

ALGUNOS PROBLEMAS DE TENENCIA Y USO DE LA TIERRA EN COLOMBIA*

Por **Jairo Antonio Gómez.**

I. INTRODUCCION

Se dice que Colombia es un país agrícola, no porque su producción en este renglón descansa sobre bases económicamente eficientes, ni porque su volumen sea apreciable, sino porque el 61% de su población es rural (Semana, 36), y por ser esta una manera inofensiva de decir que somos un país subdesarrollado.

Sabido es que existe una estrecha relación entre la tenencia y el uso de la tierra. Grandes extensiones bajo un solo propietario han conducido entre nosotros a una explotación extensiva del suelo, con grave perjuicio para la economía nacional. Las pequeñas parcelas, por el contrario, se explotan intensivamente y su tamaño hace que sus dueños tengan que limitar, forzosamente, su capacidad de trabajo, aún en el caso de que ejecuten labores asalariadas.

En Colombia el 80% de los agricultores carece de tierra y la mayoría de los propietarios posee extensiones mínimas incapaces de asegurar el sustento de una familia. No es de extrañar esa baja productividad del trabajo humano en las labores agrícolas, si a los factores anotados se añade la ignorancia cada día más acentuada, la falta de técnica y de capital, la inseguridad rural, la carencia de servicios que hagan la vida más sana y atractiva.

El objeto de este trabajo es el estudio de algunos problemas de tenencia y uso de la tierra que afectan la producción agrícola nacional y por consiguiente el nivel de vida del pueblo colombiano, y se buscará su solución con miras a un aumento simultáneo en ambos.

II. EL PROBLEMA

A.—Nivel de vida de la población rural colombiana.

Generalidades.

No hay ninguna exageración en decir que en el campo se vive en la miseria. El nivel de vida es bajísimo y por lo que se verá en

(*) Tesis presentada para optar al título de Ingeniero Agrónomo bajo la presidencia del Profesor Carlos Montañés, a quien el autor expresa su gratitud. Recibida para publicación en Marzo 7/955.

apartes posteriores, gran parte se debe a problemas de tenencia y uso de la tierra, pero no son ellos la causa principal.

Es evidente que una mala distribución del suelo trae como consecuencia una inequitativa distribución de la renta y esto constituye un freno en el progreso obtenible a partir de cualquier inversión. Según la teoría de Lord Kaynes, el multiplicador obtenido a partir de una inversión dada es mayor cuanto más equitativa sea la distribución de la renta, y ese multiplicador es algo así como la medida del progreso obtenido por la unidad de inversión. Cuanto más equitativa sea la distribución de la renta, mayor es la velocidad del progreso y por lo tanto más rápido el aumento en el nivel de vida.

Con una más equitativa distribución del suelo, sería más equitativa la distribución de la renta nacional en el campo y por consiguiente nuestro campesino disfrutaría de un nivel de vida mejor y sus condiciones de existencia serían menos duras.

El autor opina que la causa principal del bajo nivel de vida de la población rural descansa ante todo en el hecho de que es excesiva, como se verá en la parte dedicada a la política agraria.

Pero el hecho a la vista es el de que en nuestros campos se soporta un bajísimo nivel de vida del que habla elocuentemente la renta por cabeza en la zona rural, la cual fue de \$ 200 para el año de 1950 según Antonio García (21). El mismo autor agrega que el 75% de la población colombiana, que es rural, recibe únicamente el 30% del ingreso nacional o sea una cantidad inferior a la que reciben las solas ciudades de Bogotá, Medellín y Barranquilla, las cuales reciben el 49% del ingreso nacional.

El concepto sobre lo que constituye un buen nivel de vida varía con las personas. La mejor idea de lo bajo que es él en nuestra población la dan el estado actual de la vivienda y de la educación en Colombia y ellas se estudiarán a continuación.

EDUCACION

Hemos llegado a una etapa que obliga educar al pueblo, porque necesitamos un más alto nivel cultural para un buen asimilamiento y empleo de la técnica moderna y un aumento en la productividad del trabajo humano.

Un plan de educación rural debiera capacitar a sus beneficiados para un aprovechamiento eficiente de los recursos naturales a su alcance y por lo tanto debe ser muy diferente del plan urbano, cosa que no sucede, salvo leves diferencias. Pero, en realidad, esto es sólo aplicable en un futuro, cuando un buen porcentaje de la población escolar que asiste a las aulas pase del 2º año de educación primaria y cuando los sueldos del magisterio rural sean lo suficientemente estimulantes como para moverlo a una capacitación de acuerdo con la labor a desarrollar.

Ya que en el campo no existe educación diferente o superior a la primaria, se hará referencia sólo a los problemas de ésta. Como dato elocuente a este respecto, Ruiz Novoa (34) en la revista "Economía Colombiana", afirma que en 1952 hubo sólo 515 alumnos en las escuelas agrícolas.

El porcentaje de analfabetos no es una medida exacta del grado de cultura de un pueblo, pero sí da idea de él. El censo de 1938 arrojó un 48,9% de analfabetismo entre la población mayor de 14 años y el cual se distribuía así: 25,4% para el sector urbano y 53,4% para el rural; 40,8% para los hombres y 47,9% para las mujeres (Tiempo, 14).

Posada (30), basándose en "Panorama de Educación Vocacional en Colombia" de 1948, dice que el analfabetismo llega al 57%. Si se toma este dato como veraz, se estará ante un crecimiento alarmante de analfabetas, que en el mejor de los casos, el de que este porcentaje fuera para la población mayor de 14 años, han aumentado en 9,1%, pues si lo fuera sobre población de menor edad, estaríamos ante un mayor aumento, ya que entre la población que no alcanza la citada edad, hay muchos que saben leer y escribir, y por lo tanto ese porcentaje debiera ser menor.

En todo caso hay varios síntomas de que en este campo se empeora en vez de mejorar, pues debido a varios factores, el número de jóvenes en edad escolar que asisten a la escuela cada año es proporcionalmente menor. Los datos a este respecto de Posada (30) para 1948 y de El Tiempo (14) para 1953 son respectivamente del 49% y 42%, lo que muy claramente dice que el analfabetismo está aumentando en Colombia.

Como antes se dijo, el porcentaje de analfabetos o alfabetos no es una medida exacta, ni siquiera aproximada del grado cultural de un pueblo. Si se acepta que en nuestro país hay un 43% de alfabetas, este dato únicamente indica que de cada 100 personas 43 saben leer, pero no dice ni cuántos han cursado la primaria, ni cuántos han cursado por planteles educativos que brinden enseñanza de más alto grado.

La Tabla I, basada en datos del periódico antes citado (14) es muy dicente al respecto de la población rural que cursa hasta 4º de primaria y no necesita comentarios, pues claramente muestra que sólo un número ínfimo de ciudadanos recibe una educación primaria completa.

Causas del problema. —Son varias y se puede dividir en sociales y económicas.

Sociales.

1). La principal radica en la prohibición por las autoridades eclesiásticas de las escuelas mixtas. Rincón (31), en la revista "Econo-

mía Colombiana" dice al respecto: "De acuerdo con las disposiciones eclesiásticas, la escuela mixta que era característica de nuestros campos, está prohibida y se sustituyó por la alternada, es decir, por la

— T A B L A I —

Porcentaje de los alumnos que matriculados en 1º elemental llegan al 4º del mismo grado.

Año	Matriculados en	Nación %	Campo %
1948	1º	100	100
1949	2º	55	49
1950	3º	21	5
1951	4º	16	1

enseñanza en la misma escuela y por el mismo maestro, en días alternos para uno y otro sexo". El autor ignora qué mal quiso remediar la Iglesia al prohibir las escuelas mixtas, pero en todo caso ha causado uno muy grande como se verá adelante. En el campo, por los datos anteriores, las clases más concurridas son las de 1º y 2º elemental. No existen datos que indiquen que nuestra población infantil sea sexualmente anormal. Entonces, qué mal hay en que concurren a un mismo salón niños y niñas de 8 a 9 años? Esta prohibición automáticamente reduce el año escolar a la mitad, o sea a 5 meses. De allí que nada extraño tenga que la escolaridad rural, según el mismo Rincón (31), sea sólo de 35 días de asistencia por niño y por año, siendo la causa principal, de acuerdo con el concepto del autor, la citada disposición eclesiástica.

2). Mala preparación del personal educador. De los 10.289 maestros rurales, 146 son bachilleres, 1.448 obtuvieron el grado normalista, y 8.655 carecen de grado y ninguno gana más de \$ 200 al mes. Es claro que con semejante asignación no se puede exigir mayor preparación al personal docente. (Rincón, 17).

3). Muchos padres prefieren no enviar sus hijos a la escuela, ya sea porque tienen que recorrer grandes distancias para llegar a ella, porque prefieren tenerlos en sus casas semi-ocupados, o por otros inconvenientes.

Económicas.

1). El presupuesto educacional nacional, departamental y municipal, es bajo con relación al total de los recursos fiscales; no se integra con renta especial que aumente en la misma proporción de las necesidades que debe atender; es el que más fácil se contraacredita y traslada (Rincón, 51).

El presupuesto del Ministerio de Educación para el presente año

es de \$ 64.977.000 (Ruiz Novoa, 33), o sea alrededor del 6% del presupuesto nacional.

2). Este presupuesto nacional se orienta hacia la educación secundaria, profesional y normalista. No se destina a la educación primaria. Por la organización "el municipio construye los locales escolares, el departamento paga los maestros y la nación suministra los útiles de enseñanza". (Rincón, 31).

VIVIENDA

La vivienda y el vestido son quizá el aspecto más visible del nivel de vida. El Censo de edificios llevado a cabo por el gobierno nacional, muestra claramente que el problema a este respecto abarca varios aspectos: malas condiciones sanitarias, carencia de servicios de agua y electricidad, malos materiales de construcción, poco espacio, hacinamiento, pisos de tierra, etc., o sea que el problema no es sólo de escasez de viviendas.

Una buena parte del ingreso familiar se va en pago de vivienda. Del Censo de Edificios, hasta ahora se han publicado los datos de siete departamentos, pero es lo suficiente para dar luz sobre el problema.

El 61,8% de los edificios tienen piso de tierra, el 71,7% son construídos con adobe o bahareque, el 59% tienen techos de paja, el 86,5% carecen de baños, el 76,7% no tienen servicios sanitarios, el 80,5% carecen de los servicios de agua y el 82% no se hallan dotados de energía eléctrica (El Tiempo, 16). Como estos son datos que abarcan las zonas urbana y rural, se comprenderá que para ésta última los índices son mucho más elevados.

El porcentaje de viviendas con uno o dos cuartos sobre el total de las existentes en la nación, es de 46,8%. En la Tabla II se puede apreciar que los departamentos de mayores núcleos urbanos son los que presentan un porcentaje menor a este respecto.

Como en la investigación censal la expresión cuarto comprendía

— T A B L A I I —

Vivienda con uno o dos cuartos

Departamento	Número de viviendas	Viviendas con uno o dos cuartos	%
Atlántico	54.813	18.375	33,50
Huila	46.249	15.925	34,40
Tolima	98.325	36.426	37,00
Chocó	20.933	10.198	48,70
Cauca	64.450	32.527	50,50
Boyacá	147.942	89.135	60,20

no sólo los dormitorios sino cualquier recinto cerrado, como el cuarto de aperos, la cocina, etc., se comprenderá que el problema del hacinamiento es mucho más grave que el presentado, según datos resumidos en la Tabla III, elaborada con base en información aparecida en El Tiempo (18).

— TABLA III —

Número de cuartos por familia

Departamento	Un cuarto por familia Nº de familias			Menos de 1 cuarto por familia Nº de familias		
	En cabece- ras mpales.	En otras localid.	Total	En cabece- ras mpales.	En otras localid.	Total
Boyacá	2.229	33.534	35.286	302	679	981
Atlántico	6.448	1.304	7.775	1.764	165	1.929
Chocó	433	4.347	4.780	83	770	853
Cauca	1.524	13.649	15.173	191	512	703
Huila	1.567	4.336	5.903	172	460	632
Tolima	4.875	8.448	13.333	832	768	1.600
N. Santander	2.021	4.871	6.892	279	213	492
Totales	19.160	70.942	89.672	5.623	3.567	7.190

En la Tabla III se ve que el único departamento que presenta mayor hacinamiento en las ciudades que en el campo, es Atlántico y como este es un departamento de mayor concentración urbana que rural, se puede concluir que en Cundinamarca, Antioquia y Valle, que son departamentos con característica similar, sucede lo mismo. En los departamentos restantes el hacinamiento es predominante en la zona rural.

Osorio (29) en la revista "Economía Colombiana", trae algunos datos sobre la vivienda en la capital: 30.814 (42,3%) de las viviendas familiares que hay en Bogotá, se hallan ocupadas por sus propietarios, 40.957 (56,2%) por inquilinos, 13% de las mismas carecen de agua, 22% de baño y 14% de luz eléctrica.

Con datos aportados por Osorio (29 se elaboró la Tabla IV.

— TABLA IV —

Viviendas familiares en Bogotá y otras ciudades y su forma de tenencia.

Ciudades	Propietarios	%	Inquilinos	%
Bogotá	30.814	42,30	40.957	56,20
Medellín	22.110	48,00	22.871	49,00
Cali	15.809	47,00	17.446	51,00
Barranquilla	15.021	51,00	13.507	46,00

Para hacer frente a este problema de la vivienda existen las siguientes entidades: el Instituto de Crédito Territorial, la Federación de Cafeteros, las Cooperativas de Viviendas y la iniciativa particular. La acción más enérgica corresponde al Instituto de Crédito Territorial y por los datos traídos por Posada (30) se ve que esta entidad debiera imitar a la Federación de Cafeteros para obtener resultados más eficientes.

En todo caso los esfuerzos no están al nivel de la necesidad y este problema, como el de la educación, se agrava día a día.

En los seis años transcurridos entre 1947 y 1952 inclusive, el número de casas construidas por el Instituto de Crédito Territorial en Atlántico, Boyacá, Cauca, Huila, Tolima y Chocó, fueron respectivamente: 532, 547, 381 y 570. (Tiempo, 52).

Sin embargo, en el solo período del 13 de junio de 1953 al 13 de junio de 1954, la misma entidad construyó en toda la nación 8.530 viviendas distribuidas así:

	Número	Valor en Pesos
Urbanas	5.960	54.724.699
Rurales	2.334	8.700.000
Militares	236	6.600.000 (El Tiempo, 17)

B.— Relaciones con la tenencia y uso de la tierra.

Generalidades.

El gran problema colombiano está en la baja productividad del hombre dedicado a las labores agrícolas, hecho del cual se deriva su bajo nivel de vida, y esa baja productividad tiene íntima relación con el estado actual de la tenencia y uso de la tierra, como se desprende del estudio de los factores que afectan la producción agrícola en Colombia.

García (21) resume los factores responsables de esa baja productividad al decir que se debe al mal empleo de los factores productivos disponibles, especialmente trabajo y tierra, y a la bajísima dotación de capital por hombre y por hectárea. Analizando más en detalle, pueden mencionarse los siguientes factores como responsables de este hecho:

- 1) A más del 80% de nuestra población rural le falta el incentivo de la propiedad, ya que sólo un 18,74% de la población rural activa son dueños, directores, patrones, o gerentes (Colombia, 8).
- 2) La tierra cultivada es escasa. Mientras en Estados Unidos hay 2,7 acres de tierra en cultivo por habitante (Barlowe, 4), o sea un poco más de una hectárea, entre nosotros sólo se encuentra 1/4 de hectárea con el mismo fin. Este dato es un buen índice de nuestro bajo nivel

de vida, pues es lógico que mientras menor sea ste, el consumo será también menor.

3) El hecho de que la tierra cultivada sea escasa no quiere decir sino que las gentes dedicadas a la agricultura tienen poca tierra, o carecen de la suficiente para trabajar con todas sus capacidades. Hay por lo tanto un subempleo de la población rural activa.

4) Las tierras más aptas para la agricultura se encuentran en ganadería extensiva, como consecuencia de estar en manos de grandes propietarios.

5) La mayoría del campesinado se ve obligado a cultivar tierras improductivas, tierras agotadas por el trabajo intensivo y por los agentes naturales que las han ido erosionando.

6) Nuestra técnica agrícola es rudimentaria. Por los datos aportados por Barlowe (4), se ha estimado que en los Estados Unidos, un hombre trabaja 16 hectáreas, en tanto que en Colombia únicamente labora 0,57, o sea una superficie 28 veces inferior. Esto quiere decir que con la población activa que existe en nuestros campos se podría, de contar con técnica avanzada, cultivar 70.000.000 de hectáreas. Como de esa superficie en cultivo no se necesitará en mucho tiempo, es fácil comprender que los métodos modernos en agricultura significarían una población enorme desempleada en Colombia, a menos que se industrialice el país.

7) Posada (30) coloca como el primer factor primario de la baja producción del hombre colombiano su dieta deficiente. Es cierto que una alimentación inadecuada merma el vigor, pero el autor no está del todo en acuerdo con esta tesis. Nuestra organización actual impide que el hombre emplee plenamente sus capacidades de trabajo y lo condena a un subempleo forzoso. No se requiere, por consiguiente, que para una producción como la actual, nuestra población respire vigor. Lo mismo puede decirse de su segundo factor primario, que es una consecuencia del primero, y el cual es:

3) Las enfermedades. Naturalmente que gente mal alimentada es gente propensa a las enfermedades y de éstas hay un alto porcentaje en nuestra población rural.

9) Consecuencia también de la mala alimentación y de las enfermedades es el hecho de que el hombre colombiano tenga un promedio de vida de 37 años. Nuestra población, en consecuencia, es muy joven. Por el censo de 1938 más o menos el 40% de la población es de 14 o menos años, y sólo un 11% de 50 o más. (Posada, 30).

Esto, económicamente hablando, significa que el hombre no dispone de tiempo para aprovechar la experiencia adquirida, pero tampoco el autor cree sea en Colombia causa principal de la baja productividad agrícola, aunque sí lo es en países de técnica avanzada.

Naturalmente que estos factores: enfermedades, mala alimentación, bajo promedio de vida, serán problemas económicos con el tiempo, cuando nuestro hombre tenga que trabajar a plena capacidad y con alta capacitación, pero actualmente no lo son, económicamente hablando.

10) Falta de crédito. La falta de capital en la agricultura lo hace necesario, y el crédito a más de ser escaso no es democrático. Se puede decir que no llega al campesino pobre, o sea a la mayoría de nuestro campesinado.

Los préstamos de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, vigentes el 30 de junio de 1950, apenas llegaban a \$ 58.360.761 para la agricultura. (Colombia, 10).

11) La ignorancia de nuestro campesino. Es sabido que la productividad humana está estrechamente ligada con el grado de preparación. En las zonas rurales existe un analfabetismo de 53,4% para las personas mayores de 14 años y actualmente asiste a las escuelas sólo un 42% de la población en edad escolar, según se vio en apartes anteriores al citar El Tiempo (14).

BREVE HISTORIA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA ENSAYOS DE REFORMA

A lo largo de nuestra historia, a partir de la conquista, han convivido dos ideas acerca de la propiedad: una de ellas la hace fruto del trabajo y la otra no, y en tanto que la primera requiere la posesión económica, la segunda no la exige.

Al descubrirse estos territorios, la ley española sostuvo que la tierra de los países descubiertos pertenecía a la Corona y fue el Rey quien dispensó derechos individuales sobre porciones de ella (Smith, 41), al dar el título de merced a propiedad a los repartos hechos por los conquistadores entre sus oficiales y soldados en virtud de facultades llamadas Capitulaciones, paralelas a las cuales fueron las Encomiendas, que en un principio no daban título de propiedad y que podían heredarse por tres generaciones y que al ser abolidas en 1.718, se vendieron al mejor postor. En estas ventas y en los títulos de merced se encuentra el origen de la propiedad privada y del latifundio entre nosotros (Mancini, 26).

Este traspaso de derechos de la Corona a los individuos se hizo usualmente por donación, aunque en ocasiones lo fue por venta y sólo en forma esporádica se reconoció el derecho de propiedad al trabajador, al que usaba la tierra. Esta idea de que la posesión y el uso de la tierra y no sólo un papel de las autoridades diera derecho de propiedad a ella, floreció cuando entró la época colonial, e hizo anular algunos títulos, y en tiempo de la república continuó creciendo en importancia. (Smith, 41).

Al lado de estas formas de propiedad individual existieron otras de diferente índole: la propiedad municipal o ejidos, y la propiedad colectiva de la tierra en las comunidades indígenas, tipos de tenencia

que aún hoy en día se encuentran entre nosotros, aunque su importancia ha mermado considerablemente. Las comunidades de tierras, por ejemplo, subsisten en Putumayo, Tolima, Nariño, y los resguardos indígenas los encontramos en Huila, Chocó, Caldas, Cauca, y otras regiones (Salazar, 35).

Es importante anotar que, al menos en escrito, existió un concepto muy parecido al de la función social de la propiedad, como se desprende de las citas antes hechas. Posada (30) dice que si la tierra no era cultivada, el título de propiedad y el derecho de venta no podían ejercerse y cita como contentivas de esta idea la Ordenanza de 1.573, la Real Cédula de 1.591 y la Real Instrucción de 1.754.

Las Encomiendas y las donaciones dejaron significativo impacto. La propiedad especialmente, fue un fracaso completo en cuanto a la producción de alimentos y al mejoramiento de las condiciones sociales y una de las principales causas del estancamiento de la producción agrícola en la época colonial. Las tierras colectivas y los ejidos eran constantemente reducidos en favor, o de la Iglesia Católica, uno de los más grandes terratenientes, o de influencias privadas individuales, y los bajos impuestos no presionaban a los propietarios de las grandes haciendas a desarrollar la tierra. (Posada, 30).

Con la consecución de nuestra independencia no se alteró mayormente la situación arriba anotada.

El proceso de concentración de la propiedad continuó y las concesiones de tierras públicas o abandonadas por los españoles se hicieron en gran escala, como pago de servicios militares, o como garantía para los bonos del gobierno sobre la deuda pública. La Iglesia continuó poseyendo sus extensos terrenos, y cuando fue despojada de ellos, hacia la mitad del siglo XIX, lo fue en beneficio de las castas civil y militar. (Posada, 30).

Pero la idea de la propiedad como fruto del uso de la tierra, de su posesión económica, tuvo su realización por estos tiempos. Salazar (35) anota al respecto que la posesión económica del suelo en 50 años de vida republicana que llevaba Colombia, estaba orientada positivamente en relación al disfrute de la tierra sobre los principios de la colonización del país, adquisición a título oneroso y posesión económica. La regimentación agraria de ese entonces, continúa el mismo autor, excluía absolutamente la menor posibilidad de adquirir tierras por prescripción basada en la simple detentación estática, por el sistema de inscripción de la posesión. El autor cree que estas aseveraciones de Salazar se deban principalmente al amplio movimiento colonizador que, según Posada (30), era llevado a cabo por antioqueños principalmente y hacia 1.850, en terrenos de propiedad privada y de dominio público que no estaban bajo cultivo, en Tolima, Valle, Antioquia y Caldas.

Pero la propiedad basada en privilegios que se vió en la Colonia, continuó su existencia durante la República, y hoy en día está confinada, al menos en el papel, a los llamados territorios nacionales,

comprendidos por las Intendencias y Comisarías, las cuales se exceptúan para los efectos de las Leyes 100 y 200.

ENSAYOS DE REFORMA

Ley 200 de 1936

La tierra debido a los tradicionales sistemas de adquisición se fue acumulando en poder de unas pocas manos y no era explotada porque sus dueños sólo esperaban la valorización. En el siglo pasado fue funesto el sistema de adjudicar tierras del dominio público por concesiones. Hasta 1.874 se habían adjudicado en esa forma a particulares 4.470.000 hectáreas, de las cuales sólo unas 100.000 a verdaderos ocupantes y cultivadores. (Cárdenas, 7).

Los conflictos suscitados por el problema de la tierra legaron a convertirse a veces en verdaderos combates entre colonos, propietarios y policías. Las ocupaciones de hecho fueron frecuentes y dieron lugar a sangrientos incidentes en Cundinamarca, Boyacá, Tolima y otras regiones, después de 1.930. (Cárdenas, 7).

Estas citas demuestran que la situación exigía resolver el problema de la propiedad de la tierra, de la mala distribución de la misma, que entonces como ahora mantenía en tremenda miseria a los pequeños propietarios, arrendatarios, colonos y peones. Como esa situación estaba respaldada por la Ley, necesariamente había que modificar ésta, con el objeto de corregir esos males y poner remedio a la situación creada por ellos. Tal fue el objeto de la Ley 200 de 1936, con la cual se pretendió poner fin a los conflictos sociales que se habían presentado, evitar la perpetuación del latifundio y hacer una distribución más equitativa de la propiedad. El instrumento legal necesario para emprender la corrección de los errores era ese.

La doctrina de que la propiedad es una función social que implica obligaciones, entró en nuestra Constitución por dicha ley y los objetivos perseguidos por ella se pueden reducir a:

1) Se eleva la posesión que consiste en la ocupación económica del suelo a la categoría de modo de adquirir el dominio. Es decir, que ahora basta explotar y ocupar un terreno baldío para convertirse en dueño, aunque no haya adjudicación formal hecha por el Estado. (Cárdenas, 7).

2) Por el artículo 6º se establece que si por 10 años consecutivos la tierra no es explotada económicamente, pasará a ser de dominio público. (Posada, 30).

3) No siempre es necesario que la tierra pase al dominio público antes de llegar a manos del que sí quiere y puede trabajarla. El artículo 12 establece una prescripción adquisitiva de dominio en favor de quien creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posee

durante cinco años, mediante cultivos, sementeras, ocupación con ganados u otros hechos análogos, terrenos que no estaban explotados por sus dueños en la época de la ocupación. (Cárdenas, 7).

Como fallas de esta Ley, Posada (30) anota las siguientes: no tocó las raíces del problema agrario, nada estableció con respecto a las grandes comunidades privadas, especialmente predominantes en los Departamentos de Cauca y Valle, o a las comunidades de indios (Resguardos). La tierra no fue dada a los campesinos que necesitaban trabajarla; nada se dijo acerca de las tierras submarginales, del impuesto grícola, colonización de tierras; deja escapatoria para que las grandes haciendas continúen creciendo al establecer que se pueden tener porciones de tierra inculca iguales a las cultivadas; no fue definido el estatuto del arrendamiento.

El autor opina que uno de los principales defectos de esta Ley es también el hecho de no haber establecido la medida que indicara que había explotación económica del suelo. Esta debiera estar condicionada a un criterio, como el de un rendimiento dado, ya sea en productos, en ingresos monetarios, o aún en ambos.

LEY 100 DE 1944

Su objeto fue reparar algunas de las fallas de la Ley 200 y complementarla en algunos aspectos que ella dejó de tratar.

Reformó y aclaró el sistema de arrendamiento; reguló la parcelación de tierra hábil para producción de cultivos y sentó regulaciones para facilitar la política de colonización; establece el seguro para cosechas y préstamos para la vivienda rural. (Posada, 30).

Sobre los contratos de arrendamientos establece: deben ser registrados en escritura y durarán un máximo de dos años y el arrendatario no podrá hacer mejoras sin permiso específico del dueño de la propiedad arrendada. (Posada, 30).

Extendió a 15 años el término de la prescripción extintiva del dominio o propiedad. (Salazar, 35).

Por esta Ley, la parcelación se debe hacer a base de fundos privados que no están siendo explotados eficientemente y su objeto es dar tierra a los que no la tienen. El tamaño de las parcelas se especifica entre 25 y 100 hectáreas y se hacen provisiones para que las parcelas sean adjudicadas con equipo agrícola completo: semillas, ganado, facilidades de vivienda: "The attempt that the law makes at attaining a more equitable distribution of the Colombian lands is noteworthy, especially in that it considers the parcelling of presently uncultivated lands already cleared and incorporated into the national economic system" y "furthermore, earlier divisions were attempted in regions of dubious economic significance (which lacked roads of access,

marketes, etc), and were made with a definitely commercial character. Lack of funds, it is claimed, prevented actual accomplishments". (Posada, 30).

Es evidente que por esta Ley se repararon algunas fallas de la Ley 200, más se ampliaron otras. El término de la prescripción extintiva del dominio o propiedad que debiera ser el menor posible, se aumentó, dos años, es contraproducente y de él se levantan todos los inconvenientes, de todos sabidos, de esta clase de contratos. No se corrigieron errores de la Ley 200, como aquél que establece que la porción inculca de un predio puede ser igual a la explotada.

INSTITUTO DE COLONIZACION E INMIGRACION

Inició sus labores en los primeros días de agosto de 1953 y vino a reemplazar al Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal. No fue éste únicamente un cambio de nombre sino que lo fue también de criterio.

El Instituto de Colonización e Inmigración tiene a su cargo la ejecución de los planes de colonización e inmigración y al iniciar sus labores no había en el país plan alguno metodizado sobre estos aspectos. (Semana, 38).

Con datos aportados por la citada revista se elaboró el presente breve estudio sobre este Instituto.

La colonización se está haciendo principalmente con el objeto de dar tierras a los campesinos que carecen de ella, y como objetivos secundarios están el aprovechamiento del capital humano disponible, que es mucho, en la apertura de extensas y valiosas tierras baldías y el aumento de la producción agrícola.

El principal objetivo de la Inmigración parece ser el de dar cumplimiento a los acuerdos internacionales suscritos por Colombia para recibir parte de los excedentes de población de otras latitudes. Esta obligación fue contraída con base en sentimientos humanitarios para ayudar a los países superpoblados en la solución de problemas que soportan por causa del exceso de población y para utilizar la experiencia técnica de trabajadores calificados. No parecen ser otros los motivos, ya que en Colombia hay campesinos en disponibilidad y por lo tanto la asistencia inmigratoria no parece tan apremiante.

Para el presente año las disponibilidades económicas del Instituto ascienden a \$ 26.000.000 aportados por la nación y accionistas varios.

El Instituto trabaja en las siguientes zonas de colonización: Cagare, Sumapaz, Sierra Nevada, Puerto Asís, Caracolito, El Sarare y San Juan de Calima. La superficie comprendida por estas diversas zonas y que por lo tanto cae bajo la administración del Instituto asciende a más de millón y medio de hectáreas que se reparten así:

Cimitarra	423
Sumapaz	600.000
Sierra Nevada	374.000
Putumayo	25.000
Valle del Calima y Caracolito	150.000

La más importante de estas zonas y en la que más activamente se está trabajando es la del Carare.

C.— Estado actual de la tenencia de la tierra en Colombia.

Persistencia del problema.

A pesar de las Leyes 200 de 1936 y 100 de 1944, el estado de la tenencia de la tierra poco ha variado con relación al existente antes de la expedición de dichas leyes, y esto, ante todo, por no haberse creado los organismos requeridos para hacerlas operantes.

Las estadísticas necesarias para dar una posición exacta no existen. No se puede siquiera conocer el número de propietarios del país, pues resulta imposible deducirlo de la cantidad de predios existentes, dato que sí es sabido. Se desconoce también la cantidad de fincas ganaderas y el tamaño promedio de éstas. Se ignora la distribución de las fincas por tamaños, pero el hecho de que la porción cultivada por unidad de explotación agrícola sea un poco menor de 2 hectáreas, indica que la mayoría de los predios rurales oscilan alrededor de esta superficie, la cual se halla afectada, según lo anotan La Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13), Beltrán (5) y Posada (30), por la existencia de cultivos que como la caña de azúcar, el arroz y el algodón, se los hace en gran escala.

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura (11), el 25% de los habitantes rurales es propietario. Para ser este cierto se necesitaría que hubieran 1.960 predios rurales, que ningún propietario poseyese más de uno y que fuera habitante rural. El número de predios rurales no es sino de 1.335.172 (Colombia, 8), hay propietarios de más de un predio y no todos son rurales.

“Economía agropecuaria de Colombia en 1950” (8), dice que los dueños, directores, patrones y gerentes, llegan al 18,74% (787.058) de la población rural económicamente activa. Por lo tanto el número de propietarios es inferior y sobre el total de la población rural no llega al 10%. Si se compara este dato con el 40,2% de los Estados Unidos (Barlowe, 4) se verá cuán lejos estamos de un nivel aceptable. Y si se considera además que la mayoría de estos propietarios lo son de menos de 2 hectáreas, se encontrará que carecemos de equitativas distribuciones de la propiedad rural y que en estas condiciones es imposible elevar el nivel de vida del agricultor colombiano.

Según el Ministerio de Agricultura de Colombia (8), el número de arrendatarios, agregados y colonos es de 390.169, o sea un 9,29% de la población rural económicamente activa. Pero qué porcentaje de la tierra en predios y qué porcentaje de éstos se encuentran ope-

rados por arrendatarios, agregados o colonos, son datos que no se encuentran en parte alguna y que son de capital importancia en cualquier estudio de esta clase.

Fácil es deducir, por los datos anteriores, que lo que abunda en Colombia no son los propietarios, pues los que carecen de tierras se elevan a más del 82% de la población activa rural, y que el mayor porcentaje corresponde a jornaleros, oficios domésticos y sirvientes, a los cuales corresponde alrededor del 71% de la población dicha, según cálculos hechos a partir de "Economía Agropecuaria de Colombia en 1950" (8). Además, la gran masa de poseedores de minifundios, que no pueden obtener de sus parcelas lo necesario para la satisfacción de sus necesidades, tienen que ser con frecuencia asalariados para poder aumentar su renta, y muchos de ellos tienen sus propiedades hipotecadas y en vías de perderlas y en realidad pagan renta en forma de intereses. Beltrán (3), Posada (30), y El Tiempo (15), afirman que muchos propietarios se han visto obligados a vender sus tierras a los grandes terratenientes. Todo esto no quiere decir sino que vamos hacia una mayor concentración de la tierra y por un camino perjudicial a la economía agraria.

Razón tiene la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13) en decir que una de las causas de la baja productividad del agricultor colombiano es la carencia del incentivo de la propiedad.

Existe no sólo el problema de pocos propietarios sino también el de que una gran mayoría de los que lo son, poseen extensiones mínimas, en las cuales él y su familia no pueden emplear totalmente sus capacidades de trabajo, o sea que hay un subempleo de las mismas.

A lo anterior hay que añadir el hecho de que en Colombia es difícil el paso de jornalero y arrendatario a propietario (13) y, según se desprende de las citas antes hechas de Beltrán (5), Posada (30), y El Tiempo (15), se están presentando las condiciones para que un buen número de propietarios dejen de serlo.

Todos estos factores determinan que en las zonas agrícolas haya presión sobre la tierra y ambiente favorable para una reforma agraria.

Es necesario que haya una más equitativa distribución de la propiedad agraria y de la renta, y para ello es indispensable acabar con el minifundio y destruir el latifundio en aquellas que por su potencialidad económica permiten un mayor fraccionamiento de la propiedad y una mayor población activa sobre su superficie.

PRESENCIA DE ZONAS CON SUBEMPLEO DEL TRABAJO Y DE ZONAS CON SUBEMPLEO DEL SUELO (MINIFUNDIO Y LATIFUNDIO)

Serra (40) en el "Diccionario Económico de nuestro tiempo" al

hablar del latifundio, dice: "propiedad rural de gran extensión y sistema de explotación de la tierra en forma que reduce al mínimo el concurso humano buscando únicamente la rentabilidad neta de la misma. El latifundio es la causa principal de la despoblación de Sur América y alcanza graves proporciones en la República Argentina donde hay propietarios que poseen centenares de miles de hectáreas de tierra fértil que pudiendo sostener a miles de familias campesinas, tan sólo ocupan a unos pocos peones con sueldos irrisorios y sin ninguna comodidad de alojamiento ni medios decorosos de vida. En Europa, las sucesivas reformas agrarias han reducido considerablemente los antiguos latifundios, nacidos en la época del imperio romano, pero persisten algunos en los países balcánicos, en Hungría y en el centro y sur de España".

Al hablar del minifundio, el mismo autor dice: "sistema de propiedad de la tierra por pequeños lotes o fracciones que no bastan a sostener una familia y cuyo cultivo resulta antieconómico no sólo por no permitir el empleo de maquinaria o implementos modernos, sino por el tiempo que se pierde en ir y venir de estas parcelas frecuentemente ubicadas a distancia del domicilio del cultivador. Por lo general la insuficiencia de las cosechas y la pobreza de medios se complica con gravámenes y servitudes que pesan sobre los pequeños fundos que al fin caen víctimas de la usura o de los embargos fiscales. El minifundio es el extremo opuesto del latifundio y ambos significan un desorden económico de graves consecuencias sociales".

En Colombia existen tanto el latifundio como el minifundio y ambos son exponentes de la inequitativa distribución de la propiedad de la tierra, la cual ha conducido, a su vez, a una inequitativa distribución de la renta nacional.

Bajo un criterio moderno, y como se deduce de la definición anterior, la sola extensión no determina el que una propiedad rural sea o no un latifundio, sino que es necesario tener en cuenta su grado de explotación. Entre nosotros se encuentra una explotación intensiva del minifundio, pero no de la mayoría de las grandes haciendas que en casi su totalidad están dedicadas a la ganadería extensiva, motivo por el cual en nuestros campos se puede considerar como latifundios la mayoría de las propiedades rurales de gran extensión. Si de 300 hectáreas se obtiene un producido que, bajo una explotación eficiente, se conseguiría de 50, nos restan 250 hectáreas no poseídas económicamente, o sea un latifundio de 250 hectáreas.

De "Economía agropecuaria de Colombia en 1950" (8), se toman los siguientes datos que comprenden todo el país:

1.335.172 predios rurales
2.440.260 hectáreas en agricultura
38.915.320 hectáreas en ganadería.

O sea que hay menos de dos hectáreas de tierra en agricultura

por predio rural y si se tiene en cuenta que las explotaciones agrícolas y las ganaderas se hacen separadamente, se podrá concluir que la mayoría de las fincas agrícolas tienen entre nosotros alrededor de 2 hectáreas y mucho menos si se observa la siguiente afirmación de La Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13): "En promedio, las fincas tenían dos hectáreas de tierra cultivada. Puesto que en el promedio se incluyen muy grandes haciendas destinadas al cultivo de la caña de azúcar, el arroz y el algodón, el tamaño de la mayoría de las fincas es considerablemente inferior".

Está de acuerdo lo anterior con la afirmación que hace Beltrán (5) de que en Colombia existe un grave problema de minifundio y cita como ejemplo típico de él las fincas cafeteras, las cuales tienen una superficie promedio de 3 hectáreas. Los datos que él aporta confirman la existencia del minifundio, ya que el 87% de las fincas controlan sólo el 49% de la producción y únicamente un 0,02% de las mismas el 8,47%. El 0,02%, según cálculos hechos corresponden a 30 fincas de más de 1.000 hectáreas.

Un sencillo análisis de los datos de "Economía agropecuaria de Colombia en 1950 (8), muestra que en sólo los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Santander, existían en dicho año 649.079 predios rurales, o sea el 49% del total, y el 51% restante se reparte entre los otros doce departamentos, lo cual claramente indica que, en los tres primeros existe un grave problema de minifundio. En los demás (excepto en Nariño en el cual también existe el problema dicho según La Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 13), la propiedad rural agrícola es, por consiguiente, de una superficie promedio mayor, más aún si se considera que la zona cafetera, que es minifundista, está comprendida en ellos.

Por los datos arriba consignados hay en Colombia 41.355.580 hectáreas en 1.335.172 predios, y si en estas condiciones existe el minifundio es debido a que existen grandes haciendas que, como se dijo anteriormente, en nuestro país son, en su mayoría, latifundios, lo que dicho brevemente es: en Colombia existe el minifundio porque existe el latifundio.

Sobre esto dice la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13) que las grandes haciendas constituyen la regla general en prometedoras regiones agrícolas y cita como ejemplo la del Sinú. La misma Misión dice: "el hecho de que relativamente pocos de los agricultores sean propietarios de la tierra que cultivan y de que, por lo tanto, carezcan del incentivo que da la posesión, puede ser una de las causas de la baja productividad agrícola".

Cuando Beltrán (5) habla del grave problema del minifundio no dice en qué consiste. Muy adelante agrega: "las regiones colombianas en donde puede usarse fácilmente la maquinaria pesada son las tierras bajas, algunos valles y las mesetas elevadas de los Andes. En algunas de esas áreas la mecanización es muy difícil debido a la excesiva fragmentación de la tierra". Por esta cita parece que Bel-

trán quiere significar que el problema del minifundio está en que dificulta la mecanización. En concepto del autor, éste no constituye entre nosotros un problema para ella dado que en su gran mayoría están en las regiones montañosas, que son las dedicadas a la agricultura, y cuya mecanización se dificulta por su topografía y no por su fragmentación. Por lo tanto, el problema para la introducción de la máquina al trabajo agrícola está, no en el minifundio, sino en el hecho de que las regiones fáciles de maquinizar están dedicadas a la ganadería extensiva y en las cuales, según la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13), la regla general son los latifundios. De acuerdo con la citada Misión "las haciendas ganaderas tienen reducida extensión cultivada si es que la tienen, y por regla general son empresas en gran escala" y, "por lo general las extensiones planas situadas en los fértiles valles se dedican a la ganadería, mientras que para la agricultura se emplean las faldas de la montaña". Estas dos citas confirman lo antes dicho.

La existencia del minifundio en la agricultura significa que las gentes dedicadas a ella no tienen la tierra suficiente para trabajar en todas sus capacidades. Hay, por consiguiente, un subempleo de la población rural activa, lo que determina una baja de la productividad del agricultor y en su nivel de vida.

Además la excesiva fragmentación de las tierras agrícolas hace que una población demasiado numerosa se asiente sobre áreas incapaces de sostenerla. Tal es nuestro caso, y parecerá más grave si se considera que esa fragmentación excesiva se encuentra en zonas impropias para la agricultura, como sucede con gran parte de los territorios montañosos de nuestro país.

La existencia del latifundio es un obstáculo en el desarrollo agropecuario de Colombia. Se ha visto que la mecanización de gran parte de las zonas agrícolas es obstaculizada por él y que quita a la agricultura sus mejores tierras. En nuestro país, grandes extensiones en pocas manos, han conducido a un subempleo de las mismas, a diferencia del minifundio, en el cual el subempleo es más que todo para la mano de obra. El latifundista no tiene que esforzarse mucho para obtener una buena renta de sus propiedades. Las explotaciones de ganadería extensiva y a causa del mal empleo o ineficiente uso del suelo se presenta escasez de los productos derivados de las actividades pecuarias, lo que a su vez ocasiona un desequilibrio entre la oferta y la demanda que conduce a los altos precios que actualmente existen en los productos ganaderos. Estos altos precios, a su vez, retribuirán ampliamente cualquier esfuerzo del gran propietario, por mínimo que sea. Por consiguiente, las grandes propiedades crean condiciones que se caracterizan por el uso extensivo de la tierra, fenómeno que a su vez crea una escasez que no existiría de estar la tenencia de la tierra en otras condiciones. Para comprobación de la anterior basta estudiar la siguiente Tabla, tomada de una aportada por la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13), con datos para 1.947.

— T A B L A V —

El Ingreso Nacional y las actividades rurales

	Millones de pesos	% del total
Ingreso Nacional	3.239	100,0
Total de las actividades rurales	1.308	40,3
Fuentes:		
Producción agrícola	763	23,5
Ganadería	305	9,4
Pequeñas industrias agrícolas	146	4,5
Leche y derivados	94	2,9

Por comparación de estas cifras se ve que de una superficie 16 veces menor, se obtiene un ingreso 2,2 veces mayor. O sea que el ingreso por unidad de superficie en ganadería es 35,2 veces inferior al mismo por unidad de superficie en agricultura. Esto a pesar de las mejores condiciones de las tierras pecuarias, la mayor facilidad de crédito para las mismas y los menores riesgos de esta industria.

Para afirmar que la ganadería está perjudicando a la agricultura se puede citar a Beltrán (5): "las tierras dedicadas a la cría y engorde de ganado se tienen con pasto año tras año y nunca se les siembra algo diferente. Esto ha influido desfavorablemente en el desarrollo de la agricultura por cuanto los ganaderos, que por lo general poseen más capital, compran las mejores tierras y las sacan de la producción agrícola para dedicarlas a la ganadería indefinidamente".

A lo anterior se debe agregar que el latifundio impide un reparto equitativo de la población rural al impedir el acceso a la tierra a gentes que la desean trabajar y su implantación en áreas capaces de soportar una mayor concentración humana. Y aún muchas de las grandes haciendas explotadas eficientemente y que, por lo tanto, requieren un mayor concurso humano, son un problema a este respecto y además no proporcionan a sus trabajadores un nivel de vida adecuado. Respecto a esto, he aquí lo que dice la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13): "Económicamente, muchas grandes haciendas son eficientes, pero no proporcionan niveles de vida elevados a las familias que viven o trabajan en ellas. Sería raro, por ejemplo, que los rendimientos de una hacienda grande ocupada por el propietario y 24 trabajadores (25 familias en total) proporcione a más de dos o tres de las familias, ingresos suficientes para que constituyan unidades adquisitivas importantes o para que puedan mantener niveles de vida satisfactorios".

Para concluir, cabe citar las palabras de Posada (30) sobre el latifundio en Colombia: "Latifundia is less strong in Colombia than in other Latin American republics. Nevertheless, land is excessively concentrated in a few hands in many parts of the country; and it can be safely stated that the ownership of good lands is the privilege of a small, landed aristocracy, and that land use is characterized by

the search for quick profits from single cash crop (coffee, sugar cane, rice, bananas), grazing, or speculative land values. Also, since land ownership has been considered a more distinctive sign of class superiority than commercial wealth, it makes for much idle land. The prevailing organization of agriculture is semi-feudal, being controlled by native gentry and absentee landlords who consequently control in large measure the agricultural production of the country. Large-sized holdings characterize the agriculture of commercial crops (cotton, sugar-cane, rice, bananas, and even coffee), and there is a discernible trend towards the augmentation of some enterprises. This has been especially true during the last five years of political unrest. Small farmers who owned land were often forced by conditions to sell at very nominal prices to large owners. Many small farmers operate just as tenants or share-croppers”.

III. POLITICA A SEGUIR

A.— Experiencias en otros países

Antes de tratar la política a seguir en Colombia, conviene dar un vistazo a las medidas adoptadas últimamente en países como Estados Unidos, México, Italia y Venezuela, con el fin de solucionar problemas de tenencia y uso de la tierra, para ver hasta qué punto han conseguido los fines perseguidos y en qué medida se pueden aprovechar esas experiencias.

Estados Unidos.

Barlowe (4) anota que la situación en este país se caracteriza por: 1) amplia y equitativa distribución de posesiones individuales; 2) las fincas poseídas privadamente son de tamaño mucho mayor que aquellas de los países más viejos y poblados; 3) la operación de 1/3 de las fincas y 2/5 de la tierra en ellas por arrendatarios; 4) considerable mecanización y alta producción agrícolas; 5) ausencia de presión que pida una reforma agraria.

Antes de seguir adelante, conviene ver la definición que de finca hace el “United States Census of Agriculture” (42): “A farm, for census purposes, is all the land on which some agricultural operations are performed by one person either by his own labor alone or with the assistance of members of his household, or hired employees. The land operated by a partnership is likewise considered a farm”.

Por la Tabla VI citada por Barlowe (4), se ve que de los 1.905.361.920 acres que forman la superficie total de los Estados Unidos, el 59,9%, o sea 1.141.600.000, se hallan en fincas y se reparten de la siguiente manera:

— T A B L A V I —

Distribución de la superficie en fincas en los Estados Unidos

Tierra en fincas	Millones de acres
Cultivos	403,2
Pastos	528,5
Bosques	166,3
Edificios, caminos, diques, etc.	43,6

— T A B L A V I I —

Distribución de la tierra y de las fincas por grupos de tenencia

Grupo	Porcentaje de fincas que operan	Porcentaje de la tierra en fincas	Porcentaje de la población rural activa.
Propietarios	67,6	68,6	40,2
Administradores	0,7	9,3	0,4
Arrendatarios	31,7	22,0	18,9
Trabajadores	40,5

La Tabla VII, traída por Barlowe (4), está dada en porcentajes y por referirse estos a cantidades diferentes es fácil equivocarse. Haciendo cálculos sobre los datos del mismo autor, de 5.859.169 para total de fincas y 9,8 millones de población rural activa, se elaboró la Tabla VIII que muestra claramente que muy pocos propietarios, arrendatarios o administradores, operan dos o más fincas.

— T A B L A V I I I —

Fincas que operan los diferentes grupos de tenencia

Grupo	Total	Fincas que operan
Propietarios	3.939.000	5.960.798
Administradores	39.200	41.014
Arrendatarios	1.852.200	1.857.357
Trabajadores	3.969.000	...

Es conveniente notar que para 5.859.169 fincas, hay sólo 3.939.600 propietarios, lo cual quiere decir que hay un crecido número estos que poseen dos o más de aquellas, a no ser que lo que conocemos entre nosotros con el nombre de ausentismo sea un fenómeno muy extendido por allá, y si consideramos que la población rural disminuye constantemente, nos explicaremos el alto porcentaje de propietarios entre la población rural activa, pues es lógico suponer que la mayor emigración hacia la ciudad corresponde a los trabajadores y arrendatarios antes que a los propietarios.

Debido a la maquinización que hace más fácil, económico y rápido el trabajo de la tierra, como el aumento de la demanda ocasionado por los aumentos en el nivel de vida y en la población, la tierra cultivada va aumentando continuamente. La Tabla IX dada por Barlowe (4) da idea de la tendencia en el área, tamaño promedio y número de las fincas a partir de 1.850.

— T A B L A I X —

Tendencia en el área y en el número de las fincas en Estados Unidos

Año	Porcentaje de la tierra nacional en fincas	Miles de fincas	Tamaño promedio de las fincas en acres
1.850	15,6	1.449	202,6
1.880	23,1	4.009	133,7
1.900	44,2	5.740	146,6
1.910	46,2	6.362	138,1
1.920	50,2	6.448	148,2
1.930	51,8	6.289	156,9
1.940	55,7	6.097	174,0
1.945	59,9	5.859	194,8

Estos datos que muestran claramente aumentos ininterrumpidos en la tierra en fincas desde 1850, en el tamaño promedio de éstas desde 1910, y una disminución en su número a partir de 1.920, indican que hay un movimiento concentracionista de la propiedad, que a partir de la fecha citada ha ido eliminando la pequeña parcela, hecho cste que se observará mejor en la Tabla X., que abarca desde 1.920. a 1.950 y que da la distribución de las fincas por tamaño (McElveen, 27).

— T A B L A X —

Cambios en el número de las fincas de Estados Unidos por grupos de tamaños

Tamaño en acres	1.920 Miles	1.930 Miles	1.940 Miles	1.950 Miles
Bajo 10	289	359	506	485
10-49	2.011	2.000	1.580	1.478
50-99	1.465	1.374	1.291	1.048
100-179	1.490	1.388	1.279	1.103
180-259	491	476	517	487
260-499	476	451	459	478
500-999	150	160	164	183
1.000 y más	67	81	161	121
TOTAL	6.448	6.239	6.097	5.382
Tamaño promedio	148	155	174	215

Estos mismos datos señalan la posición privilegiada del agricultor estadinense ya que 4.000.000 de ellos poseen el 59,9% del territorio nacional.

En Estados Unidos, la concepción industrial de la propiedad de la tierra ha conducido a la gran propiedad y al maquinismo agrario dice Salazar (35). El concepto de que la técnica y la ciencia pueden ser aplicadas eficientemente sólo en grandes extensiones ha llevado a este país a hacer que sus unidades de explotación agrícola bajo propiedad privada sean las mayores del mundo. De allí que el tamaño promedio de las fincas aumente de manera continua a partir de 1.910 pasando de 138,1 acres en dicho año, a 194,8 en 1.945 y en 1.950 a 215 acres, según se ha visto en las Tablas anteriores.

Los siguientes datos dan idea de la intensidad con que se ha llevado a cabo la maquinización. En 1.918 utilizó la gran propiedad estadinense 80.000 tractores; 447.000 en 1.923, 852.000 en 1.929, y 1.400.000 en 1.955 (Salazar, 35). Y, según el U.S. Department of Agriculture (43), el número de tractores en las fincas de los Estados Unidos fue en 1.940 de 1.545.000 y en 1.949 de 3.500.000.

La mecanización del campo y la expansión industrial de la ciudad, han traído como consecuencia una disminución paulatina de la población rural, dice Salazar (35) citando a Henry George, según el cual en 1.790, cuando se levantó el primer censo de los Estados Unidos, las ciudades representaban un 0,6% de la población total, en 1.880 un 4,4% y Barlowe (4) dice que actualmente la población rural es sólo 18,8% de la total, o sea que las ciudades tienen ahora un 81,2% de la población.

México.

Este país ofrece una reforma agraria muy peculiar, pues se ha hecho principalmente a base de constitución de ejidos, o sea por donaciones de tierra a un poblado para ser poseída colectivamente por sus habitantes, aunque su explotación puede ser hecha en forma individual. Vista así, la reforma parece ser, en el terreno de los hechos, una vuelta al pasado, pues la posesión colectiva de la tierra era común entre los pueblos descubiertos por los españoles, y aún hoy en día la encontramos en varias partes entre la población indígena.

En 1.870 el entonces Presidente Díaz dictó un Decreto por el cual se expropiaron los ejidos y los resultados del mismo fueron los siguientes: para 1.910 más del 90% de las aldeas indias de la meseta central habían sido despojadas de sus tierras comunales en beneficio de los terratenientes ricos a manos de los cuales pasaron más de 500.000 kilómetros cuadrados. En 1.911 buena parte de la tierra estaba concentrada en menos de 1.000 terratenientes. Una de las grandes fincas tenía más de 2.000.000 hectáreas de superficie, mientras que 9.000.000 o más de habitantes carecían en absoluto de tierras, eran peones de campo que debían pagar sus deudas con su trabajo y vivían en la más espantosa miseria, punto menos que como siervos o

esclavos (Moore, 28).

Salazar (35) refiriéndose a lo mismo, dice: calculadas las áreas cultivables en 1.320.000 kilómetros cuadrados, el 70% de esta superficie la poseían únicamente, en 1.910, 11.000 grandes terratenientes, entre 14 o 15 millones de población total. Había 13.000 propiedades de superficie mayor a 1.000 hectáreas, que representaban entre el 50 y 60% de la superficie cultivable, y entre estas había 110 fincas con más de 100.000 hectáreas cada una.

Estas condiciones son, en cualquier parte, germen de revoluciones en las cuales no es escasa la historia de México y que se hicieron sentir al respecto exigiendo una reforma agraria.

Resumiendo a Moore (23), he aquí el desarrollo de la reforma y lo estatuido por ella:

Para 1.915, Carranza expidió un Decreto por el cual anuló la enajenación de las tierras comunales hechas con anterioridad a él y dispuso que fuesen devueltas a sus primitivos dueños. La Constitución de 1.917 se ciñó en general al Decreto de Carranza y sus disposiciones eran radicales: afirmaban el derecho de dominio eminente del Estado, sancionaban la división de las grandes fincas y les permitían a las aldeas adquirir tierras comunales, o recuperar las que habían perdido y tener acceso a las aguas y bosques que necesitasen; sólo podrían expropiarse propiedades particulares en caso de interés público y con indemnización; la nación podría imponer a la propiedad particular las restricciones que exigiera el interés público y sujetar a reglamentación el uso de los recursos naturales para conservarlos y poder distribuir equitativamente la riqueza nacional; cada estado o territorio fijaría el área máxima que podría poseer un individuo o una corporación; sólo los mexicanos, nativos o naturalizados, y las compañías mexicanas, tendrían derecho a adquirir tierras, pero la nación, podría concederlo a los extranjeros que consistiesen en que se les considerase mexicanos con respecto a la misma.

En 1.925 el Congreso mexicano aprobó una serie de leyes que permitían ejecutar el programa de reformas agrarias y que por Decreto presidencial entraron en vigor el 22 de marzo de 1926, pero sin efecto retroactivo. Los extranjeros podrían, por tanto, seguir en posesión de sus tierras agrícolas y a sus herederos se les daba el plazo de 5 años o más si necesario, para vender la finca.

Por esto y las leyes de nacionalización de los yacimientos minerales hubo grave tirantez entre los Estados Unidos y México. Este fue acusado de distribuir propaganda comunista, de querer arrojar a los Estados Unidos de América Central, de haber ofrecido un millón de dólares a cuatro senadores norteamericanos para que apoyasen sus puntos de vista, y se reprodujeron documentos que probaban esas acusaciones y que más tarde resultaron falsos.

de hectáreas de tierras públicas y confiscadas y la subdivisión de
De 1929 a 1.932, entre 600.000, se alcanzaron a repartir 6.000.000

la tierra no había aumentado la producción agrícola. Hasta 1.953 se habían distribuido tierras entre unos 3.000.000 de campesinos, pero las parcelas que se les habían adjudicado eran insignificantes y un número tres veces mayor de mexicanos seguían trabajando como peones y viviendo miserablemente.

Bajo el régimen de Calles (1.930-1.940), se repartieron unas 20.000.000 de hectáreas, a pesar de que muchas veces la producción de las mismas declinaba al cambiar de manos, pues el indio, abandonado a sí mismo, era a menudo incapaz de tomar iniciativa propia y necesitaba de expertos instructores y capataces que le dirigieran.

Caben aquí las palabras de Salazar (35): "la carencia de conocimientos técnicos malogró en mucho la Revolución Mexicana".

Antes de Calles, estaba vigente la idea de la distribución de las tierras como una ayuda para los aldeanos (Fernández, 20), y de allí que las parcelas adjudicadas fuesen mínimas. Ya no hubo dependencia absoluta del peón con respecto al terrateniente pero no se abolió tal dependencia. Calles tuvo que abrir nuevos rumbos a la reforma, pues ahora se trataba de solucionar el problema del minifundio creado por sus antecesores, lo cual se hace por el agrandamiento de las parcelas y por la explotación de los cultivos en forma colectiva. El primer reconocimiento oficial de que la tierra donada era deficiente fue hecho por Cárdenas en 1.935. Desde entonces el tamaño promedio de la parcela individual en los ejidos ha aumentado de tamaño así: en 1.935 fue de 3,5 hectáreas; en 1.940 de 5,8 y en 1.941 de 7,0. Esto tenía que resultar en que el individuo dependiera para su subsistencia no del trabajo asalariado sino, principalmente, del trabajo en sus fundos, y de allí que según el censo de 1.940, el 85% de los propietarios de tierras comunes tenían sus parcelas como la principal fuente de su renta. (Fernández 20).

Dentro de los ejidos hubo también un cambio de rumbo. La idea primitiva de que la tierra fuera poseída en común y su disfrute individual, ha dado paso al cultivo colectivo en forma de organización cooperativa, lo cual ha ido aboliendo los límites de las parcelas. Esta nueva política ha sido robustecida por la Ley de Crédito Agrícola de 1.935, la cual ordena que los créditos concedidos por el Banco Nacional de Crédito para las tierras comunes debe dar prioridad a los propietarios de las mismas que las cultiven en forma colectiva. Para 1.941 había 950 ejidos en cultivo colectivo. (Fernández, 20).

Los que no gustan de esta reforma dicen que ella ha fracasado. Alegan que no ha traído el aumento en la producción, pero sería bueno saber si ello es cierto o si las cosas estarían mejor de haberlas dejado como antes. Tampoco hay que olvidar que los resultados de una reforma agraria no se pueden medir en sólo aumentos de producción, pues éstos con frecuencia, aunque existen, son inferiores al aumento en la demanda creado por el aumento en el nivel de vida.

Además es indudable que las condiciones sociales en México son

ahora mejores que antes. Ya no existe el problema de las revoluciones al estilo de las de Pancho Villa y Zapata, revoluciones que tenían sus raíces en la mala distribución de la tierra imperante por esas épocas.

Pero tampoco hay que dejar de reconocer que debido a factores como la ignorancia de los nuevos propietarios, a los cuales no se les enseñó lo necesario para que llevaran a cabo una buena explotación de sus parcelas, los resultados no están a la altura de lo que se podría esperar.

Italia.

Al contrario de la mexicana, la reforma que se está llevando a cabo en Italia se la hace a base de donación de tierra a los pequeños agricultores y en forma individual.

La agricultura italiana se desenvuelve en un medio bastante similar al nuestro. Gran parte de su población vive del trabajo de la tierra, hay escasez de capital y el uso de maquinaria e implementos técnicos es difícil.

He aquí un breve resumen en lo que respecta a la reforma agraria italiana, aparecido en la revista del Banco de Roma (1):

Casi la mitad de la población italiana vive de la agricultura la cual se desenvuelve en condiciones desfavorables: clima difícil, mala distribución de las lluvias, territorio preponderantemente montañosa (40% del área productiva) o en colina (más del 40%) y sólo un 24% del área laborable en llanuras.

La escasez y el uso difícil de maquinaria e implementos técnicos, no dan mucha esperanza de que las solas actividades de las haciendas absorban la masa de desempleo que aún existe, intensificando el aumento de la producción. Para esto es necesario la reclamación de la tierra y la mejora de los cultivos y muy especialmente la inversión de capital y trabajo en la agricultura. Para poder desarrollar este programa es necesario, a veces, remover e obstáculo de la mala distribución de la propiedad de la tierra.

En Italia hay muchas pequeñas propiedades, pero aún subsisten grandes propietarios. Algunos de estos explotan muy bien sus terrenos y se pueden considerar sus haciendas como modelos de empresas agrícolas, pero otros, por dificultades naturales, no han hecho similares esfuerzos y sus haciendas dan trabajo a poca gente. Estas son las propiedades hacia las cuales se dirige la reforma agraria, especialmente cuando existen serias posibilidades de mejorar sus explotaciones por reclamación de tierras o por el trabajo de pequeños propietarios interesados en aportar trabajo y capital.

La reforma agraria italiana han adoptado los siguientes principios:

1) No ha sido establecido ningún límite máximo para las posesiones, excepto en zonas homogéneas y particulares como Sila (sur de Italia), mientras un principio más flexible se adopta en otras zonas para expropiar principalmente las fincas grandes mal cultivadas.

2) El principio adoptado no es el de expropiar haciendas aunque sean muy grandes, pues ésto no se hace con las cultivadas intensivamente y que garantizan buenas condiciones de trabajo y que son por consiguiente haciendas modelos.

3) El principio de aplicación gradual ha sido aceptado mirando el alcance de la expropiación y la sanción de la ley, comenzando por las zonas menos cultivadas y pasando a las otras. Este principio ha sido motivado porque los gastos de expropiación, de mejoramiento y distribución de la tierra entre los nuevos propietarios, son considerables y porque en Italia no hay experiencia reciente en reformas agrarias.

Las leyes actuales establecen que los pequeños propietarios formen sociedades cooperativas para la compra de lo que necesitan para su trabajo y para la venta colectiva de los productos derivados de sus actividades.

La reforma ha entrado en vigor en la zona de Sila, y para la distribución de la tierra, ésta fue calificada en puntos de valor basados en su fertilidad con el fin de obtener parcelas que varían en tamaño pero que económicamente se equivalen.

Se pueden hacer algunos comentarios interesantes a esta reforma, la cual, en concepto del autor, se hecho sobre bases muy científicas:

1) Por la forma como se desarrolla, la reforma italiana busca su costo mínimo. Esta sería una de las explicaciones al hecho de que las tierras se donen a los pequeños propietarios que están en capacidad de aportar trabajo y capital, pues es claro que de este modo se reduce el aporte del Estado, el cual no tendrá que dotar de utensilios a los favorecidos por la Reforma.

2) Se busca la destrucción del subempleo por medio de un aumento en la producción agrícola. Esos pequeños propietarios que pueden aportar trabajo y capital, claramente están diciendo que estaban y están capacitados para trabajar áreas mayores de las que poseían y en las cuales sus capacidades no se encontraban plenamente empleadas.

3) Se busca la destrucción del latifundio en el sentido económico de la palabra y la destrucción de las grandes fincas sólo en aquellas regiones que por su riqueza natural hacen que la posesión de las mismas conduzca a una concentración de la riqueza en pocas manos. Tal es el caso de la región de Sila, en donde ninguna posesión tendrá más de 300 hectáreas.

Venezuela.

Lo que sucede en Venezuela presenta aspectos interesantes para el presente estudio, por ser el problema venezolano, hasta cierto punto, contrario al colombiano. En tanto que en Colombia hay campesinos en disponibilidad, la población rural venezolana es escasa, motivo por el cual el gobierno del vecino país propicia la inmigración en grande escala.

Venezuela necesita modernizar su agricultura para que la mano de obra presente en las zonas rurales aumente su productividad y al mismo tiempo necesita aumentar la población de dichas áreas.

La revista "El Agricultor Venezolano" (2) dice al respecto: "Venezuela está urgida de aumentar su producción de artículos de consumo (alimentos, fibras, textiles, productos industriales, viviendas) y particularmente su producción pecuaria y agrícola para llevarla siquiera hasta el nivel en que se encontraba durante la década de 1.910 a 1.920, o sea antes del auge petrolero". Otro número de la misma revista (3), añade que el déficit en materias alimenticias lo pone de presente el hecho de que Venezuela importa arroz del Ecuador, maíz de Colombia, azúcar de Guayaquil, carne de Argentina.

Con el objeto de lograr una "transformación de la estructura agraria del país mediante la adecuada incorporación del campesino al proceso de la producción nacional, el fomento de la producción agropecuaria, la distribución equitativa de la tierra, la mejor organización y extensión del crédito agrícola y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina", el gobierno expidió el Estatuto Agrario de 1.949. (Venezuela, 44).

La entidad creada para realizar la reforma agraria es el Instituto Agrario Nacional (IAN), el cual ha ejecutado amplia labor durante los pocos años que lleva de existencia, (Venezuela, 45). Bajo la responsabilidad de la citada entidad se encuentran numerosas Colonias, Centros y Unidades Agrícolas y el programa de inmigración (IAN, 22).

Del Instituto Agrario Nacional dependen las siguientes Colonias: Mendoza, Guayabita, Guanare, Bárbula, Yuma, Charagues, Guayebo, La Morena, Chirgua, La Emilia, La Paredoña, Manuare, El Loro, Pedernales, Río Tocuyo, Durute, Las Manos, La Esperanza. (IAN, 23).

La Unidad Agrícola más importante es la de Turén, situada en el Estado Portuguesa, y que contaba en 1.952 con 12.000 hectáreas desforestadas y 8.000 en proceso de explotación. Esta Unidad sirve de orientación y experiencia para los programas de fomento agrícola. (IAN, 23).

Desde el 1º de julio de 1.949, fecha en que fue creado, hasta octubre de 1.953, el Instituto Agrario Nacional parceló en sus Unida-

des, Centros, Colonias y Fraccionamientos, una extensión total de 32.375,90 hectáreas, y las familias favorecidas alcanzan a 4.072 con un total de 14.590 personas. El valor de las tierras entregadas en propiedad a los agricultores se eleva a Bs. 28.824.965,21 (IAN, 24).

Los planes de colonización en desarrollo y otros que se están estudiando por el Instituto, han visto ampliadas sus perspectivas por la facultad dada a la citada entidad para adquirir los terrenos ejidos cuya superficie se calcula en 1.500.000 hectáreas (IAN, 25).

Los agricultores favorecidos por la labor del Instituto Agrario Nacional gozan de amplias facilidades de crédito para la satisfacción de muy diversas necesidades que abarcan desde gastos de subsistencia hasta adquisición de maquinaria agrícola. El total de créditos movilizadas a través del Instituto desde julio de 1.949 a octubre de 1.953 asciende a Bs. 24.227.643,10. (IAN, 24).

Como se dijo al principio, uno de los programas a cargo del citado Instituto es el de inmigración, y ésta se ha hecho necesaria por haber escasez de mano de obra en el territorio venezolano. En la inmigración se pensó en serio desde 1.938, fecha en que se creó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (ITIC) con el objeto de escoger y dar facilidades a aquellas personas que estuvieran interesadas en ir a Venezuela. (Venezuela, 45).

En los 10 primeros años de vida del Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, casi 50.000 inmigrantes entraron al país, especialmente de las siguientes nacionalidades: italiana, alemana, portuguesa, española. (Venezuela, 45).

Desde 1.949, el Instituto Agrario Nacional sustituyó en sus funciones al Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, y se ha fijado un plan de 400 familias anuales para que trabajen en agricultura.

B.— Programa para Colombia.

Generalidades.

Ante todo se necesitan estadísticas más completas, más ciertas, más recientes, que muestran el estado actual de la tenencia y uso de la tierra en todos sus aspectos. A través de este estudio se observa que por carencia de ellas u otros defectos, hay muchas preguntas sin respuesta. Pero, no obstante, se puede llegar a conclusiones generales que permiten la elaboración de un plan que pudiera ser detallado si no se contara con las deficiencias anotadas en este campo. Tal vez cuando se publiquen los resultados del censo último, se haga luz sobre muchos aspectos y se conozcan así las bases sobre las cuales descansa nuestra economía cuáles son sus defectos y los cambios necesarios de hacerles para poder tener un desarrollo vigoroso que permita elevar el nivel de vida de la población colombiana.

El problema no se presenta en la misma forma ni con la misma intensidad en todos los lugares del país y por ello la solución no es igual para las diferentes zonas del mismo. Se presenta con mayor intensidad en aquellas regiones que como Boyacá, Nariño, Santander y aún Cundinamarca, muestran una exagerada división de sus terrenos en cultivo y en las que, por lo tanto, el porcentaje de propietarios es alto, pero que lo son de porciones de las cuales no pueden sacar el necesario sustento para sí y su familia y en las cuales el problema no se resolvería por una equitativa distribución de la propiedad sino por una concentración de la misma, pues de tan pequeñas extensiones no sólo se levantan dificultades para un trabajo eficiente de las mismas, sino que es imposible derivar de ellas la renta necesaria para la satisfacción de las necesidades.

En los demás departamentos, aunque también existen zonas minifundistas como la cafetera, la cual tiene en conjunto el 25% del área cultivada del país, el problema que se presenta en forma diferente, pues es lógico suponer que si en ellos se encuentra menos del 50% de los propietarios rurales del país, el problema es más bien de escasez de propietarios en tierras que económicamente son capaces de soportar una mayor división de la tierra y una más equitativa distribución de la misma.

El instrumento legal para modificar estas situaciones lo constituyen las leyes 200 de 1936 y 100 de 1944, a las cuales es necesario hacerles algunas reformas.

Reformas a las Leyes 200 de 1936 y 100 de 1944.

En la parte destinada al estudio del problema en Colombia se vió que son varios los factores que determinan la existencia de la baja productividad del agricultor colombiano y entre ellos se citaron algunos relacionados con la tenencia y el uso de la tierra. También se vió como, a pesar de las Leyes 200 de 1936 y 100 de 1944, el estado actual de la tenencia de la tierra poco ha variado con relación al existente antes de la expedición de dichas leyes, o sea que el problema, en este aspecto, persiste, debido ante todo a no haberse creado los organismos necesarios que hicieran operantes las citadas leyes, y a que éstas adolecen de graves defectos, a los cuales se hizo referencia, y los cuales exigen que se haga ciertas modificaciones en el texto de las mismas.

La Ley 200 de 1936, al establecer que se pueden tener porciones de tierra inculca iguales a las cultivadas, no sólo dejó escapatoria para que las grandes haciendas continúen creciendo, sino que legaliza la semi-explotación del suelo, y por lo tanto debe modificarse el artículo 1º de la misma, en tal forma que este defecto desaparezca.

La Ley 100 de 1944, debe también modificarse, pues el artículo 10 extiende a 15 años el término de la prescripción extintiva de la propiedad, el cual, según lo anota Salazar (35), debiera ser el menor posible.

El término máximo permitido por esta última ley para los contratos de arrendamiento, que es de dos años, debe ser ampliado, y conviene modificar los artículos que por sus disposiciones dificultan la buena explotación del suelo, al estorbar la instalación de mejoras por parte del arrendatario, al impedir las o al mover a éste a explotar irracionalmente el suelo sin cuidar de la conservación de su fertilidad.

Los organismos necesarios que hagan operantes estas leyes deben ser creados cuanto antes, sobre todo para aquellas regiones que por sus condiciones naturales ofrecen muy buenas oportunidades para las explotaciones agropecuarias.

Como en la actualidad no parecen existir las condiciones que obliguen a imponer límites máximos al tamaño de la propiedad, bastará con legislar eficientemente sobre los aspectos que determinan un buen uso de la tierra, y por lo tanto, con las citadas modificaciones se habrá dado un buen paso hacia adelante.

Desarrollo industrial y desarrollo agrícola.

Es reconocido ampliamente que en el fondo, nuestro problema no es sino la baja productividad del trabajo humano y para elevar ésta es necesario no sólo cambiar el estado actual de la tenencia de la tierra y su uso, sino abrir nuevos frentes de trabajo para que las nuevas energías tengan pleno empleo. Se ha visto que una de las causas de esa baja productividad la constituye el hecho de que nuestro campesino o carece de tierra para trabajarla, o la que tiene es insuficiente para el empleo total de sus capacidades, y que aún en el momento actual hay gente de sobra en el campo, motivo por el cual puede a éste quitársele población para incorporarla a los diversos frentes industriales. El caso de Boyacá es muy ilustrativo a este respecto. Por conversaciones con personal de STACA, el autor sabe que a pesar de la merma de la población rural motivada por las obras de Paz del Río, la producción agrícola de ese departamento no ha sufrido mengua, lo cual claramente está diciendo que en ese departamento, en donde es grave el problema del minifundio, había gente que, o no estaba haciendo nada, o se veía obligada a hacer muy poco, entre otras cosas por la escasez de tierra. Existía por consiguiente y aún existe, el subempleo del trabajo humano, a diferencia de otros departamentos en los cuales hay un subempleo del suelo.

Se dice y se repite que en el aumento de la productividad agrícola se encuentra la base de cualquier programa de desarrollo nacional, que una industria más amplia requiere un mercado mayor, y que éste no podrá organizarse sino cuando nuestros campesinos obtengan para sí y su familia un ingreso que aumente su poder adquisitivo. Hay que, según ese sentir, impulsar la agricultura para que el país progrrese.

El progreso, en concepto del autor, debe partir de un desarrollo industrial y no de uno agrícola, pues muy pocas razones parecen

haber para seguir este último camino, el cual nos llevaría o por un progreso demasiado lento, o muy probablemente hacia un empobrecimiento de una gran mayoría de la población. El desarrollo agrícola, que en las actuales circunstancias exige la implantación de la técnica moderna y que hace necesaria la mecanización de las diferentes labores de los cultivos, al ser implantada en el campo lo sería en las regiones planas y en las propiedades de gran extensión. Lo cual haría que los pequeños propietarios no pudieran competir con la finca mecanizada, viéndose así lanzados a una mayor miseria y a un pleno desempleo.

No sólo es necesario un desarrollo armónico de la industria y de la agricultura, de la ciudad y del campo, armonía que exige una mayor concentración urbana de la que actualmente disfrutamos, sino que, en concepto del autor, aquella debe llevarle la delantera a ésta última. Hay que, primero, impulsar la industria. La técnica agrícola moderna se ha basado en el desarrollo industrial. Se necesita maquinaria, productos químicos, buenos medios de transporte, y miles de industrias trabajando en estas cosas, para poder dotar a la agricultura de lo necesario para su desarrollo. Además la industria debe estar preparada para garantizar trabajo a los desalojados del campo por la técnica agrícola implantada.

Para Colombia parece ser más fácil el camino de la industrialización en primer lugar, y por lo visto hay fuerzas que actualmente están llevando en esa dirección, pues esa es la impresión que deja la lectura de la prensa. Se habla de industriales europeos y norteamericanos que piensan establecer fábricas de diversa índole en nuestro país, lo cual significa que el capital extranjero está dispuesto a hacer inversiones en nuestro territorio. Ya existe una siderúrgica y nuestros progresos en el petróleo son firmes. Parece, en fin, que existen las condiciones necesarias para sentar las bases de un poderoso desarrollo industrial antes que uno agrícola. Además, las fuentes financieras de nuestro país trabajan principalmente en ese sentido, como lo indica claramente el estado de la cartera de las instituciones bancarias, el cual se expondrá más adelante al hablar del crédito.

Un desarrollo industrial necesariamente obligará al gobierno a atender mejor al campo, pues entonces sí será indispensable aumentar la capacidad productiva del campesino, porque éste escaseará en número al ser absorbido por la ciudad que le brindará muy buenas perspectivas de trabajo, y el gobierno verá más fácil su labor en la solución de los diversos problemas de tenencia de la tierra, por cuanto se falicitarán los medios para hacer un reparto más equitativo de la propiedad rural, ya que los dueños de las grandes haciendas verán más provechosa la inversión de sus capitales en la ciudad que en el campo. Además, no parece que el movimiento migratorio del campo hacia la ciudad perjudique a aquél, por lo menos en un principio, dado que como antes se dijo, existe en el campo un subempleo de las capacidades humanas, o sea que aún en los actuales momentos hay más gente de la necesaria en él.

Pero un programa de industrialización agravaría problemas que actualmente se contemplan en las zonas urbanas, tales como los de elementos para educación, vivienda, higiene, etc., y se haría necesario un más activo concurso de entidades relacionadas con el progreso industrial, como el Instituto de Fomento Industrial y las Instituciones de crédito, y de entidades encargadas de resolver problemas como el de la vivienda. A estas entidades se hará referencia en seguida.

Fuentes de Crédito.

Como se dijo antes, las fuentes de crédito en Colombia prefieren la industria a la agricultura, hecho éste que se verá claramente en esta breve exposición.

El crédito agrícola es escaso en Colombia, pues las entidades que podrían facilitarlo, prefieren hacerlo a la industria y al comercio por los menores riesgos que corren las inversiones en estos. La agricultura está urgida de capital, pues es bien sabido que el agricultor es pobre de solemnidad y por lo tanto necesita con urgencia del crédito y mucho más si tenemos en cuenta que el capital ganado por la agricultura se lleva por diversos canales hacia la industria, pues el agricultor rico, como hemos visto antes, invierte su capital en la compra de nuevas tierras y no en mejorar su producción agrícola, o lo deposita en los Bancos en donde lo usarán con fines industriales, o directamente lo invierte en empresas industriales. Además, gran parte del valor del producido agrícola es absorbido por diferentes funciones del mercado en la zona urbana y va a pagar intereses muy elevados correspondientes a créditos particulares que a veces son usurarios.

Las fuentes de crédito para la agricultura son, según Beltrán (5) y la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13):

- 1) La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.
- 2) La Federación Nacional de Cafeteros.
- 3) El Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal.
- 4) El Instituto de Crédito Territorial.
- 5) El Banco Central Hipotecario.
- 6) Los Bancos Comerciales.
- 7) Las Cooperativas Agrícolas.
- 8) Los créditos particulares.

A las anteriores entidades hay que agregar el Banco Cafetero, de reciente fundación, y el Fondo Ganadero.

El Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, fue reemplazado por el actual Instituto de Colonización e Inmigración.

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y los créditos

particulares son, según Beltrán (5), las únicas fuentes no limitadas de crédito para la agricultura. La primera, al presente, por el Decreto 212 de 1954, está facultada para elevar su capital de cien a doscientos millones de pesos y para establecer el seguro solidario de cosechas.

Una buena idea sobre el Crédito Agrícola en Colombia la da la Tabla XI publicada en el Informe que presentó el Gerente de la Caja Agraria en 1.950 (10) y la cual se incluye en la página siguiente.

Como puede verse claramente, los préstamos concedidos a la agricultura por las instituciones bancarias existentes en el país en el citado año llegan a menos de \$ 110.939.000,00 y constituyen alrededor del 9,83% del total. Los préstamos concedidos a la ganadería ascienden a \$ 166.566.000,00 suma que es el 14,77% del total. También se puede notar que el 33% de los préstamos concedidos a la agricultura corresponden al café y que como tales figuran los concedidos para pastos en la Caja Agraria y que ocupan, según cuadro que trae el mismo informe citado, el segundo lugar en importancia después del café, con un 7,10% del total de los préstamos concedidos por dicha entidad a la agricultura. Si se tiene en cuenta esto, se encontrará que los préstamos concedidos a la ganadería son mucho mayores de los que figuran como tales y que aquellos que figuran como para la agricultura son inferiores a los citados.

Los datos para el 30 de junio de 1.954, publicados por la revista "Semana" (37), no indican variación en la situación anterior. Para esa fecha, la cartera de los Bancos Comerciales llegaba a \$ 971 millones, de los cuales correspondían a la agricultura \$ 72.710.000,00; a la ganadería \$ 155.458.000,00; a la producción industrial \$..... 228.800.000,00 y al comercio \$ 318.000.000,00.

Posada (30) dice que aunque teóricamente los préstamos son hechos para producción, es un hecho ampliamente reconocido que grandes cantidades son empleadas en especulación, especialmente en ganado. Agrega que a causa de los requisitos colaterales exigidos por la Caja para consecución de los préstamos, el pequeño hacendado permanece fuera del grabado del crédito.

En este breve bosquejo se puede anotar además, que debido tal vez a la gran demanda de capital, los préstamos concedidos por las entidades bancarias son sobre todo préstamos a corto o mediano plazo y que, como lo anota El Tiempo del 22 de junio del presente año (19), el interés promedio de los créditos fue 8,37% para las entidades bancarias y 13,23% para los préstamos hechos por particulares durante el citado año.

Instituto de Fomento Industrial.

Dentro de una política de desarrollo industrial, es lógico que a esta entidad correspondería una mayor actividad de la que actualmente despliega.

— T A B L A X I —

Préstamos otorgados en el país por las Instituciones
Bancarias, en miles de pesos.

Inversiones	Caja Agraria	%	Julio de 1949 a junio de 1950			
			Bancos Comerc.	%	Total	%
Comercio			529.948	100,00	529.948	46,98
Ganadería	49.143	29,50	117.423	70,50	166.566	14,77
Industrias	896	0,40	224.285	99,60	225.181	19,96
Cultivo del café	21.194	57,36	15.753	42,64	36.947	3,27
Entidades oficiales			24.278	100,00	24.278	2,15
Construcciones urbanas			23.209	100,00	23.209	2,06
Cooperativas de producción agr.	5.365	100,00			5.365	0,48
Constr. y mejoras rurales	7.841	100,00			7.841	0,70
Minería			417	100,00	417	0,04
Maquinaria e im- plementos agric.	8.954	100,00			8.954	0,79
Varios	2.027	5,12	37.557	94,98	39.584	3,51
TOTALES	126.572	11,22	1.001.391	88,78	1.127.956	100,00

Del "Informe del Gerente" (12) de esta entidad son la información y las sugerencias que a continuación se exponen.

El Instituto de Fomento Industrial fue creado por el Decreto número 1157 del 18 de julio de 1940 con el objeto de "promover la fundación de empresas que se dediquen a la explotación de industrias básicas y de primera transformación en materias primas nacionales, que la iniciativa y el capital particulares no hayan podido por sí solos desarrollar satisfactoriamente". Es a través de este Instituto como el gobierno aporta capital para el establecimiento o ensanche de industrias de interés nacional.

El capital inicial del Instituto fue de \$ 4.000.000,00 y por el Decreto número 1439 de 1940, el gobierno encargó al mismo el desarrollo del plan de Fomento Manufacturero y a continuación se hace un resumen de la manera como el Instituto ha atendido dicho plan.

1). **Industria Siderúrgica.**— La labor tesonera del Instituto dio por resultado la organización de la empresa siderúrgica de Paz del Río.

2). **Industrias metalúrgicas.** —Se fundaron empresas para el aprovechamiento de minerales no férricos como plomo, cobre, zinc, estaño, arsénico, etc., pero debido a diversos factores como los precios bajos en el mercado internacional, estas empresas tuvieron que liquidarse.

3). **Explotación de carbón.**— Se han iniciado dos obras de gran importancia: la Planta Lavadora de Carbones del Valle del Cauca y la exploración minera de los yacimientos de El Cerrejón; además el Instituto explota las minas de carbón de San Jorge, en los alrededores de Zipaquirá.

4). **Industria de la Soda y similares.**— En este renglón se destacan las siguientes empresas:

a). **Planta Colombiana de Soda.**— La construyó el Instituto por cuenta del Banco de la República con un costo de \$ 25.000.000,00 y abastece la demanda nacional de carbonato y bicarbonato de sodio y se halla copada en cuanto a la producción de soda cáustica, por lo cual se adelanta un ensanche en este renglón de producción.

b). **Compañía Nacional de Cloro y sus Derivados Ltda.**— Fue promovida por el Instituto y fundada en asocio de las Empresas Municipales de Bogotá. Abastece a la totalidad de los acueductos del país del cloro que necesita.

c). **Fuentes termo-minerales de Paipa.**— Se obtiene de ellas sulfato de sodio de óptima calidad y las acciones que tenía el Instituto en esta Compañía fueron vendidas al Departamento de Boyacá.

5). **Fabricación de ácido sulfúrico, bisulfuro de carbono y otros productos básicos de la industria química inorgánica.**— El Instituto cooperó financieramente en la Compañía de productos Químicos Nacionales Sulfácido, S. A. de Medellín, que instaló la primera planta de ácido sulfúrico del país.

6). **Industrias de abonos y similares.**— Está asegurada la realización de una Planta de Abonos Nitrogenados.

7). **Industria de extractos tánicos.**— La participación del Instituto en la Compañía "Industrias del Mangle, S. A." fue definitiva para que ésta adquiriera una estructura económica sólida que permite abastecer de extracto de mangle en polvo y la mayor parte de las necesidades de las industrias curtidoras del país.

8). **Industria de pita, ramio, etc.**— El Instituto fundó, en asocio del Departamento de Santander, el Consorcio Industrial que instaló y opera la fábrica de empaques y cordelería de fique de San Gil.

En asocio de la iniciativa privada se inició el cultivo de las fibras "ramio" y "kenaf", pero por incompatibilidad entre los intereses del Instituto y los intereses privados, la Compañía hubo de disolverse.

9). **Industria de la pesca.**— El Instituto organizó la Industria Colombiana de pesca marítima, S. A. "Icopesca", en la cual participaron la Federación de Cafeteros, el Instituto Nacional de Abastecimientos, el Departamento del Valle del Cauca, el Gobierno Nacional y algunos particulares. Desafortunadamente hubo que liquidar esta empre-

sa con pérdidas para el Instituto de más de \$ 1.000.000,00.

10). **Otras industrias.**— La labor del Instituto ha sido de interés en el establecimiento, organización o desarrollo de las siguientes:

a). **Industria Colombiana de Llantas, S. A.**— El Instituto financió en más de un 70% inicialmente, y organizó esta empresa que indudablemente es la que ha contribuido a darle más amplio crédito.

b) **Unión Industrial y Astilleros de Barranquilla, "Unial".**— El Instituto reorganizó, mediante cooperación técnica y económica, esta empresa.

c). El Instituto además ha colaborado, de diversas maneras, con las siguientes empresas: Granitos y Mármoles, S. A.; Consorcio Industrial de Santander, S. A.; Matadero Frigorífico de Villavicencio, S. A., Maderas La Industria, S. A. y Abastecedora de Maderas, Ltda.;

El Instituto ha participado con aportes de capital en 32 empresas industriales y actualmente se encuentra vinculado a 13 de ellas, con una inversión total de \$ 9.534.982,17.

Fuera de estas empresas promovidas o ayudadas técnica y financieramente por el Instituto, se ha realizado un cúmulo de estudios e investigaciones en las más diversas ramas industriales, tendientes a establecer la viabilidad técnica-económica de nuevas industrias.

En la actualidad el activo neto del Instituto se eleva a la suma de \$ 14.847.066,19 y analizando fríamente la situación el Gerente de la citada entidad (12) llega a tres conclusiones principales:

1a.— "El capital pagado es insuficiente para poder cumplir la basta labor de fomento industrial que le fue asignada".

2a.— "Los recursos actuales del Instituto están comprometidos en su totalidad en empresas de las cuales todavía no le es posible desprenderse. En consecuencia, no puede, con sus propios recursos, emprender en ningún proyecto nuevo".

3a.— "Para que un organismo como el Instituto de Fomento Industrial pueda cumplir a cabalidad con una de sus funciones más importantes como es el de la investigación industrial, necesita contar con un aporte fijo anual del Gobierno Nacional, pues de lo contrario los fuertes gastos que esta labor implica, agotan paulatinamente el capital social de que dispone".

Según se desprende de las anteriores conclusiones, el Instituto no se halla capacitado para una colaboración activa en un plan de Fomento Industrial de mayores alcances, y sería conveniente que se atendiera la sugerencia de su Gerente para que se dote a esta entidad con un aporte anual fijo por parte del Gobierno nacional.

Instituto de Crédito Territorial.

Fue fundado en el año de 1.939 con un capital inicial de \$. 3.500.000,00. (Posada, 30).

Los fines, y las entidades o individuos a quienes facilita préstamos el Instituto, de acuerdo con las disposiciones Orgánicas Sustantivas del mismo (9), son:

Fines.

1). Fomentar la construcción de habitaciones higiénicas para los trabajadores del campo; fomentar la construcción de viviendas urbanas, higiénicas y económicas, para la clase media, para los empleados, y para los obreros.

2) Coordinar el desarrollo de sus actividades referentes al mejoramiento de la vivienda, con las cooperativas de habitaciones y con las entidades oficiales y particulares que tengan funciones similares o que persigan iguales fines que el Instituto.

Entidades o individuos que sirve el Instituto.

Para la vivienda campesina el Instituto otorga préstamos así:

1). A los campesinos pobres, o sea a aquellos cuyo patrimonio no exceda de \$ 10.000, hasta \$ 4.000 al 2% anual.

2). A los campesinos pudientes, o sea a aquellos cuyo patrimonio está entre \$ 10.000 y \$ 30.000, hasta \$ 8.000 al 4% anual.

3). A los hacendados cuyo patrimonio exceda de \$ 30.000, para la construcción de viviendas para mayordomos, aparceros o trabajadores de campo al servicio del hacendado, hasta \$ 20.000 al 4% anual.

4). A las entidades de Beneficencia.

5). Al Gobierno o a los trabajadores de las carreteras nacionales para las viviendas de éstos.

6). Al Gobierno Nacional y a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, para la construcción de viviendas campesinas en las parcelas que se adjudiquen conforme a la Ley 100 de 1944.

7). A los Departamentos y Municipios para el fomento de las edificaciones rurales dentro de los límites de sus territorios.

8). A las Cooperativas de habitaciones que construyan viviendas para campesinos, siempre que sigan para su ventas de casas los mismos reglamentos que para ello tiene el Instituto.

El Instituto administra la "Caja de Vivienda Militar" y los prés-

tamos que concede son de amortización gradual con plazo hasta de 30 años para la construcción de habitaciones para los trabajadores del campo.

Por cálculos que el autor ha hecho con datos que se dieron al hablar de la vivienda, el valor promedio de las habitaciones urbanas adjudicadas por el Instituto desde 13 de junio de 1.953 al 13 de junio de 1.954, fue de \$ 9.182,89; el mismo para las habitaciones rurales y las viviendas militares fue, respectivamente, de \$ 3.727.50 y \$ 27.966.

Como las actividades de este Instituto y entidades similares oficiales, semioficiales y privadas que existen en el país deben ir encaminadas a solucionar el problema de la vivienda, y dado que son escasos los recursos con que cuentan para resolverlo, no se justifica la construcción de viviendas con valores promedios tan altos como los presentados para las viviendas urbanas y militares.

Si se considera que el solo déficit urbano de vivienda actual es de 345.297 unidades (El Tiempo, 17), y se compara este número con los que indican la actividad del Instituto y que se dieron al hablar de la vivienda, se verá cuán exiguo es el esfuerzo del Instituto de Crédito Territorial. Además, como se expresó anteriormente, en un próximo futuro y a causa del desarrollo industrial, habrá mayor concentración de población en la zona urbana que en la rural, y éste verá disminuidos sus habitantes, lo cual claramente indica que el esfuerzo por solucionar el problema de la vivienda debe estar dirigido casi por completo a la ciudad.

Política específica para las zonas con sub-empleo del trabajo humano

Esta zona comprende aquellas regiones en las cuales el problema del minifundio es grave y en la que, por consiguiente, hay una excesiva población rural por unidad de superficie. Nada se conseguiría en estas regiones con la instrucción al campesino para hacer más eficiente su trabajo, pues ello conduciría a una mayor capacidad de producción sin empleo, y lo mismo sucedería con los aumentos de capital y las mejores administraciones ya que en este caso el factor limitante es el pequeño tamaño de la unidad de explotación agrícola, que si actualmente hace que se desperdicie trabajo, también hará que se desperdicien los demás factores de producción.

En esta región son escasos los latifundios, que como se ha visto, se concentra principalmente en las zonas planas, de tal modo que en ellas no se puede hablar de reparto equitativo de la propiedad sino más bien de concentración de la misma. Esta debe ser bien fuerte, pues por el hecho de tratarse de regiones montañosas, el tamaño de la unidad de explotación debe ser lo suficiente como para soportar una explotación de ganadería intensiva y también por el hecho de que el tamaño actual de los predios es, en su mayoría, de menos de 2 hectáreas. Habría pues, por consiguiente, que reducir

varias veces el número de propietarios y de modo que no sufran perjuicio. Se necesitaría, por lo tanto, crear las condiciones necesarias para la desaparición de la pequeña parcela, por la creación de industrias o actividades urbanas que atrajeran una gran masa de campesinos hacia las ciudades, y no desalojando el trabajo humano con el trabajo de la maquinaria agrícola en las zonas planas, pues con ello se conseguiría, es cierto, una concentración de la propiedad, pero creado al mismo tiempo graves problemas sociales. En efecto, si se comienza por un desarrollo agrícola provocado por medios como el propuesto por la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13), la cual aconseja la creación de un impuesto progresivo que afectaría principalmente las tierras incultas, se tendría al final la solución propuesta por Beltrán (5) quien propugna con acabar con la desunión existente en las empresas agrícolas y ganaderas, las cuales, en lugar de ser antagónicas como lo son hasta el presente, debieran complementarse. En efecto, tierras incultas no se encuentran en los pequeños predios sino en las grandes fincas que por el momento se dedican a la ganadería extensiva. Al hacer efectivo el impuesto progresivo propuesto también por Salazar (35), los latifundistas muy probablemente antes que vender sus tierras las arrendarían o las pondrían ellos mismos a producir en agricultura y, como es natural, los minifundistas no podrían competir con la gran propiedad y habría gran miseria para la mayoría de nuestro campesinado, vale decir para la mayoría de nuestra población.

Pero en estas regiones de subempleo del trabajo humano no podría imperar el impuesto progresivo, porque como se dijo antes, la tierra en los minifundios está sujeta a una explotación intensiva. La única solución sería la creación de industrias que ocuparan gran número de población y le ofrecieran un mejor estar de vida. Como ejemplo se podría citar al Departamento de Boyacá en el cual se ha establecido la Siderúrgica de Paz del Río, la cual, como se anotó anteriormente, ha quitado al campo población, pero no ha disminuido su producción agrícola. Con ello se ha destruido en gran parte el subempleo, elevándose de esa manera el poder adquisitivo de la población, la cual se ve de este modo mejor incorporada en el mercado nacional, pues es una regla que el poder de compra de una nación o de una región es proporcional a su poder de producción. Naturalmente que con el tiempo las nuevas industrias que se levantan alrededor de la siderúrgica, absorberán más población rural y de allí la importancia de misiones que como STACA trabajan por elevar la capacidad productiva del agricultor de dicho departamento, pues entonces sí se podrá decir que en un futuro próximo esa mayor capacidad va a encontrar en qué ejercerse, pues de industrializarse, Colombia contará con población rural inferior a la actual. No debe olvidarse que Estados Unidos tiene una población rural de 18,8% de la total y si Colombia logra acercarse a ese nivel, lo cual no es bajo ningún punto de vista imposible, con una población doble de la que existe actualmente, sólo necesitaremos alrededor de 4,5 millones de población rural total, o sea una población inferior a la actual.

Debemos sobre todo establecer industrias en los sitios en donde

predomina el minifundio y simultáneamente crear misiones de extensión que enseñen al campesino la forma de hacer más productiva su labor.

De las consideraciones anteriores se desprende que es erróneo el pensar que es un grave problema para el país el de la despoblación de los campos, ya que es un fenómeno que tendremos que provocar si realmente queremos ofrecer al hombre colombiano un nivel de vida superior al que actualmente disfruta. Si pensamos que el nivel de vida se mide casi exclusivamente por el bien comer y esa es la meta que buscamos, entonces sí debemos conservar la concentración rural de que actualmente disfrutamos y se hace urgente el proceder a un reparto equitativo de la propiedad y rentas rurales. Pero no es meta buscada y los países que exhiben un alto nivel de vida claramente están diciendo que para conseguirlo hay que crear los medios necesarios para que la mayoría de la población emplea sus capacidades en labores distintas a las agrícolas.

El pensamiento oficial parece ser el de que el campesino debe permanecer en el campo. Al respecto, se transcribe una parte del discurso pronunciado por el Excelentísimo Sr. Presidente de la República, Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, el 17 de octubre de 1.953 en la ciudad de Pasto (32).

“La Comisión de Planeamiento de la Seguridad Social Campesina, creada por el Decreto número 2082 del pasado 11 de agosto, suministrará los materiales suficientes para implantar la reforma agraria, que es aspiración marcada de mi Gobierno. Todos los colombianos tenemos que convenir, y así se viene diciendo desde tiempo atrás, que la vida del campo es preciso tomarla fácil, alegre y remunerativa. Esa reforma tiene que ser una gran empresa, ambiciosa, atrayente y magnífica, que comprenda todos los aspectos de la economía nacional, y que no se distraiga en las parcelaciones, o en la agregación de los minifundios, o en el reparto de los latifundios.

“Como punto de partida para realizarla, es indispensable averiguar cuáles son las tierras productivas y habitables de la geografía nacional. En el país existen inmensas porciones de territorio, donde razas laboriosas y emprendedoras como las de Antioquia y Santander, para no citar sino un solo ejemplo, desgastan sus energías sobre un suelo pobre y erosionado, donde es preferible ser asalariado que propietarios, para no estar atado a una miseria de la que ni los padres, ni los hijos, ni los piosos pueden redimirse jamás. El tener arraigados en esos eriales a los habitantes de Colombia, es condenarlos a perpetuidad a ser miserables y arrastrar su miseria en la sangre y en la vida de sus descendientes.

“Dentro del país se requiere organizar movimientos migratorios de las regiones cansadas y estériles hacia las comarcas fértiles, ricas y de porvenir; ante todo, hay que localizar a los colombianos que deseen trabajar en lugares donde su esfuerzo sea remunerativo y tranquilizador. Una vez instalados allí, es preciso fijar las unidades eco-

nómicas de cultivos y repartir las tierras de acuerdo con un plan de total aprovechamiento de ellas, en forma que las parcelas pequeñas sean atendidas por una explotación familiar, y las que requieren incorporación de valiosas maquinarias y crecido número de operarios, sean cultivadas por medio de organizaciones cooperativas de producción. Esta política debe adelantarse con resuelta voluntad, aún llegando, si fuere necesario hasta sufrir los sacrificios indispensables, pues de otro modo los campesinos de las regiones menos favorecidas por la naturaleza continuarán padeciendo por centurias la dolorosa miseria en que viven y la fábrica será todos los días el destino final del labriego arruinado y triste".

Se mira pues, como algo que hay que evitar, "el que la fábrica será todos los días el destino final del labriego arruinado y triste". Se piensa que hay que estabilizar la población rural dándole propiedad y medios de trabajo y que hay que efectuar esto a base de colonizaciones. Pero para realizar este gigantesco programa de dotar de propiedad a más del 80% de la población rural activa colombiana, la principal entidad oficial que en este caso sería el Instituto de Colonización e Inmigración, cuenta, según Semana (28), con un capital de 26 millones de pesos para el presente año.

Además, cuál es el objeto de la colonización en un país en que, según la ley, se puede tener inculta la mitad del territorio nacional incorporado a la economía del país? Evidentemente que no puede ser la de dar tierra para trabajar al campesino.

Si es sincero el deseo de dar tierra al labriego, más lógico sería emprender un programa de parcelaciones en territorios ya incorporados a la economía nacional y en donde los mismos 26 millones de pesos podrían realizar una labor más grande, pues es evidente que los programas de colonización son más costosos y sus rendimientos más tardíos.

En estas regiones de subempleo del trabajo humano, poco o nada se conseguiría con los factores que aumentan la capacidad productiva del trabajo humano, como la educación y el crédito, pues ya se ha visto que las pocas capacidades existentes no son empleadas plenamente. Como consecuencia de esta política se tendría que los problemas por resolver en las zonas urbanas, tales como los de elementos para educación, vivienda, higiene, trabajo y otros, exigen no sólo pronta atención, sino más dedicación que los mismos problemas en las áreas rurales. En efecto, de industrializarse el país y de concentrarse la población principalmente en las zonas urbanas, los problemas que afrontan estas se verían tremendamente agudizados, en tanto que el campo, que se iría despoblando, por este mismo hecho vería merdados sus problemas, sobre todo en lo que a vivienda, educación y empleo se refiere.

Política específica para las zonas con sub-empleo del suelo.

El subempleo del suelo se presenta sobre todo en aquellas regio-

nes donde la gran finca es la regla general, y peor aún, en las zonas planas que en vez de estar dedicadas a la agricultura, se encuentran en ganadería extensiva. Son las regiones, pudiéramos decir, más aptas para la agricultura, pero dado el gran tamaño de la propiedad, es lógico que sus dueños, para librarse del gran trabajo que sería poner esas extensiones en explotaciones intensivas, hayan pensado en ponerlas en ganadería extensiva. Son rebiones subexplotadas y cuya explotación intensiva sería fácil por cuanto el suelo se presta, en gran parte, al empleo de la técnica moderna.

La incorporación de los trabajos agrícolas en esta zona y con técnica moderna, es algo que debe suceder a un maduro estudio, y a un cambio de la situación actual. Esto es: si se pone a los latifundios a producir en la agricultura, qué ponemos a hacer a los habitantes de los minifundios? Evidentemente, éstos no podrán resistir la competencia, pues son muchos los factores que trabajarían en su contra, y se arrinarían más de lo que están actualmente.

Es muy dicente al respecto el dato que trae "Semana" (39) la cual anota como hecho curioso el que "un solo municipio, Palmira, de extensos cultivos agrícolas, produce más que algunos departamentos". Tal vez exagerado, tal vez sin exagerar, podría decirse que si ponemos extensos cultivos agrícolas en todo el Valle del Cauca, la casi totalidad de la nación, podría abastecerse de él, y que los agricultores del resto de la nación, produciendo en condiciones desventajosas y a precios más altos, deberían pensar en dedicarse a labores distintas de las agrícolas o soportar una mayor miseria. Por este camino habría un aumento en la producción, pero no en el nivel de vida y tendríamos que convertirnos en exportadores de diversos productos agrícolas.

En esta zona el tamaño promedio de la propiedad es mayor y el número de propietarios rurales es escaso, como se vio al hablar del latifundio, y esto hace que sea difícil lograr una mayor concentración de población sobre su superficie, por cuanto es tierra ya bajo propiedad privada, y como son tierras capaces de sostener más población por unidad de superficie y por lo tanto de soportar un mayor fraccionamiento de la propiedad, debe contemplarse dentro del plan de desarrollo en incorporar una mayor cantidad de elemento humano a estas zonas y dotarlo de propiedad, con lo cual se lograría una más equitativa distribución de la tierra, de la renta y de la población, con todas las ventajas inherentes a ello.

Antes de pensar en abrir nuevas regiones a la producción, deberíamos pensar en explotar las tierras que para entrar de lleno en la economía nacional, sólo falta hacerlas producir, y que se encuentran principalmente en esta zona. No se puede pensar en escasez de tierras cuando ya existen bajo tierras en haciendas 41.355.580 hectáreas (Colombia, 8), las cuales se encuentran en producción agropecuaria o inexploradas, y cuando Estados Unidos, por cálculos fáciles de hacer con los datos anotados en páginas anteriores, tiene 6,2 acres de tierra en hacienda por persona, o sea alrededor de 2,48 hectáreas,

Colombia, que tiene un nivel de vida inferior y por consiguiente una menor capacidad de consumo, se da el lujo de tener casi 4 hectáreas de tierra en hacienda por persona y está pensando en colonizar, o sea en abrir nuevas tierras a la producción.

Bernal (6) escribía en 1.951, que los campesinos tienen dos instituciones para facilitarles la adquisición de tierras: el Instituto de Parcelación y Colonización y la Caja de Crédito Agrario. En cuanto al primero dijo la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (13) que su programa había que considerarlo como nominal dada la escasa asignación de que disfrutaba, y de la entidad que lo reemplazó, el Instituto de Colonización e Inmigración, y de la Caja Agraria se puede decir lo mismo. Respecto a esta última dice Colombia (10): "De las formas de crédito implantadas últimamente, entre ellas la prenda abierta y los préstamos sin avalúo previo, que han agilizado extraordinariamente las operaciones, sobresale el préstamo para la adquisición de pequeña propiedad, con garantía hipotecaria, por el 70% del avalúo y con cuotas de amortización corrientes cada dos años dentro de los doce de plazo máximo, que facilita al agricultor organizar la producción de su propiedad y amortizar la deuda sin apremios. Pero la Caja no puede difundir sino con mesura esta modalidad de crédito, que podría hacer propietarios en corto tiempo a gran número de colombianos, porque los medios de financiación de que dispone son todos de corto término y no es precedente, y por lo tanto, su inversión en operaciones que tarden años en redimirse".

Sin embargo, en esta zona se requiere dar al agricultor facilidades para la adquisición de su propiedad, la cual debe estar en consonancia con los requisitos de superficie requeridos para una buena aplicación de la técnica y ciencia moderna, o sea que debe tener una superficie apropiada como para no impedir o estorbar la mecanización agrícola.

El instrumento legal para poder parcelar está en la Ley 100 de 1.944, la cual, como se vió, especifica que las parcelaciones se deben llevar a cabo en regiones incorporadas en el sistema económico nacional a partir de tierras no cultivadas. Además, los 15 años para la prescripción extintiva de la propiedad ya se han vencido, pues la Ley 200 fue expedida en 1.936. Sólo se necesita, por consiguiente, hacer cumplir la Ley.

Cuando el impuesto progresivo no ofrezca los peligros antes anotados, deberá ponerse en vigor en esta zona y así se obligará a una buena explotación del suelo a aquellos que no lo quieren hacer, pero tal vez para ese entonces no haya necesidad de él para conseguir el objetivo con él perseguido. Hay mucha gente, por lo menos en el Valle del Cauca, que se está preocupando por una explotación intensiva del suelo e inclusive ya se ha dado cuenta de que la agricultura produce más que la ganadería y está dedicando bastante tierra a la producción agrícola y de una manera bastante técnica, y de extenderse esta tendencia a otras zonas semejantes, sin antes haber habido una aceleración en la industrialización, puede pasar lo que antes se ha

expuesto o sea que haya una disminución en el nivel de vida de nuestra población agrícola, aunque hay factores que frenarán esta tendencia, pues es bien sabido que mientras no haya buenos servicios de transporte, nuestro país seguirá contando con varias zonas que prácticamente se autoabastecen.

De todos modos en esta zona de subempleo de la tierra, se encuentran las regiones más aptas para la agricultura, pues cuenta con gran número de tierras planas y fértiles actualmente explotadas ineficientemente, o no explotadas, y a las cuales es fácil mecanizar y poner a producir en agricultura. Pero como la mecanización exige cierto grado de especialización en cultivo, el plan necesariamente tendrá que contemplar una buena red de vías de comunicación para dar salida a los productos hacia las diversas regiones del país.

En resumen: esta zona se requiere una más equitativa distribución del suelo, una mayor concentración humana, y vías que la comuniquen con todo el resto del país.

IV. RESUMEN

En este breve estudio sobre "Algunos Problemas de Tenencia y Uso de la Tierra en Colombia", el autor expone primero las condiciones sociales y económicas en que se encuentra la población rural colombiana y estudia las relaciones existentes entre este hecho y los sistemas de tenencia de la tierra imperantes actualmente.

A continuación hace una breve reseña histórica de la tenencia de la tierra en Colombia desde la época de la Colonia hasta nuestros días y muestra cómo a pesar de los intentos de reforma el problema persiste, como lo denota la presencia de zonas con subempleo del trabajo humano (minifundio) y zonas con subempleo del suelo (latifundio).

En seguida hace un breve bosquejo de la situación en otros países como Estados Unidos, México, Italia y Venezuela, como experiencias que sirven para proponer una política. En desarrollo de ésta expone la necesidad de ciertas reformas al régimen de tierras y la necesidad de industrializar el país, pues, en concepto del autor, el problema radica principalmente en que Colombia tiene una excesiva población en las áreas rurales, principalmente en aquellas en que predomina el minifundio.

El autor cree que un fácil acceso a la propiedad agrícola, o la donación de ella a los que no la tienen, no sería la solución apropiada por cuanto tendería a estabilizar la población rural y a hacer más permanente aquello de que somos un país preponderantemente agrícola, o sea un país subdesarrollado y de bajo nivel de vida.

Sin embargo, en varias regiones de la zona que el autor llama de subempleo del suelo, es necesario y conveniente acabar con la inequitativa distribución de éste, para que haya una más equitativa

distribución de la renta y un más fácil acceso de la población a aquellas regiones que por sus condiciones son capaces de soportar una mayor concentración humana.

La introducción de la técnica y de la ciencia moderna al campo, elevaría el poder productivo por hombre y un mayor número de estos se harían innecesarios a la agricultura, o sea que se verían desalojados de todo trabajo a no ser que la industria les abra sus puertas. Por consiguiente, antes de impulsar a la agricultura, se impone el impulso a la industria si se quiere elevar el nivel de vida del pueblo colombiano.

V. SUMMARY

In this brief study of **"Some Problems in Land-Tenure and Land-Use in Colombia"** the author first describes the social and economic conditions of the Colombian rural population and then he studies the present relations between these facts and the land-tenure systems now in use.

Later he gives a brief historic summary of the land-tenure in Colombia from the colonial days up to the present and shows how, despite the attempts to reform, the problem persists as is shown by the presence of areas with under-employment of the land (latifundia).

He continues with a brief review of the situation in some other countries, as in the **United States**, **México**, **Italy**, and **Venezuela** for experiences that can be used as a basis for propounding a new policy. In developing this, he explains the necessity of certain reforms in the land-tenure and the necessity for industrialization of the country. In the concept of the author, the problem lies mainly in the fact that Colombia has a very abundant population in the rural areas, especially in those areas where the minifundia condition is predominant.

The author believes that the easy access to farm lands or a donation of these to the ones who have none, would not be an appropriate solution to the problem as it would only tend to stabilize the rural population on them and make even more permanent the fact that we are a country preponderantly agricultural.

However, in various regions of the zone which the author calls under-use of the land, it is convenient and necessary to terminate the inequitable distribution of the land so that there may be a more equitable distribution of the land so that there may be a more equitable distribution of the income and easier access for the people to these regions, that by virtue of their conditions are able to support higher concentrations of human beings.

The introduction of modern technique and science to farms would elevate the productive power per man and a larger number of them would become unnecessary for agriculture, in other words,

Banco de la República. Bogotá. 1950.

14. **El Tiempo.**— 1.400.000 niños sin escuela. pp. 1, 7. Mayo 21. Bogotá, Colombia. 1954.
15. ————.— p. 4. Junio 8. Bogotá, Colombia. 1954.
16. ————.— Un problema sin solución es aún el de la vivienda urbana y rural. p. 10. Junio 2. Bogotá, Colombia. 1954.
17. ————.— Inscredial celebrará el 13 de junio con obras por 85 millones de pesos. pp. 1, 14. Junio 4. Bogotá, Colombia. 1954.
18. ————.— El hacinamiento, uno de los más graves problemas de la vivienda. p. 10. Junio 16. Bogotá, Colombia. 1954.
19. ————.— p. 4. Junio 22. Bogotá, Colombia. 1954.
20. **Fernández, R.**— Land tenure in México. Conference on world land tenure problems. Madison, Wisconsin. 1951.
21. **García, A.**— La economía agraria y la regulación de los mercados. El mercado agrícola. 55: 43-45. 1953.
22. **Instituto Agrario Nacional.**— Boletín del Instituto Agrario Nacional. Venezuela. 4 (16): 1. 1950.
23. ————.— Unidades, Centros y Colonias. Venezuela. 1952.
24. ————.— Boletín del Instituto Agrario Nacional. Venezuela. 4(17): 3-5. 1953.
25. ————.— Boletín del Instituto Agrario Nacional. Venezuela. 4 (15): 1. 1953.
26. **Mancini S.**— Tenencia y uso de la tierra por la industria azucarera del Valle del Cauca. (Tesis de grado). Facultad de Agronomía del Valle. Palmira. 1953.
27. **McElveen, J.**— Trends in farm size reflect family-farm efficiency. The agricultural situation. 36: 8. 1952.
28. **Moore, D.**— Historia de la América Latina. pp. 660-692. Buenos Aires, Editorial Poseidón. 1945.
29. **Osorio, A.**— Estadísticas sobre la vivienda bogotana. Economía colombiana. 2: 355. 1954.
30. **Posada, A. J.**— Economics of Colombian agriculture. (Tesis de grado no publicada). University of Wisconsin. Madison-1952.

31. **Rincón, O.**— Problemas económicos y administrativos de la educación colombiana. *Economía Colombiana*, 2: 260-266. 1954.
32. **Rojas, G.**— La reforma agraria. (Del discurso que pronunció el Excelentísimo señor Presidente de la República el 17 de octubre de 1955 en la ciudad de Pasto). *Colombia campesina*. Febrero de 1954.
35. **Ruiz, A.**—Informe sobre los resultados de la ejecución del presupuesto y la situación fiscal aproximada, en el primer semestre de 1954. *Economía colombiana*, 2: 397. 1954.
34. ———.— Las escuelas industriales y artesanales como factor del desarrollo económico del país. *Economía Colombiana*. 2: 253. 1954.
35. **Salazar, M.**— Proceso histórico de la propiedad en Colombia. pp. 90-92, 155, 200, 279, 294, 295, 326. Bogotá, Editorial A B C. 1948.
36. **Semana.**— Un lindo país. 16: (393): 11. 1954.
37. ———.— Nombres y números. 17 (403): 36. 1954.
38. ———.— Colonización. 17 (411): 16. 1954.
39. ———.— La Nación. 17 (406): 14. 1954.
40. **Serra, M.**— Diccionario económico de nuestro tiempo. pp. 344-345, 410. Buenos Aires. Editorial Mundo Atlántico. 1944.
41. **Smith, T. L.**—Some observations on land tenure in Colombia. *Foreign agriculture*. 6: 119-120. 1952.
42. **United States census of agriculture.**— Department of commerce. Bureau of the census. Farms and ranch schedule for training. A-45-34:1. 1945.
43. **United States Department of agriculture.**— Farm production practices costs and returns. *Statistical Bulletin* 83. October 1949.
44. **Venezuela.**— Actividades del Instituto Agrario Nacional. Cuadernos de información económica. Corporación Venezolana de Fomento. 2 (3): 42-43. 1950.
45. ———.— La obra del Instituto Agrario Nacional. Cuadernos de información económica. Corporación Venezolana de Fomento. 3 (3): 110-112. 1951.