervención de la V. Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas: "...la principal característica de la finca familiar donde quiera que exista -dijo- es la siguiente: es la institución más eficaz que han encontrado los grupos no agrícolas dominantes en la so-

ciedad para la explotación de los grupos agrícolas, desde la ruptura del sistema feudal. Y donde quiera que hablamos de la insuficiencia de la parcelación agrícola del ingreso nacional, nos estaremos refiriendo a la finca familiar como institución para la explotación de la comunidad agrícola".

Lo anterior parece excesivo. Habría que tener en cuenta que la agricultura marginal e submarginal no se consigue sino en pequeñas unidades familiares; que el agricultor, por undosis de seguridad, prefiere con frecuencia la pequeña propiedad aunque no sea la más eficiente; que la empresa de magnitud familiar no es por fuerza menos eficiente en ciertos tipos de cultivo, y que las cooperativas de servicio pueden neutralizar o paliar sus inconvenientes. Para calzarnos en un punto de vista sereno, agregariamos que no puede criticarse la tendencia a preservar la empresa individual en los sectores de la economía en que siga siendo compatible con el progreso tecnológico moderno; lo criticable y peligroso es sacrificar el progreso a dicha preservación.

En defensa de la propiedad familiar como ideal influye la historia de los Estados Unidos; se la vincula con el ideario de Jefferson uno de los Padres del País. En esa nación, la unidad familiar ha demostrado extraordinaria vitalidad, ya que logró resistir, a la gran depresión y al auge de la guerra, lo que implica adaptabilidad a condiciones económicas variables y a los cambios tecnológicos. Aun así, la persistente política en favor de las granjas familiares tiene sobre todo razones sociales y políticas.

En las tierras malas e alejadas, cuya explotación es económica

nente submarginal y no otras inversiones, si se concentra la tierra es para establecer regímenes de explotación del trabajo humano de tipo escala - vista. Donde la legislación u otras causas impiden la desmedida explotación de los trabajadores, la empresa familiar, de reducida superficie, es la forma natural y obligada de producción agrícola en esas regiones.

El desarrollo económico cambia el tipo de agricultura, y éste influye en el tamaño de la empresa; pero dicha última influencia no es tan fuerte como a veces se pretende. A partir de la magnitud familiar (considerada con explícit) hacia arriba, hay en la agricultura un alto grado de indiferencia a la escala. Las economías de escala con muy pequeñas y pronto se vuelven nulas. Las pretendidas ventajas de escala son fácilmente divisibles y en consecuencia obtenibles por las fincas de cualquier tamaño mediante una utilización organizada. Si la finca pequeña no muestra una independencia absurdamente obstinada, y se pone de acuerdo con las vecinas, consigue sin dificultad las ventajas de escala. Muchas veces, en su bien la escasez de agricultores capaces para ser buenos empresarios, o sus ligaduras institucionales, o la pobreza de los recursos naturales donde están situadas las fincas pequeñas, lo que coloca a éstas a un nivel de inferioridad.

Si en diversas magnitudes puede haber eficiencia, cabe postular como conveniente que coexisten esas distintas magnitudes, para que la competencia entre ellas sirva de estímulo al progreso y para dar lugar a diferentes manifestaciones del factor organizado. La absorción de unas magnitudes por otras, dentro de esa situación y siempre que dicha absorción obedezca a ajustes económicos, será una forma de evolución favorable al desarrollo.

Las diferencias de eficiencia entre las magnitudes pequeña y grande pueden borrarce merced a la organización de los pequeños productores. En las regiones de agricultura comercial, especializada y muy mecanizada, en donde los pequeños propietarios de un gran bloque homogéneo de tierra se ponen de acuerdo para dedicarse todos, en un año dado, al mismo cultivo (rotación vertical), para usar en común máquinas y otros servicios (que con frecuencia les proporcionan extratos) a fin, de facilitar los riesgos y aprovechar otras labores, y también para utilizar los servicios del crédito y otros relacionados con él, así como para almacenar y vender en conjunto, se está a un paso de la consolidación de las pertenencias en una explotación colectiva, y económica es ya casi la misma consolidación que no ha ocurrido. Esto puede observarse en algunas regiones de México (La Laguna, Valle del Fuerte, Valle del Yaqui) y en Alemania Occidental.

A veces la concentración de la propiedad está impidiendo la concentración de la explotación; este sucede cuando la explotación se realiza a base de arrendarios, aparceros a pegujaleros, que carecen de medios para el cultivo, que no pueden desplegar toda su iniciativa, y a cada uno de los cuales se la ha asignado poca tierra.

En ocasiones, sin embargo, los ajustes de magnitudes que favorecería el desarrollo no se realizan. La estructura de la tenencia de la tierra, estructura agraria, se anquilosa. Las dificultades para la expansión de las empresas, en donde predominan las pequeñas, pueden significar un fuerte freno para el progreso agrícola y la urbanización de la tierra constituir un sistema petrificado, atado por

la tradición, y propicio a la explotación humana, vienen inconvenientes que pondrían en evidencia la alta concentración de la tierra. Las magnitudes medianas, en cambio, son las que mejor se definen.

Esto se complica con cuestiones sociopolíticas que dan lugar a lo que se conoce con el nombre de problemas agrarios, cuya solución consiste en la realización de reformas agrarias. Dicho tema es tan complejo que merece un examen más detallado.

Se han examinado hasta aquí las formas de tenencia y las críticas de magnitud.

Entre nosotros podemos mencionar las siguientes formas de tenencia de las tierras:

- a) La propiedad privada, pero limitada por el concepto de función social que le atribuye la Constitución;
- b) La arquería y el arrendamiento;
- c) La unidades agrícolas familiares, entendiendo por tales las que según el artículo 50 de la Ley 135 de 1.971 se ajustan a las siguientes condiciones:

"a.-Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la misma, clase de suelos, clima, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción, sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda sustituir a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o arrendamiento de las tierras, si fuese el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida".

"b) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que el trabajo del propietario y de su familia. Es entendido, sin embargo, que ésta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas especies de la labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas".

Para dar mayor seguridad al propietario de las unidades agrícolas familiares, la Ley 135 de 1.961 faculta al Incora para que a su juicio queden bajo el régimen del patrimonio familiar, sin sujetarse al límite, de \$ 10.000.00, de que nos habla el Artículo 3º de la Ley 70 de 1.931.

Segunda: La explosión demográfica como causa del problema social a escala universal, incide poderosamente en la cuestión rural agraria, puesto que es en este sector de la humanidad, sin lugar a dudas, en donde más aceleradamente crece la población, ocasionando allí el desempleo, raquitismo, analfabetismo y en fin la miseria. Razón tenía Tomás Roberto Maltus cuando afirmaba en progresión geométrica y la producción se progresión aritmética, pues vemos que hoy la población supera a todo proceso de producción hasta el punto que para el año de 1.990 en Colombia se duplicará la actual población y este abundantado crecimiento lo encontramos principalmente en las zonas rurales del País; la experiencia nos lleva a afirmar que por regla general cada hogar campesino está formado por diez y quince personas, a parte de eso existen una gran cantidad e uniones libres, productoras

de seres condenados a malvivir, o sea, a soportar los efectos de la miseria, que posiblemente los conducirá a la delincuencia como único medio para poder subsistir.

Se ha dicho con justificada razón, que la explosión demográfica es un mal endémico, que pone en peligro la estabilidad social y económica del mundo y que de no controlarse a tiempo sumiría al hombre en la más grave crisis de su historia.

~~Entrevista.~~ Otras de las causas del problema agrario es la falta de asistencia médica en los campos hasta el punto de que en muchas regiones del País se han dado casos de enfermedades infectocontagiosas, tales como el sarampión, la viruela, la gastroenteritis, etc. siendo la población infantil la más afectada, pues se da el caso de que a diario mueren niños en cantidades alarmantes, tal como sucedió recientemente en Simití, al Sur del Departamento de Bolívar y en tantos otros lugares olvidados por los poderes centrales, en donde la acción del Gobierno es poca o nula, pues siempre se alega la falta de presupuesto y de personal calificado suficiente para controlar estos brotes epidémicos.

En estos rincones olvidados de nuestro País es muy frecuente la práctica de supercherías por parte de individuos inescrupulosos que abusan de la ignorancia de este gran zona desprecida, haciendo pasar por "curanderos" y explotando así inclememente a esos pobres conciudadanos nuestros, por quienes nada hacen y muchas veces nososprecianos.

~~Querida:~~ También nos encontramos ante la falta casi absoluta del servicio de fluido eléctrico, lo cual contribuye a es-

tarcer el desarrollo social y económico del campo; así como también la falta de centros de recreación que hacen nenes perezos y monótona la vida del hombre del campo, quienes durante días o más horas de extenuantes labores en las jornadas del agro, solo encuentran como medios de diversión, a sus fiados y abusadas compañeras, quienes les brindan solamente las caricias que sus cuerpos les permiten, fomentándose así el avasallamiento desmoralizante de la población campesina.

Sistema Cultural Campesino.

Primera: La falta de aristancia técnica oportuna, pues en la gran mayoría de los vecinos, o en su totalidad, los planes agropecuarios del campesino se desarrolla como ellos dicen "a la de Dios", es decir, a los vaivenes de la madre naturaleza, o sea: cultivando sin estudio previo del suelo, sin la seguridad de que sus cultivos recibirán la cantidad de agua necesaria para el desarrollo de la cosecha o de las partes que sirven de alimento a sus animales.

Puedo afirmar con certeza plena que en el campo reina el más absoluto empirismo en lo que a explotación agropecuaria se refiere hasta el punto de que el auténtico campesino, el campesinazo, está cada año pendiente de lo que en el "argot" del campo se llaman CABA-URAS, y de acuerdo con lo que ellos "pinten" al tiempo es cuando actúalo, porque tienen mucha o poca agua para la siembra de tal o cual producto; como se puede ver, es este un sistema totalmente rudimentario y obsoleto que hoy día, época en que el hombre ha conquistado los espacios siderales y otros planetas, no se justifica.

Otra manifestación de empirismo la encontramos en la suerte de las tierras que van a cultivar dique para evitar que ellos se

en suelo o lleno de rastrojos.

La tala de bosques, al igual que lo anterior, está expoliando las tierras y produciendo crecidas de incalculables consecuencias contribuyendo aún a hacer más difícil la situación del hombre del campo, pues llegará un momento que no encuen
taras para el
nuevas tierras.

Estas son las primeras causas.

Segundas: La falta de créditos suficientes y a largo plazo —
La indiferencia de los Organismos Prestanistas Estatales —
para con el pequeño y mediano industrial del campo y más para con el campesino ruso han ayudado a empeorar la situación del hombre del campo, pues al ver que sus peticiones ante las autoridades oficiales no son a tenor de, como deberían serlo, recurren a los agiotistas de turno o a los acaparadores, insaciables sociales, que valiéndose de su posición y de la pobreza y a oficina económica de sus conciudadanos campesinos, comienzan por adelantado o avanzan por un tercio de la mitad del justo precio al fruto de su fatigoso trabajo, cometiéndose así uno de los casos de injusticia social que más clamor al cielo y que ensucian las conciencias de la Nación.

Astralante la Caja Agraria y el Incora han querido ayudar al campesino con préstamos supervisados pero quedasfertunadamente en la mayoría de los casos no son suficientes para resolver el problema de los usurarios.

Intendentes por créditos supervisados los préstamos a campesinos de emergencia, otorgados a pequeños agricultores dueños de fincas les arrendatarias y arqueros o administrativa, es decir a los agricultu-

res pobres, para cualquier clase de cultivos, comprando ganados, maquinaria y herramientas, arreglo de viviendas y mejorar en las cooperativas, o sea, que el principal fin de estos créditos es el de aumentar la producción agrícola y ganadera del campesino pobre, elevar su nivel de vida y enseñarle nuevas técnicas de agricultura y ganadería.

La cantidad máxima del préstamo para agricultura es establecida a \$45.000.00, a 10 años de plazo, para la ganadería \$30.000.00 a 7 años de plazo. Pudiendo continuar disfrutando de dicho préstamo hasta cuando sea capaz de valerse por sí mismo; esto es, cuando haya aprendido las técnicas agrícolas y ganaderas, cuando tenga una situación económica buena, cuando haya mejorado su vivienda, su alimentación, su higiene.

La mujer campesina también puede recibir créditos supervisados mediante prestamor para vacas de leche, máquinas de coser, industrias artesanales, huertos, jardines, aves y cerdos.

Tercera.- La falta de mercados suficientes y a buen precio para los productos del agro, esto como consecuencia la inseguridad en las inversiones que se hacen en este ramillete de la economía, así como también el desestímulo para la explotación en medianas o granjas de escala de la tierra.

Muy días entre nosotros la situación se ha agravado, creo yo, con la política errónea y aburrida puesta en práctica por el Incora; al obligar a los campesinos a sembrar por ejemplo sorgo en terreno apto para el cultivo del plátano o la inv rra, así como también a establecer explotación ganadera en donde lo práctico y aconsejable es -

una explotación agrícola.

Debo reconocer que el Gobierno Nacional con la Reforma Agraria ha querido hacer algo por el sector campesino, pero desafortunadamente el Instituto encargado de ejecutarla, se ha convertido en el más gigantesco monstruo burocrático del País ya que pasando cinco mil sus empleados, produciendo una claudicación nómada, sostenida por gravosas imposiciones fiscales, que pagan por regla general al empleado medio y los medianos y pequeños industriales, pues tienen la carga excesiva de que los económicos y políticamente poderosos, en la mayoría de las veces no apartan al Fisco Nacional lo que verdaderamente les corresponde, produciéndose así uno de los más claros casos de injusticia distributiva.

Ley por hoy el Organismo central que más está sirviendo al sector agropecuario en el ramo de los mercados, es el Instituto de Mercados Agropecuarios; sus ejecuciones son dignas de encomio pues no solamente han favorecido a las clases campesinas sino también a la mediana y baja clase de la población urbana, puesto que él ha suplido en gran parte las funciones de las cooperativas, al vender productos de primera necesidad, de muy buena calidad, a bajos precios.

Canana Políticas.

Siguiendo la definición dada por Aristóteles de que el hombre es un animal político, es decir, un animal social, podemos afirmar de que la política es una actividad propia de los humanos y que ella se encuentra presente en cualquier estado de la vida del hombre y más concretamente en todo aquello que persiga conseguir un bienestar social y económico.

la historia nos enseña que todos los movimientos de la humanidad han sido gestados por móviles políticos pues son las distintas ideologías, por regla general, las que lo van encender la chispa del incendio y canalizan así la opinión hacia una u otra banda.

De así como vemos que para los liberales lo ideal y lógico es: - la libre expresión, regida por los patrones de la ley de la oferta y la demanda, -

Para los conservadores la propiedad privada es un derecho absoluto e intocable en consecuencia la tierra para ellos es un bien de prestigio aunque sea improductiva.

Para los socialistas la propiedad privada no debe existir sino la común o colectiva, para ellos la tierra debe ser de quienes la trabajan y no de quienes la poseen; con este postulado el socialismo está entrando de lleno en el sector campesino pues ven en él el mejor medio para resolver el grave problema social que les asfixia.

CAPÍTULO III:

CONSECUENCIAS

Las consecuencias del tema que nos ocupa, son múltiples. En primer lugar tenemos las de carácter social, tales como la falta de tierras aptas para una adecuada explotación económica, o mejor una justa y equitativa distribución de la tierra y de los ingresos y salarios, pues la situación actual al respecto es bastante crítica.

En analfabetismo, producto de la explotación demográfica, se considera con justa razón como el gran obstáculo para lograr el anhelado desarrollo social y económico del País, ya que un pueblo sin prepara-

ración, sin cultura e ignorante, está condenado al más claro de los estancamientos.

Es por ello, por lo que se ha dicho, que un pueblo analfabeto es un monstruo que camina en tinieblas, sin saber de donde sale y a dónde va a llegar.

América Latina, y el mundo en general, padecen de los estragos de ese flagelo social. Colombia en particular hace ingentes esfuerzos para combatirlo y lograr así un mayor nivel cultural y técnica del País, especialmente en el sector rural, que es el más afectado.

La insalubridad en el campo, constituye motivo que inquieta a todos los sectores de la opinión nacional, dados los graves estragos que ella produce, especialmente en la población infantil campesina.

En el sector rural colombiano, es absoluta la falta de servicios sanitarios y de agua potable, lo cual ocasiona enfermedades infecto-contagiosas, tales como el dife, gastroenteritis, diarrea, etc., que día a día acaban con vidas de compatriotas que por causas del destino les ha tocado vivir en regiones abandonadas, en donde la acción del Gobierno es casi nula.

En segundo lugar encontramos las de índole económica entre las que podemos mencionar: el empirismo reinante en el sector agropecuario lo cual impide el desarrollo en este ramo de la economía nacional.

La experiencia nos enseña que si no se tecnifica la ex-

plotación del campo siempre habrá un estancamiento en ese próspero sector de la economía.

Es necesario modernizar la explotación agropecuaria, es decir, hacer uso de las modernas maquinarias que la ciencia y la técnica han creado para hacer más fructífera y próspera la explotación agropecuaria; la tecnificación tiene el gran inconveniente social de privar del trabajo a mucha gente de obra, lo cual fomenta el desempleo agudizando uno el grave problema que vive el hombre del campo.

A lo anterior podemos agregar que al analfabetismo se considera como la principal causa del subdesarrollo de los pueblos, pues una comunidad ignorante e inculta, constituye un grupo amarrado y aislado de todas las grandes gestiones, ya que no es capaz de pensar con criterio crítico y crítico los hechos humanos que le rodean.

Se ha dicho con mucha razón que el analfabetismo es la principal manifestación de esclavitud del hombre actual y que si no se combate no podrá haber desarrollo económico e industrial. De allí la necesidad que existe de prever un movimiento a escala nacional tendiente a alfabetizar al mayor número de ciudadanos. En nuestro País según estadísticas que merecen cierta credibilidad, del 25% al 30% de nuestra población es analfabeta, siendo el cármen el más afectado por este carácter social.

Las migraciones del campo hacia la ciudad son otro fenómeno que inquieta a sociólogos, economistas, gobernantes y en general a todos los que tienen que ver con los complejos problemas que venos agitar ce hoy en la sociedad. La fuga hacia las medianas y grandes ciudades ur-

banes por parte del campesino, se debe a que desea encontrar una mejor forma de vida, tanto para él como para su familia, puesto que en la zona rural no encuentra tierras ni los medios adecuados para una mejor subsistencia; no sabiendo qué su estada en la ciudad lo va a hacer la vida más difícil, puesto que no está lo suficientemente preparado, técnica e intelectualmente, para conseguir empleo que garantice su subsistencia y la de los hijos, sino todo lo contrario, va a engrasar el cordón de miseria de que nos hablan los economistas y agravar así el agudo problema social que viven los centros urbanos, tales como la escasez de vivienda, fomentando la formación de tugurios, lo cual pone en peligro la seguridad física y moral de sus moradores.

Pienso que las causas principales de la huida del campo están en la falta de tierra propia en donde se pueda incorporar la capacidad de trabajo de la familia campesina, pues la experiencia sociológica nos enseña que uno de los estamentos sociales más sufridos y castigados, es recientemente la familia campesina, siendo el caso de que los hijos, a pesar de haber salido de la patria potestad, ya sea por haber llegado a la mayoría de edad o haber contraído nupcias, siguen al lado de sus padres, cuando estos poseen una parcela capaz de proporcionarles subsistencia digna y decorosa.

Otro fenómeno muy grave e injusto lo constituye el bajo nivel salarial en el sector rural. Se da el caso de que en algunas regiones del País, concretamente en Sacatepéquez, a un jornalero se le pagan \$12.00 y \$15.00, con alimentación (dos comidas) y \$20.00 o \$25.00 más en olla y por regla general trabaja más de las horas legalmente establecidas

A un corralero, o sea, el empleado que se encarga de realizar actividades relacionadas con el ordeño, pastoreo del ganado y arreglo de cercas, se le pagan 250.00 y 300.00 mensuales, laborando por regla general desde las cuatro de la mañana hasta las cinco y seis de la tarde, sin que se lo pague en cuenta el trabajo nocturno y las horas extras, a ésta clase de trabajador al patrón le da alimento. Me pregunto: ¿podrá una familia sostenerse con tan irrisorio sueldo? Creo que no, de ahí la desnutrición, requelismo y tantas otras epidemias que afligen a esta sufrida clase social. Aparte de ser tan bajas las remuneraciones de las labores del campo, el trabajador está desprotegido de toda clase de asistencia médica social por parte del patrón.

CAPITULO IV.

CONCLUSIONES . -----

Por tanto concluir que son muchas y gravísimas las calamidades a que tiene que hacer frente el campesinado, de ahí la necesidad que hay de poner la mirada fina en este extracto social y tratar de que los poderes consulares y en general todo el que pueda aportar su grano de arena a fin de lograr un poco el amplio desequilibrio que existe entre la población urbana y la rural.

No debemos olvidar, sino tener siempre presente, que es en el campo en donde se generan las principales materias primas

que nos proporcionan alimento y vestido, especialmente. Tengamos presente que los campesinos son nuestros hermanos, como bien lo ha dicho el Papa Pablo VI y como tales estamos social y moralmente obligados a prestarles toda clase de ayuda, a fin de que puedan disfrutar siquiera de alguna de las bendiciones que la ciencia y la técnica han puesto al servicio del hombre moderno.

Pensamos que hoy es injustificado el estado de atrocidad que en todos los aspectos reina en el sector rural; en épocas pasadas, afortunadamente superadas, tales como la esclavitud y el feudalismo auténticos posiblemente tendrían alguna justificación, porque en esos tiempos de escurecimiento, al esclavo y al siervo se les negaban sus derechos de personas humanas, constituyendo esto la más horrenda lacra que sobre la humanidad haya podido recorrer; pues la dignidad humana negada a un hombre es el más claro atropello contra los más elementales principios de moral cristiana así como la más absoluta insensibilidad social.

Hoy es inconcebible comparecer ante este estado de cosas, sin embargo hace poco sucedió en los Llanos de Asamar, concretamente en la finca "La Lubiera", uno de los episodios más bochornoso y horribles de que se tenga noticias en los últimos tiempos: se trata de lo que la prensa nacional calificó como "el banquete de la muerte", hecho este que causó revuelo a la opinión nacional y extranjera por su espectacularidad; un grupo de inhumanos, insensibles y salvajes colosos, masacraron cetraria y vilmente a unos indios cuibas, alegando que "matar indios no era pecado y menos delito", demostrando con ello un altísimo grado de peligrosidad-

y de salvajismo primitivo. Esta clase de elementos -los colones- no son dignos de hacer parte de la masa campesina, pues sociológicamente se ha demostrado que el campesino es el hombre más honrado, bondadoso, apacible y trabajador que pueda existir, casi siempre incapaz de proporcionar males a sus semejantes, sin que en tales se les ofenda o maltrate, pues también hay que reconocer en él un elevado grado de orgullo y resentimiento cuando se lo hiere en sus sentimientos; por todo lo anterior es por lo que en Colombia hoy-día en el sector rural es en donde más paz y sosiego se pueden apreciar, aun que se ha dicho que no habrá auténtica paz social mientras no se haga una verdadera justicia social en el campo.

CAPÍTULO V.-

R E C O N D A C I O N E S .

Considero que la mejor forma de aliviar el problema social agrario es llevando a cabo un auténtica reforma social-agraria, que rompa la actual estructura sobre la tenencia de la tierra y que se proyecte socialmente hacia el campo, dignificando al campesino.

Debe la reforma propiciar sistemas modernos y la inversión de capitales y el avance técnico de la agricultura; debe lograrse una revolución agrícola, usando este término en el mismo sentido en que se usa histórica el de revolución industrial. Al respecto ha de entenderse que no todo depende de un régimen de propie-

dad territorial sana y justa, sino que el problema agrícola es lo importante, y dentro de él es inseparable el problema agrario. Allí donde no existan adecuadas vías de comunicación, falte mejoramiento a la tierra, no se hayan investigado o se desconozcan los mejores métodos y tradicionalmente se haga un uso abusivo de los recursos naturales, el latifundismo será una planta espinosa, e imposible de erradicar sin atacar esas otras facetas del problema. El régimen de tenencia de la tierra que encontramos prevaleciendo en una región será, en mucho, no sólo un producto de circunstancias y determinantes históricas que conviene rebasar, sino de falta de adecuación del medio para que aparezca un sistema de tenencia más moderno y satisfactorio. Pero existe al efecto contrario, las intervenciones del gobierno en el campo del fomento agrícola se dificultan o carecen de eficacia cuando por ejemplo, las inversiones públicas en riegos se vuelven incomprendibles y hasta inútiles cuando predomina un sistema latifundista, como lo observamos en Colombia. Concretamente en los distritos de riego de Puelle y Zaldaría en el Tolima y el de Bolívar, los cuales le han representado al País grandes inversiones sin que presten el beneficio que de ellas se esperaba.

La reforma agraria a que se debe aspirar ha de ser pacífica, constructiva y progresista. Consistiría en la corrección de defectos que se encuentren en la vigente estructura de la tenencia de la tierra, pero sin tener un sentido demoler; antes al contrario con preocupación especial por conservar lo que se considere bueno, por ayudar a la riqueza creada, por never lo mejor posible el catastro, -

restableciendo cuando antes un amplio régimen de tranquilidad y garantías. Se se trata de desencadenar una revolución agraria, sino de hacer una reforma agraria.

La reforma agraria ha de encontrar además el justo medio entre la excesiva concentración territorial y la atomización de la propiedad; no caer en el minifundio por acabar el latifundio; evitar ese movimiento de pendulo que no resuelve nada y que caracteriza las reformas agrarias de algunos países. Es cierto que no esas son las defensas o, cuando menos, los que pretenden justificar este movimiento extremitista. La subvivencia -dicen- es necesaria no por sus ventajas intrínsecas, sino para destruir un modo de propiedad: el latifundista; después, vendrá un reacomodo en sentido contrario para llegar a un modo distinto de propiedad: la explotación capitalista. Es irresistible la tentación de marchar por el utopía para evitar un reñido en camino tan siniestro.

La reforma agraria como medida político-social.

La propiedad de la tierra ejerce influencias psicológicas favorables sobre el campesino: contribuye a su tranquilidad y a su buen comportamiento. Atado a un patrimonio, evita las actas antisociales mucho más que cuando ese patrimonio no existe. La propiedad de la tierra - un bien permanente y sustentador - es un valioso factor de paz social y también de estabilidad política. Ancestralmente el campesino desea la propiedad de la tierra y, cuando la consigue, experi-

menta satisfacción y una sensación de seguridad y de libertad. Por el contrario, la concentración de la propiedad de la tierra es con frecuencia una conocida fuente de malestar social; el campesino sin tierra se siente sujeto, y es fácil víctima de las predicciones desagógicas. Es una realidad que la concentración de la tierra suele crear, o mantener, formas de estructura social viciadas en las que se palpan la opresión y la injusticia.

Por ello, los móviles que persigue la reforma agraria no sólo tienen carácter económico, como los señalados anteriormente, sino otros de carácter político y social muy elevados. Por alcanzar éstos se puede correr el riesgo de no cubrir en forma debida las finalidades económicas de una reforma agraria, ya que, por desgracia, las finalidades sociales y las económicas son, en parte, incongruentes. Al ejemplo, más elemental es el ya señalado: social y políticamente conveniente que todos los campesinos fueran propietarios; económicamente tal estructura de la tenencia de la tierra sería deseable. Otro ejemplo sería el patrimonio familiar inalienable, con ventajas sociales y desventajas económicas. Hablando de magnitudes, la familia es ideal desde el punto de vista social; punto con frecuencia no es la óptima en el sentido económico. La desaparición del asalariado agrícola sería socialmente conveniente, pero las ventajas de la división del trabajo, las fluctuaciones del requerimiento de mano de obra en el curso del año y las economías de escala hacen económicamente conveniente la existencia de asalariados, cuando menos los tempo-

rales y éstos aun en la empresa de magnitud familiar y en la cooperativa de producción, en donde por definición no deben existir asalariados permanentes. Entre estos asalariados y las grandes empresas financieras e industriales la reforma intercala una clase media campesina numerosa.

Afrontar de modo airoso las contradicciones que existen entre lo político-social y lo económico, es el gran problema de las reformas agrarias. El desideratum es lograr básicamente finalidades económicas y también finalidades políticas-sociales, hasta el punto en que las primeras no se sacrifiquen en aras de las segundas; es decir, - sin sacrificar la productividad a las llamadas "preferencias sociales". Una reforma agraria guiada preponderantemente por consideraciones políticas sociales, tiene el peligro de provocar una involución económica. Lo mismo sucede si la reforma se inspira en ese ideario romántico que se ha llamado agriculturista y que considera a la agricultura como un ambiente de vida y no como un negocio.

Entre los resultados políticos y sociales de una reforma agraria bien lograda, hay que distinguir los realmente positivos que no consisten en meras satisfacciones morales, sino que van acompañadas de un incremento en el bienestar material, y aquellos otros que no mejoran el nivel de vida, pero producen una sensación agradable e establecen ligaduras que repercuten en el comportamiento. Dada la intensidad de las necesidades materiales de los campesinos, éstos no pueden conformarse con simples satisfacciones morales. A la larga reaccionarán contra tales ficciones de mejoramiento y se considerarán engañados. Una

- 51 -

S E S I O N E S V A N D A M

reforma agraria que se eleve el nivel de vida de la población campesina, se creará una estructura sólida y estable de tenencia de la tierra y, por tanto, se logrará a la postre la paz social ni el bienestar espiritual que se propone. Como resultado de una reforma agraria adecuada debe aparecer una estructura de la tenencia de la tierra que sea más favorable al progreso de la agricultura que cualquiera otra o, cuando menos, notoriamente más favorable que la actual. Por razones prácticas, esto no quiere decir que la reforma deba propugnar una estructura agraria ideal, sino la existente corregida de sus defectos. Por ello, resultaría equivocado plantear una reforma agraria con finalidades preponderantemente socio-políticas. Sería una forma de demagogia para contrarrestar otras formas de demagogia: ese es el gran peligro.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que una reforma agraria bien llevada a cabo, con finalidades de desarrollo económico, formando parte de una política agrícola integral, no logre ventajas sociales y políticas. Si se logran, y mucho más reales y consistentes que en el primer tipo de reforma.

Dentro de una misma política económica caben metas de acentuado mejoramiento social: la destrucción de una excesiva concentración de la tierra, la multiplicación del número de empresas agrícolas, la redistribución del ingreso, la propiedad familiar en algunos casos, el cultivo directo en vez del indirecto, el combate contra el absentismo, la educación, las cooperativas, inclusive las de producción; el buen trato a los trabajadores, la participación de

utilidades para los mismos y, sobre todo, un mejoramiento general del nivel de vida, resultado económico con notorias repercusiones sociales. Las metas sociales no son independientes de las económicas, son resultado del desarrollo y también instrumentos de éste. Por eso, a veces son designadas por los economistas como "inversiones sociales". La posible colisión entre propiedad de la tierra como función social y propiedad de la tierra como función económica debe hacerse desaparecer o atenuarse todo lo posible dando un claro y recto sentido a lo que ha de entenderse como función social de la propiedad.

El peligro radica en que las presiones políticas y la agitación de las masas hacia metas erróneas puedan confundir a una reforma agraria cuyo contenido sea más demagógico que económico; a una reforma agraria regresiva en vez de progresiva; que cause inquietudes pero que no las diripe; que constituya en suma, un fraude para la clase campesina.

El efecto más importante de una reforma agraria hasta el punto en que se pueda generalizar, consiste en la ruptura de una estructura económica social y permitir la dedicación de energías y recursos a diversificar la economía. Se afirma por ello que la reforma agraria puede ser una piedra miliar del desarrollo económico; produce una conexión cara que los países subdesarrollados necesitan para salir de su situación de estancamiento. Tal reforma debe provocar una alteración del papel que desempeña el capital en la economía.

agrícola, el cual, en consecuencia, deja de ser un instrumento de explotación, apretamiento y despojo, para convertirse en un efectivo medio de producción y de aumento de la productividad. Las reformas agrarias bien logradas no sólo estimulan la movilización de los recursos rurales sino que determinan un aumento de la corriente de capital hacia la inversión industrial. La reforma agraria favorece, pues, el desarrollo económico, pero debe significar una ruptura y una transformación de la estructura de tenencia de la tierra y de las relaciones de producción existentes. De efecto, tiene las dos facetas indicadas, que los estudiosos deben aprender a distinguir entre sí.

La reforma agraria como instrumento de desarrollo económico.

La estructura de la tenencia de la tierra existente en muchos países adolece de defectos que frenan el desarrollo económico de la agricultura: la reforma agraria expresa la corrección de esos defectos, pero el progreso de tal actividad no está condicionado solamente por los sistemas de tenencia de la tierra. La estructura agraria es, simultáneamente, causa y efecto del retraso agrícola; dentro del círculo vicioso formado por los factores que originan tal retraso. Consecuentemente, las medidas de impulso, en una etimada política agrícola, deben ser varias.

En la etapa de desarrollo más temprana en los países que requieren reformas agrarias, aparecen como objetivos principales de una política agrícola, los siguientes:

a) Mejorar las condiciones de vida de los salariados agrícolas, los cuales disminuiría en número, pero no desaparecerían, como resultado de una reforma agraria. Mientras la reforma se realice por completo ese mejoramiento les hará más aptos como posibles beneficiarios de ella. De esta labor debe incluirse a los pequeños arrendatarios y arareros, y particularmente a otros campesinos que son para los hacendados una fuente de trabajo gratuito o casi gratuito. El incremento del poder adquisitivo de las grandes masas y la reconquista de una dignidad social, constituirán un fuerte estímulo para el desarrollo económico general. Conviene anotar que, paralelamente a la preocupación por fomentar la propiedad familiar, se desvía con frecuencia cuando concierne a la protección de los salariados agrícolas.

b) Facilitar el progreso técnico de la agricultura, que se ve dificultado por diversos factores: falta de conocimiento de mejores técnicas; espíritu rutinario de los empresarios; lejanía de algunas explotaciones agrícolas respecto de los mercados; magnitud demasiado pequeña de algunas de ellas o demasiado grande de otras, siendo este último un obstáculo para una buena administración; cultivo indirecto y consecuentemente falta de estímulo para las mejoras territoriales que son dentro de las posibilidades del empresario individual u organizado en cooperativas; falta de posibilidades para establecer un sistema satisfactorio de tenencia en las tierras mejoradas con obras públicas del gobierno.

c) Librar a la agricultura de la presión demográfica que la aqueja en ciertas zonas, y poseer en producción recursos naturales aprovechados existentes en otras.

Desde un punto de vista meramente económico, la desigual dis-
tribución de la tierra y los demás defectos de la estructura agraria con-
stituyen un problema sólo en tanto están impidiendo el logro de los tres
importantes objetivos señalados. Para alcanzarlos se requiere respectiva-
mente:

a) Una adecuada legislación del trabajo y vigilancia estrecha-
que asegure su cumplimiento en el campo. Labor social y educativa entre-
los trabajadores. Legislación en materia de arrendamiento y aparcerías y -
prescripción de toda forma de servidumbre feudal. Fijación de salarios mí-
nimos.

b) Impulsar la investigación y divulgación agrícolas para avan-
zigar y difundir las mejoras que deben introducirse en la tecnología; e -
torgar crédito agrícola de prección para llevar a cabo tales mejoras y -
las territoriales que están al alcance del productor, tanto del individual-
ismo del organizado en cooperativas; determinar las magnitudes de expli-
cación que son fáciles de administrar con eficacia y al frente de las cu-
ales puede haber propietarios dotados de espíritu de iniciativa y favorecer
y fomentar dichas magnitudes; realizar una política de comunicaciones que
permite fácil acceso a los mercados; efectuar obras públicas encaminadas
al mejoramiento de las tierras ya cultivadas, como ríos y drenajes, que
crean condiciones apropiadas para la aplicación de una técnica mejor, y es-
tablecer posibilidades de que el Estado recomiende la tenencia en las
tierras mejoradas por esas obras públicas.

c) Para el logro del tercero de los objetivos mencionados son además sumamente necesarios el establecimiento de comunicaciones que permitan abrir al cultivo tierras nuevas; la ejecución de obras públicas de riego y drenaje y la colonización de tierras nuevas, dirigida y orientada.

Una reforma agraria bien planeada no es sino uno de los aspectos, a veces relativamente secundario y a veces muy importante, de una política agrícola que se desvía frente de ataques, política agrícola a la que, por completa, si parece acertado calificar de integral. La reforma agraria puede ser la acción determinante del desarrollo, "el punto de despegue hacia el crecimiento sostenido", aunque sea una fase de una política agrícola integral para impulsar el desarrollo.

Sin embargo, los resultados de una reforma agraria serán exigüos e débiles, si no se acompaña a la misma de las acciones fundamentales señaladas. Así así, en rigor no se trae de qué dichas acciones deben ser simultáneas a la reforma agraria, sino de que la reforma agraria facilite la ejecución de aquellas cuyos designios son esenciales. En el caso de algunos países los defectos de la estructura agraria son tales que la reforma será determinante en el desarrollo; pero esto no quiere decir que haya que confiar en la reforma de una manera aislada.

Desde el punto de vista económico, una simple distribución de la tierra cede lugar en importancia a una buena distribución del ingreso, a un amplio uso de los recursos y a una alta productividad.

tividad de los factores de la producción, sin desconocer la relación existente entre uno y otro aspectos. En los países subdesarrollados, incluso una mejor distribución del ingreso, considerada aisladamente y si no va acompañada de un aumento de la productividad, puede tener, debido al lento ritmo de formación de capital, muy poco efecto inmediato sobre el desarrollo, y a veces, por algún tiempo, un efecto adverso. Para convencerse de lo anterior, imagínese, llevando las cosas al extremo, una distribución de las tierras perfectamente "equitativa": el conjunto de los agricultores del país tendría tierra, en superficie igual para todos; en tal generalizada minifundie, difícilmente se diriría que el más pequeño progreso de la agricultura y el ingreso de todos los agricultores sería muy bajo.

El fin de la reforma agraria consiste en modificar la estructura de la tenencia de la tierra, mediante una redistribución de la propiedad rústica que acabe con las formas económicas sociales anticuadas que han logrado prevalecer, favoreciendo así el desarrollo de la agricultura y el progreso del campesino. Como resultado de esta acción, hay que esperar también que se produzca una distribución más equitativa del ingreso nacional y un aumento de este ingreso. La reforma agraria debe ser parte inseparable de una política agrícola que impulse el avance de esta rama de la actividad económica en forma armónica con el desarrollo económico general.

La reforma agraria persigue asimismo finalidades sociales y políticas congruentes con sus metas económicas, como la elevación cultural de los campesinos, su liberación de toda reminiscencia feudal, su tranquilidad, su solidaridad entre sí y sus participantes, median-

te mecanismos democráticos.

Para conseguir los objetivos anteriores, la reforma agraria destruirá y prescribirá las grandes acumulaciones de tierra en manos de personas naturales e jurídicas; combatirá el absentismo de los terratenientes; tratará de eliminar las relaciones de producción anticuadas y antisociales, el uso de la propiedad como un medio de especulación y la escasez y el mal uso de la tierra; multiplicará el número de propiedades agrícolas; reagrupará la propiedad fragmentada y ampliará los minifundios hasta que dejen de serlo.

En suma se trata de un proceso metódico de corrección de los defectos y depuración de los vicios que presenta la estructura de la tenencia de la tierra, que impiden el desarrollo de la agricultura, en acción ejecutada con un propósito constructivo. Se pondrá especial cuidado en conservar todo lo que parezca aceptable; en ayudar a la riqueza creada; en mover lo menos posible el catastro, sólo hasta el punto en que ya resulte satisfactorio, y se adoptarán medidas para efectuar pronto el reacomodo de los agricultores, a fin de consolidar cuando antes un régimen de seguridad, tranquilidad y garantías.

El proceso de reforma agraria debería ser masivo y rápido - no un simple proceso de colonización. Para que sea verdaderamente significativa, la redistribución de la tierra debe beneficiar a un gran número de familias campesinas. Aunque hoy sea reducida su capacidad empresarial hay que darles la oportunidad de desarrollarla, lo que se conseguirá cuando les sea posible tener acceso a la propiedad de la tierra.

Resulta una falacia suponer, como a menudo se insinúa, que -
primero haya que educar a los campesinos y después darles oportunidades-
Es probable que muchos de los campesinos beneficiados fracasen como em-
presarios y haya que sustituirlos por otros. Sin embargo, un proceso de
mejoramiento de las condiciones de vida y de productividad de las re-
mas rurales como el que se postula, no podría llevarse a cabo con unas-
pocos campesinos seleccionados, sino con un número considerable de e-
llos.

Más, el proceso de reforma agraria debería ser rápido, -
entendiéndose por esto que se haga en pocos años la labor substancial -
de redistribución masiva de los derechos sobre la tierra y del agua. Es
fundamental la reforma agraria que no solamente afecte la tierra, sino-
también el agua de riego. En Colombia, o por lo menos en muchas de -
sus zonas, el factor riego es tanto o más importante que la propia tie-
rra en los resultados de la explotación. Los sistemas vigentes de a-
plicación, distribución y uso de las aguas de riego suelen ser deficien-
tes y originan una mala o poco adecuada utilización de las tierras. En -
muchos casos la salinización derivada del defectuoso empleo del agua ha
provocado las pérdidas de la tierra regada además de las inversiones e-
fectuadas.

La importancia de la rapidez estriba en que debe superarse -
en el más breve lapso posible la instabilidad que un proceso de esta -
naturaleza tiende a crear en el medio agrícola. La pronta superación de
esta instabilidad sería fundamental para que el proceso de producció-
ne se viera negativamente afectado, ya que, por otro lado, ésta habrá -

de responder al rápido incremento de la demanda de alimentos que derivaría de la redistribución de la riqueza y del ingreso originados por el propio proceso de reforma.

Para que este proceso masivo y rápido tenga lugar es necesario contar con el apoyo de las mayorías. Por ello, su alcance, rapidez y profundidad deberán estar determinadas por decisiones de carácter esencialmente político. De otra parte el papel de los técnicos es primordial para asegurar el éxito de toda reforma agraria. Ellos deben planearla y ayudar en su ejecución, organizando las tareas complementarias de asistencia, crédito, etc. y señalando las implicaciones económicas de las medidas políticas que se adoptan.

En consecuencia, considerando las dificultades económicas y financieras de casi todos los países de la región habría que preverse de que si se pretende indemnizar a los valores comerciales vigentes - en muchos casos exageradamente aumentados por causas desligadas de su productividad - a los propietarios de las tierras que les expropian, o no habría reforma agraria efectiva, o se vería frustrada a poco de iniciarse.

Cabe señalar, por último, la importancia que el programa de reforma agraria sea formulado como parte integrante de los planes generales de desarrollo económico y social. Es obvio que, siendo la reforma agraria un medio fundamental para lograr el progreso efectivo, no se la puede concebir como una realización aislada, independiente de las demás medidas de política agraria que forman parte del plan general de desarrollo.

El consumo del ingreso y su redistribución.

Es innegable que la población de Colombia no sólo está creciendo cuantitativamente en forma muy acelerada sino que también quiere crecer cualitativamente con mayor intensidad. Esto significa que desea comer mejor, educarse mejor, vestir mejor, tener mejores habitaciones, y consumir una cantidad creciente de productos industriales y otros bienes y servicios.

Estas aspiraciones, que cada año presionan más intensamente las estructuras económicas, sociales y políticas del País, son producto en gran parte del efecto de democratización, es decir, del conocimiento cada vez más intenso de los modos de vida y de consumo de los grupos de más altos ingresos de esos mismos países y de los que prevalecen en los países más desarrollados. El acelerado proceso de urbanización de la población latinoamericana y a la difusión cada vez más extensa de los modernos medios de comunicación de masas -el cine, la radio, la televisión, la revista gráfica y la prensa escrita- se debe el que casi todos los sectores de la población hayan visto y experimentado directamente las formas de vida de otros grupos y regiones. Esto ha creado nuevas demandas, nuevas aspiraciones de consumo, nuevas maneras de ver las cosas; éstas no aceptan ya con la pasividad de antes el "orden natural" de la miseria en que viven, y este factor psicológico parece reformar considerablemente las implicaciones y el desafío que a los países gobiernos el acelerado crecimiento demográfico.

Muchos de los razonamientos de orden social y político que justifican una redistribución efectiva del ingreso, especialmente dentro del

sector agrícola hay poderosos motivos de carácter económico que otorgan gran urgencia a esta necesidad de cambio. Las repercusiones negativas de la muy desigual distribución de la riqueza y los ingresos y del correspondiente atraso de la producción y productividad agrícola, así como los bajos niveles de vida que prevalecen en el agro colombiano, van más allá del ámbito de este sector y afectan al desarrollo de toda la economía.

Es un hecho ampliamente admitido que el desarrollo industrial de muchos países latinoamericanos está frenado por la estrechez de sus mercados internos. Ello explica la importancia atribuida a los acuerdos de complementación industrial que figuran en los tratados de Manzanares y Centroamérica en cuanto permitiría ampliar sustancialmente el mercado consumidor para un serie de productos manufacturados. No hay duda que el perfeccionamiento de tales acuerdos está llamado a significar un impulso extraordinariamente importante al desarrollo industrial. Sin embargo, incluso este gigantesco esfuerzo de coordinación y complementación gravitaría sobre un mercado conjunto que no va más allá del 50 o 60% de la población latinoamericana, ya que el resto, por sus menguados ingresos, constituye actualmente un poder comprador de bienes manufacturados de infima importancia. No es necesario abordar en este punto para comprender el impulso adicional que para la expansión industrial supondría la incorporación de esta enorme masa de población al circuito económico. Recuérdese, además, que la propensión a importar de los grupos de bajos ingresos es mucho menor que la de ingresos elevados, lo que significa que la presión sobre la importación de bienes de consumo tendería a ser menor.

Este aspecto de vital importancia si se tiene en cuenta que las perspectivas de las exportaciones agropecuarias no son muy brillantes. En consecuencia, Chile ha de proceder con la mayor cautela en la distribución de los ingresos externos disponibles si en que deseas evitar una contracción debida a la importación de bienes de capital.

Al dar a la industria una base de consumo más amplia, su expansión podría realizarse aprovechando los beneficios que reportan las economías de escala. Sería factible instalar unidades de mayor envergadura y que trabajaran con menores costes unitarios, lo cual - dice un despacho - permitiría también enfrentar con mayores posibilidades de éxito la competencia exterior y asegurar un mercado extrarrregional para las manufacturas del País.

Desde el punto de vista del empleo es asimismo importante crear un mercado interno más grande para la industria. Es muy probable que, al menos durante las primeras etapas del proceso de redistribución - la mayor demanda de los grupos de bajos ingresos se vuelque - aparte de los alimentos - hacia manufacturas simples, como vestuario, enseres domésticos etc. Ello daría gran impulso a la industria liviana, que seguramente podría absorber una parte proporcionalmente mayor de la fuerza de trabajo disponible. Debe recordarse en este sentido, que la proyección presentada anteriormente involucraba una transferencia bastante grande de población rural a las ciudades urbanas.

Por otra parte, la agricultura, en cuanto sector económico es compradora de un gran número de bienes de origen industrial (equipos, herramientas, materiales de construcción, fertilizantes etc.). A medida que se fuese tecnificando la actividad agrícola, se iría abriendo un

campo enorme para la instalación de nuevas empresas industriales, destinadas a satisfacer la demanda que ella requeriría para su funcionamiento perfeccionado. Las nuevas industrias, a su vez, darían origen a otras fuentes de empleo.

Consecuencia en el sector agrícola.

Como se indicó anteriormente, se estima que para cumplir con las metas establecidas en cuanto al aumento del ingreso por habitante - en el sector agrícola sería necesario que continuara emigrando hacia las ciudades una buena parte del incremento vegetativo de la población campesina. Aunque el ritmo de desplazamiento supuesto es inferior al del pasado reciente, siempre representaría una adición considerable de fuerza de trabajo disponible al crecimiento propio del sector urbano. Ello obliga a estudiar cuidadosamente la política espacial dentro de dicho sector, ya que la experiencia parece demostrar que en el pasado la absorción de mano de obra por parte de la industria no fue bastante grande para ocupar efectivamente a toda la masa proveniente de las áreas rurales. En efecto, a juzgar por las informaciones disponibles, una proporción muy alta de dicha fuerza de trabajo se habría empleado en servicios de muy baja productividad, con lo cual no se ha hecho más que trasladar la subexplosión del campo a las ciudades. Prueba de ello sería que en todas las grandes ciudades del País existen considerables masas de subproletarios - que viven hacinados en miserables tugurios, que no solo revelan un problema de déficit habitacional, sino también la incapacidad de la economía urbana para absorber productivamente toda esa fuerza de trabajo.

Se ha dicho que la emigración hacia las ciudades continuará en el futuro. Por consiguiente, sería necesario que la política de

que la política de automatización de la industria, a fin de prever la máxima ocupación compatible con un ambiente razonable de la productividad.

Sin embargo, aunque se resolviera satisfactoriamente el problema del empleo urbano, quedaría por abordar y solucionar el problema ocupacional dentro del campo. Como antes se ha visto, la población activa agrícola es probable que crezca aproximadamente a razón de 2,5% al año. Esta cifra parecería moderada si hubiera actualmente una utilización plena de la mano de obra campesina, pero no es así. La subocupación del campesino colombiano, ha sido, y continua siendo, uno de los rasgos sobresalientes de la agricultura muestra. Con ligeras variantes según las zonas y tipos de explotación, la ocupación agrícola promedia fluctúa entre poco más de 100 y algo menos de 200 días al año. Este hecho no se ha debido tanto a los factores inherentes a la naturaleza del trabajo agrícola como a los factores estructurales de monoproducción y organización de las empresas agrícolas que predominan en nuestro País.

El desarrollo histórico de la agricultura en Colombia ha sido de tipo fundamentalmente colonial. Su objetivo esencial era la producción de estímulos, alimentos e materias primas agrícolas para otros países más avanzados a quienes se recibía como cambio la mayor parte de productos manufacturados que se necesitaban. Por las modalidades con que se realizó el proceso de asentamiento de los conquistadores primero y de la vida colonial después -no alteradas casi nada en este aspecto por la independencia- la política de cedencias del siglo XIX- el monocultivo agrícola o ganadero y la gran propiedad basada en la explotación de un trabajo más o menos servil fueron usos que tendieron a predominar en todas partes.

Los esfuerzos de diversificación agrícola y de intensificación de las formas de explotación de la tierra han sido en general muy limitados y de poco alcance, salvo en ciertas regiones. Esto parece deberse en gran parte a la falta de un mercado interno dinámico —como consecuencia del bajo ingreso general y sobre todo de su muy desigual distribución— y a la no existencia hasta fecha más o menos reciente de préstamos y creditores políticos o económicos que obligaran a modificar la estructura de la hacienda tradicional.

Esta situación ha motivado, en gran medida, el acelerado desplazamiento poblacional de los campesinos hacia las ciudades. Al contrario de lo que ha ocurrido en los países de mayor desarrollo, no ha sido la diversificación y tecificación de la explotación agrícola, sino la falta de un desarrollo agrícola que diera trabajo suficiente y bien remunerado a la nueva población rural la que ha condicionado la emigración de una buena parte de ésta a los centros urbanos, con las consecuencias sociales ya anotadas.

Educación rural y crédito agrícola:

La reforma del régimen de tenencia de la tierra y la organización de la comunidad suponen mejoras simultáneas en la educación rural, las prácticas sanitarias y la vivienda, así como en la organización y la comercialización de la producción y en la provisión del crédito.

Colombia, como en otros regímenes del mundo, ha dependido durante mucho tiempo de la escuela como motor principal de las transformaciones campesinas. Ha aumentado el número de las escuelas rurales y —

crecida en matrícula, al extremo de que el maestro es a menudo hoy en día el único funcionario público -aparte de la policía- que realmente vive en los campesinos y mantiene contacto permanente con su población. Con todo no se han subsanado las deficiencias características de las escuelas rurales. El grado de instrucción de sus maestros suele ser muy bajo. El maestro rural en Colombia es una persona -normalmente mujer- que mal sabe leer y escribir, carece de preparación pedagógica adecuada, y gana un sueldo infimo. El plan de estudios típico, especificado hasta en sus menores detalles en la legislación nacional, tiene poco en cuenta la capacidad del profesor, el tiempo que los niños permanecerán en la escuela y el medio rural. La mayoría de los niños campesinos sólo asisten a la escuela uno o dos años, lo que no basta para lograr una alfabetización funcional; de hecho, gran parte de las escuelas rurales no ofrecen un curso primario completo, de seis grados en las mayorías de los países. Se ha llamado a maestros que trabajan en esas condiciones a participar en programas nacionales, encargándoseles organizar clases de alfabetización de adultos, estimular hábitos de salud en la comunidad, e incluso, prestar asesoramiento agrícola: lógicamente los resultados no han sido satisfactorios.

Los programas de reforma agraria y desarrollo de la comunidad han impartido un nuevo sentido de urgencia a la educación rural, e brindado nuevas posibilidades. Antes, las escuelas funcionaban en un medio apático u hostil. Los trabajadores rurales y los agricultores de minifundio no consideraban que el beneficio obtenido por sus hijos de la educación les compensara el prescindir de su trabajo durante mas

de un año, y los terratenientes, o no tenían interés en la educación o - desconfiaban de la posible influencia de la alfabetización en la fuerza de trabajo corriada por ellos. Por eso nativo, era bien probable que el medio aplastara a la escuela rural y no que ésta lograra modificar a aquél; se han citado casos de grupos rurales 100% analfabetos a pesar de haber contado con escuela durante varios años.

Hay consenso entre los observadores para afirmar que esta indiferencia hacia la educación desaparece cuando la población rural crece - posible la reforma agraria. En tal caso se considera que la educación es un medio de defensa contra la explotación.

La perspectiva de que la juventud continúa emigrando del campo a las ciudades acrecienta la demanda rural de educación, pero complica la tarea de reforma el contenido de ésta. Si bien es cierto que la escuela no debe alejar a los niños a rechazar la vida del campo, como se la acusa de hacer frecuentemente, no lo es menos que la enseñanza limitada a las necesidades rurales sólo perpetuará la situación desventajosa en que se encuentra actualmente la juventud campesina que debe optar a empleos urbanos y adaptarse al modo de vida de las ciudades.

No sólo es necesario elevar el grado de instrucción general de la población rural sino también capacitar a esa juventud para alcanzar los escalones superiores de la educación, y hacerlo en forma tal que una conveniente preparación regrese al campo a orientar y dar asistencia técnica a las masas campesinas. Hasta el momento la juventud rural ha quedado excluida casi totalmente de la educación secundaria y superior porque los

cursos primarios de las escuelas rurales eran incompletos; las excepciones, lógicamente, han ingresado a ocupaciones rurales. La educación agrícola secundaria se ha ofrecido en grado limitadísimo, y las pocas instituciones destinadas a proporcionarla han contado con una matrícula escasa; ese tipo de educación era incompatible con la estructura social del campo. A los grandes terratenientes no les interesaba que sus hijos recibieran esa educación y al resto de la población campesina no cumplía con los requisitos de acceso a ella e consideraba que no ofrecía ventajas mayores.

Entre nosotros rige en la actualidad la Ley 135 de 1.961 que ha sido la encargada de llevar a cabo la Reforma Social Agraria. Los objetivos de dicha Ley son los siguientes:

1º) Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa distribución de la propiedad rural y su fraccionamiento anti-económico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y destinar tierras a quienes no las posean, con preferencia para quienes hagan e conducir directamente su explotación, e incorporar esta a su trabajo personal.

2º) Fomentar la adecuada explotación económica de las tierras incultas e deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que prevean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.

3º) Acrecer el volumen global de la producción agrícola.

cola y ganadera en armonía con otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

4º) Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y arceros gozen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan fácil acceso a la propiedad de la tierra.

5º) Elevar el nivel de vida de la población campesina como consecuencia de las medidas ya indicadas, y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, crédito agrícola, la vivienda, la organización de mercados, la salud y la seguridad social, al almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de la cooperativa.

6º) Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

7º) Promover, ayudar, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina.

Los objetivos antes mencionados poseen una gran bondad, pero desafortunadamente no han podido realizarse en toda su plenitud, prueba de ello es que en la realización del primero nos encontramos con lo siguiente:

a) Hombres sin tierra y tierra sin hombres. Es decir, no existe una adecuada combinación de factores para la producción, vién-

dose esto seriamente afectada. La productividad es muy baja y el desempleo rural alto.

b) Industria reducida. Si no hay producción (tierra y hombres desempleados) los ingresos generados son bajos y por ende la capacidad de compra de la población campesina es casi nula por lo tanto una gran parte de la capacidad instalada de la industria está ociosa. Pueden existir otras causas.

c) Desempleo urbano. Ante el desequilibrio económico, iniciado por el minifundio, el desempleo, etc. los campesinos migran en grandes cantidades hacia las ciudades que tampoco pueden ofrecerles empleo; generándose así alto desempleo urbano.

El tercer objetivo merece un estudio a fondo pues es de suma importancia. El aumento del volumen global de la producción se puede plantearse de una manera tan simple. Bien se sabe de los efectos que puede tener un aumento de la producción cuando el consumo no aumenta al mismo ritmo y o no se puede exportar. El aumentar la producción puede ser fatal para los agricultores, aun para los mismos que contribuyen a ese aumento, por la baja en los precios.

El aumento de la productividad de las explotaciones es algo que no puede discutirse, pues es necesario. Pero el aumento de la productividad traería consigo un aumento en la producción. Además, como no todos los agricultores están en posibilidad de incrementar su productividad, se incrementaría la competencia de tal modo desfavorable para quienes no pueden hacerlo.

La gran mayoría de los agricultores desconocen las técni-

cas apropiados ya que a ellos no llegan las campañas que tienden a la difusión tecnológica; pero, aunque las conocieran, muchos no podrían aplicarlas debido a las condiciones de tamaño y tarifa de las explotaciones y a la falta de recursos y mercado para los productos.

El volumen de producción agrícola ha venido creciendo en el país a medida que surte el consumo y aún quedan algunos excedentes exportables. La productividad de las explotaciones ha crecido considerablemente en aquellas dedicadas a cultivos en que el mercado ha sido favorable, donde las condiciones del suelo lo permiten y han contado con recursos suficientes; tales es el caso de explotaciones de algodón, azúcar, banano y caña arroz. Sin embargo, la productividad de la mayoría de las explotaciones es muy baja y no evoluciona.

La ganadería también ha aumentado y deja excedentes para exportación. Estos aumentos se obtienen en base a incrementos en el inventario ganadero, pues la productividad no ha evolucionado, a pesar de los problemas de calidad y precios, en la exportación, se insiste en hacer crecer la población. El país dispone de un inventario ganadero ya de consideración, pero su productividad es bajísima y como consecuencia baja la calidad de la carne producida a muy altos costos.

Actualmente el Iberia adelanta una serie de programas que tienen como fin principal aumentar la producción y la productividad. Dentro de ello cabe destacar:

- a) Ategación de tierras.
- b) Colonización.
- c) Crédito y asistencia técnica.

Adecuación de Tierras.

Con relación a la adecuación de tierras la Ley 135 de 1.961 en su artículo 3º, numeral f) establece:

"Promover y auxiliar e ejecutar directamente labores de recuperación de tierras, reforestación, avenamiento y regadíos en las regiones de colonización, parcelación e concentraciones parciales y en aquellas otras donde tales labores faciliten un cambio en la estructura y productividad de la propiedad rural".

I en el artículo 68 agrega:

"...dará preferente cuidado al estudio, promoción y realización de obras de defensa contra las inundaciones, regulación del caudal de corrientes, riegos y avenamientos, con el objeto de adecuar la mayor parte posible de tierras a más productivas formas de explotación y obtener al mismo tiempo una modificación en la estructura de la propiedad rural".

Bien parece que la Ley de grandísima importancia a la adecuación de las tierras con el fin de aumentar la productividad y la producción; y así lo ha entendido el Instituto y a que un año después de su iniciación, 1.963, existían doce proyectos de Distritos de riego.

En 1.967, de acuerdo a un informe del Incora, el Instituto está adecuando un área bruta de 350.000 hectáreas, equivalentes al 10% de los suelos clasificados como óptimos y 150% de los ya adecuados con la construcción en distintos grados de desarrollo de distritos de riego y avenamiento. En operación parcial - con riego a nivel de parcela - se

Encuentran ya los distritos de Atlántico 3, Córdoba, Bucaramanga 1 y 2, Norte de Santander 1 y 2 y Valle 1. La mayoría estarán en servicio en 1.969 y estarán totalmente terminadas en 1.972.

Según reciente informe en 18 proyectos se contemplan un área a beneficiar de 456.450 hectáreas de las cuales en 1.968 se encontraban bajo riego 40.800 hectáreas (9% del total) en los Proyectos Bucaramanga, Norte de Santander, Tolima, Valle y Atlántico.

De la anterior extensión -40.800-hectáreas- 25.000 hectáreas de Cúcuta y Sogamoso fueron construidas por la Caja de Crédito Agrario, 6.500 Has de Neiva-Medellín fueron ejecutadas por Electragnos y luego entregadas al Incaea para algunas obras de readmoción su administración y programas de distribución de tierras. Además el proyecto Valle (11.000) fue iniciado por la corporación del Valle del Cauca por contrato. La inversión hasta la finalización del proyecto, que se calcula para 1.974, será de \$31.000.000 y la del Incaea de \$68.000.000.

En conclusión las obras planteadas por el Instituto sólo se encontraban bajo riego en 1.968, 5.200 hectáreas, 1,1% del total.

Lo anterior es signo de que las ambiciones y planes del Incaea expresados en el informe de 1.967, no se cumplirán debido a que el ritmo de construcción de las obras parece haber disminuido considerablemente en los últimos años.

Colonización.

La colonización e incorporación de nuevas tierras a la producción debe de por sí aumentar el volumen global de ésta, al menos este es uno de sus objetivos.

Anteriormente se había visto que el Incora apoya colonizaciones en varios proyectos que abarcan grandes extensiones de tierra y sobre ellas han desarrollado la mayor parte de su trabajo de adjudicación de tierras.

Las condiciones para producir en zonas de colonización no son muy favorables especialmente por la falta de mercado para los productos ya que la mayoría de estas zonas se encuentran aisladas casi completamente de los centros de consumo, o las distancias son muy grandes con vías en muy malas condiciones. Esto hace que los costos de transporte y los riesgos, grandes pérdidas en los productos, sean altísimos y no permitan competir. Además, los mercados locales son reducidos. También son obstáculo para producir, las mismas características de los suelos debido a que algunas de las zonas no se seleccionaron bien.

Ante estas circunstancias, la mayor parte de los esfuerzos se dedican a la ganadería, especialmente de cría, a una ganadería extensiva., las condiciones generales no permiten otra cosa, en pequeñas parcelas que apenas llegan por ejemplo, en promedio se derriban de 4 a 5 hectáreas de selva por año por parcela, luego una familia tardará de 14 a 17 años para hacer una parcela de 70 hectáreas. En este proyecto, iniciado por la Caja Agraria en 1959 y recibido por el Incora en 1962, en la actualidad el 50% del área de las parcelas que tienen crédito, con un promedio de 70 a 80 hectáreas por parcela) se encuentra inculta.

Las 4 o 5 hectáreas que anualmente se derriban son sembradas con cultivos que cumplen una labor de civilización de las tierras, -

(arroz y maíz) al tiempo que se siembra los pastos. Los rendimientos de estos cultivos son bajísimos, arroz un promedio de 700 kilos por hectárea y maíz aproximadamente 400 kilos por hectárea, con lo cual sólo se paga parte de los gastos de la siembra- incluyendo derribo de selva. Los suelos no permiten más de una o dos cosechas con estos rendimientos.

Las posibilidades, entonces, de un aporte considerable a la producción agrícola son reducidas, quedando la ganadería como factor de importancia. La ganadería, como ya se dijo, se desarrolla en forma extensiva -la capacidad de carga es de una cabesa por hectárea, debido a las características de los suelos, los recursos de que se dispone y los conocimientos que los colonos tienen sobre la ganadería.

El ganado de algunos de los proyectos es llevado a otras regiones, por lo cual se puede afirmar que, al menos a nivel regional, se ha aumentado la producción ganadera; más no así la productividad, puesto que las tasas de mortalidad y natalidad, productividad por hectárea y por hombre y los costos de producción afectaría desfavorablemente los promedios nacionales.

Debido a los bajos rendimientos de sus cosechas y a los sistemas de crédito es posible plantear cierta desventaja de las familias en colonización con respecto a las que se beneficiarán en los distritos de riego; además los costos de una familia en colonización podrían ser mucho más altos.

Sexto Objetivo.

"Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales".

El País cuenta aún con una gran riqueza en recursos naturales a pesar de que la destrucción ha sido considerable y cada día más acelerada. El desconocimiento de su valor, la inadecuada utilización, especialmente del suelo, etc. han venido disminuyendo las existencias.

Las colonizaciones sin control, los sistemas empleados, la ignorancia de las gentes sonstán a destrucción nuevas zonas, mientras tanto no se mira con preocupación sino las que ya están destruidas.

Es preocupante la forma como se están explotando, en este caso destruyendo, por ejemplo, las laderas orientales de la cordillera oriental, la destrucción de los bosques de los terrenos pendientes está terminando con los suelos al tiempo que se impide la regulación de las aguas. Los resultados de este acelerado proceso ya que se están viendo: las inundaciones periódicas que destruyen bienes y vidas de gran cantidad de gentes que involuntariamente las propiciaron, grandes sequías, etc.

Séptimo objetivo.

El séptimo y último objetivo de la Ley es: "Promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina. (Ley 1^a de 1.968, artículo 2º).

Algunas de las organizaciones que se promueven tienen carácter obligatorio, cooperativas por ejemplo, sin que el campesino llegue a entender sus objetivos, lo cual resta posibilidades de éxito. Se debe aceptar ser socio de la cooperativa para recibir el crédito supervisado y al tiempo permitir el descuento, un determinado porcentaje del crédito para acciones.

Mediante este sistema, se ha eliminado una etapa fundamental del cooperativismo, como es la educación pre-cooperativa. Así, el campesino, que pocas veces o nunca ha sido hablar de las cooperativas, que no tiene mentalidad cooperativa, no puede entenderla ni participar de ella. Muchos están en la cooperativa de nombre, muchos van la cooperativa para no la usan. Por otra parte los supervisores van a entremedios entre los socios y la institución y ellos tampoco tienen mentalidad cooperativa.

Lo anterior ha hecho que las cooperativas, que son entidades de servicio, que nacen de la confianza mutua y la comprensión, no puedan cumplir sus fines sociales. El Incora ahora les da fines puramente económicos para asegurar su continuidad es necesario comercializar las cooperativas para acumular riqueza y atrair los socios, cosa que tampoco parece cumplirse.

Las dificultades y aún fracasos de las cooperativas se atribuyen a los socios por su falta de preparación, pero es que a ellos no se les ha explicado cuales son sus principios, sus metas y consecuencias, cuales son sus derechos y deberes para con la cooperativa.

Nadie creerá que la cooperativa sea de los socios si que ellos la dirijan. Pero, se juega a las elecciones y asambleas generales. Así hay que mantener el mite de la participación campesina en la Reforma Agraria.

Otra organización, asociación de usuarios, a la cual se pertenece por derecho propio, por el hecho de ser usuario de cualquier programa o servicio oficial, es tan reciente que aún no se podría afirmar nada sobre ella.

La acción comunal, promovida por el Ministerio de Gobierno y apoyada en todo sentido por Incora, ha tenido mucho éxito en el cumplimiento de sus objetivos: lograr la mutua colaboración de las personas para las ne-

luciones de los problemas locales. Generalmente se dirige a la construcción de escuelas, caminos y puentes.

A los anteriores objetivos de la Ley 135 de 1.961, sobre Reforma Social Agraria, podemos hacer las siguientes críticas:

1º) La misma Ley, luego de fijar sus objetivos, entra en una reglamentación diluyente, complicada y confusa y completamente opuesta a los programas de Reforma Agraria.

2º) La Reforma Agraria se desarrolla sobre tierras marginales y periféricas incultas en un 96.5%, en zonas aisladas de los mercados, lo cual exige cuantiosas inversiones en infraestructura. Afecta en unos cuantos casos la propiedad privada de pequeños y medianos agricultores y muy pocas latifundias.

3º) El desarrollo de gran cantidad de programas que se inician con mucho ala que luego disminuye ocasionando grandes pérdidas de recursos económicos, denota falta de planificación y por lo tanto un trabajo a base de improvisaciones que no permiten la eficiencia necesaria para el desarrollo de los verdaderos programas de Reforma Agraria.

4º) Al determinar que muchos de estos programas no son de Reforma Agraria, se vislumbra la falta de coordinación entre las diferentes entidades del sector agropecuario.

5º) El País, entonces, se va enfrentando a un programa de costos altísimos que aunque tiene finalizaciones valiosas se repite -estas no son propiamente de Reforma Agraria y pueden estar debilitando la acción sobre la verdadera solución: reformar la estructura agraria.

6a) Dentro de las tipologías establecidas la Reforma Agraria colombiana podría clasificarse como marginal, contra Reforma-Agraria, cuyas principales características son:

a) No apunta hacia la ruptura del monopolio sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas.

b) Opera exclusivamente en una línea de reformas superficiales e periféricas.

c) Intenta desviar la presión nacional e la presión campesina sobre la estructura latifundista por medio de operaciones de diversión táctica, como la colonización de regiones periféricas, la parcelación marginal de latifundios, el mejoramiento de tierras, introducción de innovaciones tecnológicas, etc.

7a) Así, los objetivos de la Reforma Agraria no se han cumplido, como se esperaba, siendo los principales obstáculos, la misma Ley; posiblemente falta de organización en el Incora, y la carencia de los estudios básicos para determinar un orden de prioridades y la distribución de los recursos. Todo lo anterior ha evitado que este programa contribuya en forma significativa a elevar el nivel de vida de la población campesina.

8a) Aún parece que cada día las posibilidades de éxito tienden a disminuir por la generación de presiones opuestas, debido principalmente a la incapacidad para solucionar el problema del minifundio y a los resultados poco satisfactorios, para los agricultores, de otros programas complementarios, o sea la frustración de las expectativas de

D E P A R T A M E N T O D E
B I B L I O E C A
- 81 - 85
U N I V E R S I D A D D E C A R T A G E N A

los minifundistas y las grandes posibilidades que se le presentan a los propietarios, latifundistas, de tierras afectables para la Reforma Agraria.

Lo anterior nos demuestra que la actual Reforma Agraria entre nosotros ha sido el más rotundo de los fracasos; esperamos que un futuro no lejano se pueda llevar a cabo una auténtica Reforma Social Agraria, capaz de resolver el grave problema del sector rural.

86

B I B L I O G R A F I A

- 1º ECONOMIA AGRICOLA Y REFORMA AGRARIA, de Ramón Fernández y Fernández.
 - 2º EL PROBLEMA DE LA TIERRA EN COLOMBIA, de Atanacio Quimbaya.
 - 3º COLOMBIA : ESTRUCTURA POLITICA Y AGRARIA, de Darío Mesa, Rafael Baquero, H. Toro Agudelo-Estánislao Zuleta.
 - 4º LA REFORMA AGRARIA,
Informe de la "CIPAL".
 - 5º DESARROLLO RURAL: TENDENCIA Y PROGRAMAS.
Naciones Unidas.
 - 6º EL POR QUÉ DE LA REFORMA AGRARIA: RAZONES ECONOMICAS,
SOCIALES Y POLITICAS DE ELLA, de Jacques Chenchel.
 - 7º REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA, de Héctor Tamayo E.
 - 8º CODIGO CIVIL COLOMBIANO.
Ley 200 de 1.936, Artículos 1º, 2º, 3º y 4º.
 - 9º LEY 135 DE 1.961.
Artículos 1º, Incisos del 1 al 6.
 - 10º LEY 14 DI 1.968.
Artículo 2º.
 - 11º FRACASO DE LA REFORMA AGRARIA, de Alvaro Gómez Hurtado.
-