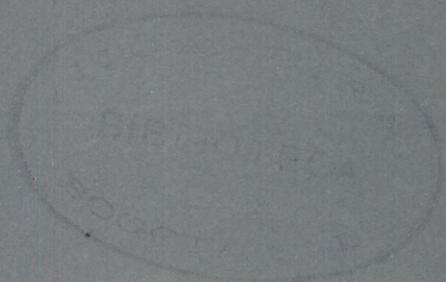


#3532-1

20 ENE. 1967



# SEGUNDO SEMINARIO NACIONAL SOBRE REFORMA AGRARIA PARA CURAS PARROCOS

BOGOTA — COLOMBIA 18-23 OCTUBRE 1965



A333.07  
S355

# IICA — CIRA

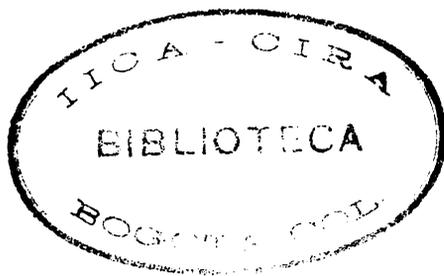
PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA DE LA OEA (PROYECTO 206)

I.I.C.A. ... C.I.R.A.



*Grupo de algunos de los participantes al II Seminario Nacional sobre Reforma Agraria para Curas Párrocos. En el centro aparece el Jefe del IICA-CIRA.*

*Handwritten text*



11CA/CIRA  
A333.07/S35P  
1964



**SEMINARIO NACIONAL SOBRE  
REFORMA AGRARIA PARA EL  
EPISCOPADO COLOMBIANO**

BOGOTA, COLOMBIA 10-12 JULIO, 1967



**IICA**

**-CIRA**

PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA DE LA OEA (PROYECTO 206)



PROYECTO 206 DEL PROGRAMA  
DE COOPERACION TECNICA  
DE LA OEA.

INSTITUTO INTERAMERICANO  
DE CIENCIAS AGRICOLAS  
DE LA OEA.

CENTRO INTERAMERICANO  
DE DESARROLLO RURAL  
Y REFORMA AGRARIA

DIRECTOR DE PROGRAMAS DE  
REFORMA AGRARIA

VICTOR GIMENEZ LANDINEZ

JEFE DEL CENTRO

JOSE EMILIO G. ARAUJO

JEFE DE INFORMACION  
Y SECRETARIO

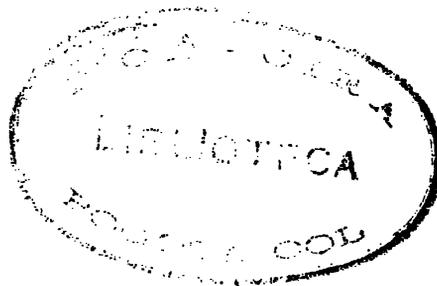
JOSE M. FRANCO ORTEGA

El Proyecto 206 — Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria es una actividad del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia y financia el Consejo Interamericano Económico y Social. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), de alcance hemisférico para la enseñanza y la Investigación, con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional.

Segn el contrato suscrito entre el IICA y la Agencia Internacional para el Desarrollo (A.I.D.), se mantiene en el IICA-CIRA una unidad de Comunicaciones que contempla en su plan de trabajo una activa participación en las publicaciones del Centro.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL  
Y REFORMA AGRARIA  
APARTADO AEREO 14592  
BOGOTA, COLOMBIA

Aedita Editores Limitada



# SEMINARIO NACIONAL SOBRE REFORMA AGRARIA PARA EL EPISCOPADO COLOMBIANO

This One



LXQX-WPU-L3ZC

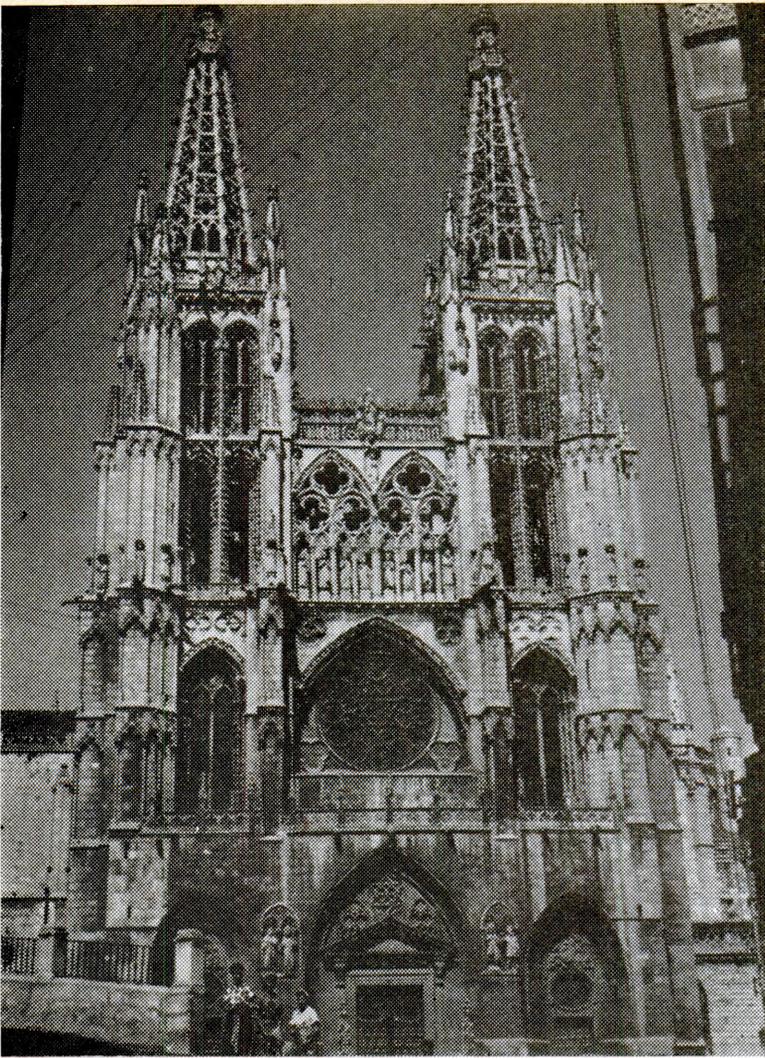
BOGOTA, COLOMBIA

Digitized by Google  
10-12 JULIO, 1967



# INDICE

	<b>Págs.</b>
<b>INTRODUCCION</b> . . . . .	<b>5</b>
Por José M. Franco Ortega	
<b>MENSAJE PAPAL</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>CONCLUSIONES</b> . . . . .	<b>11</b>
<b>LISTA DE PARTICIPANTES</b> . . . . .	<b>15</b>
<b>PERSONAL</b> . . . . .	<b>17</b>
<b>L'OSSERVATORE ROMANO INFORMA</b> . . . . .	<b>19</b>
<b>PALABRAS DE BIENVENIDA</b> . . . . .	<b>25</b>
Por José Emilio G. Araújo	
<b>DISCURSO INAUGURAL</b> . . . . .	<b>31</b>
Por Carlos Lleras Restrepo	
<b>FILOSOFIA DE LA REFORMA AGRARIA</b> . . . . .	<b>41</b>
Por Víctor Giménez Landínez	
<b>IMPLICACIONES POLITICAS DE LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA</b> . . . . .	<b>51</b>
Por Belisario Betancur	
<b>CONCEPTOS JURIDICOS SOBRE LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA</b> . . . . .	<b>63</b>
Por Jaime Vidal Perdomo	
<b>POLITICA Y PROGRAMAS DE LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA</b> . . . . .	<b>71</b>
Por Enrique Peñalosa	
<b>LA ENCICLICA "POPULORUM PROGRESSIO" Y LA REFORMA AGRARIA</b> . . . . .	<b>79</b>
Por Pierre Bigó, S. J.	
<b>LA IGLESIA CATOLICA EN EL MUNDO MODERNO Y LA REFORMA AGRARIA</b> . . . . .	<b>87</b>
Por Mgr. Luigi Ligutti	
<b>DISCURSO DE CLAUSURA</b> . . . . .	<b>95</b>
Por Armando Samper	
<b>DISCURSO EN LA SESION DE CLAUSURA</b> . . . . .	<b>99</b>
Por Mgr. Aníbal Muñoz Duque	



*“En la majestuosa basílica de la gran urbe o en la modesta iglesita de pequeña aldea...”*



# Introducción

En la majestuosa basílica de la gran urbe o en la modesta iglesita de pequeña aldea, los Ministros de la Iglesia Católica han hecho resonar su voz, a través de los siglos, para difundir la fe en Cristo y proclamar la doctrina social que aparece desde los primeros años del cristianismo en los pasajes evangélicos y que ha sido reafirmada con las enseñanzas de los Pontífices.

El obispo de majestuosa basílica, que sube solemnemente a la cátedra sagrada, en medio de la lujosa pompa de una ceremonia litúrgica y el párroco de modesta iglesita, sencillamente revestido con ornamentos pobres y hasta raídos, han proclamado, cada uno de ellos, la misma fe y han enseñado la misma doctrina. Y mientras el pensamiento del gran orador sagrado, quien por su elocuencia y su prestigio atrae numerosa y selecta concurrencia, llega a conmover las fibras más sensibles del sentimiento del letrado y erudito, el lenguaje sencillo del párroco rural penetra hasta el alma del campesino rústico e ignorante.

“Los Obispos, junto con los presbíteros y los diáconos, recibieron el ministerio de la comunidad para presidir en nombre de Dios sobre la grey, de la que son pastores, como maestros de doctrina, sacerdotes del culto sagrado y ministros dotados de autoridad” (Conc. Vat. II Cap. III-20). Así pues, la misión de los Obispos y de los párrocos es complementaria y la labor apostólica del obispo sería esencialmente ineficaz si no contara con la asistencia y ayuda de los presbíteros de su Diócesis. Asimismo la dura y ardua tarea parroquial no podría tener éxito si no contara con la sabia dirección del obispo, “a quien se llama en la liturgia de la Iglesia y en testimonio de los Santos Padres ‘supremo sacerdote’ o ‘cumbre del ministerio sagrado’” (Conc. Vat. II Cap. III-20).

“Los presbíteros, como pródigos colaboradores del orden episcopal, como ayuda e instrumento suyo llamados para servir al pueblo de Dios, forman con su obispo; un presbiterio dedicado a diversas ocupaciones” (Conc. Vat. II Cap. III-28).

Esa unión, ese recíproco entendimiento, que constituye una de las grandes fuerzas de la religión católica, nos llevó a pensar que el esfuerzo que habíamos realizado en los semanraios sobre Reforma Agraria para Curas Párrocos, que se efectuaron en años anteriores, podría quedar incompleto si no lo extendíamos al nivel episcopal.

Además de esas consideraciones de carácter general, tuvimos muy en cuenta el hecho, que enaltece a Colombia, de que su primer Cardenal \* nació en un pueblecito colonial de la sabana de Bogotá, que se halla perdido en uno de los pliegues de la cordillera andina, y desde su más tierna infancia tuvo contacto íntimo con el campesino pobre y humilde, que sufre los rigores de una vida sin pan y sin abrigo y que bajo su tosca y sencilla apariencia esconde un alma llena de nobleza y bondad.

Dentro de este pensamiento, decidimos manifestar a la Conferencia Episcopal nuestra idea de llevar a cabo un seminario sobre Reforma Agraria para Arzobispos, Obispos, Prefectos, Vicarios Apostólicos y Coordinadores de Acción Social. Nuestra propuesta fue aprobada y la Comisión de Asuntos Sociales de la Conferencia designó a Mgr. Raúl Zambrano, Obispo de Facatativá, como Coordinador, con quien nos fue grato adelantar todos los detalles relativos a la organización.

Dada la importancia que revistió este certamen, por la talla intelectual de los oradores, dentro de los cuales figuraron no solo el Excelentísimo Señor Doctor Carlos Lleras Restrepo, Presidente de la República, sino personalidades de prestigio internacional como Mgr. Luigi Ligutti y el R. P. Pierre Bigó, S. J., hemos decidido recoger en este folleto todos los discursos y conferencias que se pronunciaron en esa ocasión, con el propósito de que sean ampliamente conocidos y lleguen a aquellas personas —en todos los países del continente— que se interesan por estos temas.

Las voces de aplauso que hemos recibido demuestran que el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), al promover y organizar este Seminario, logró el resultado que se había propuesto, con lo cual ha dado un paso más hacia la consecución de las metas que tiene trazadas de difundir y ampliar los conocimientos sobre la Reforma Agraria democrática e integral.

*JOSE M. FRANCO ORTEGA*

---

\* Su Eminencia Reverendísima Monseñor Crisanto Luque, Arzobispo Primado y primer Cardenal de Colombia, nació en la población de Santiago de Tenjo, a pocos kilómetros de la capital del país, el 1º de febrero de 1889 y murió en el Palacio Cardenalicio de Bogotá el 7 de mayo de 1959. La iglesia colonial de este pueblo se está reparando para destinarla a un museo que perpetúe la memoria de tan egregia figura eclesiástica.





*S.E.R. Mgr. Anibal Muñoz Duque, Arzobispo-Administrador de la Arquidiócesis y Presidente de la Conferencia Episcopal lee el mensaje papal, en la sesión inaugural del Seminario. De izquierda a derecha: Dr. Víctor Giménez Landínez, Director de programas de Reforma Agraria del IICA; Ing. Armando Samper, Ministro de Agricultura; Excmo. Sr. Dr. Carlos Lleras Restrepo, Presidente de Colombia; Mgr. Muñoz Duque; Dr. José Emilio G. Araujo, Jefe del IICA-CIRA.*

# MENSAJE PAPAL

**Secretaría di Stato Di Sva Santita**

Nº 93090

Del Vaticano 1º de Julio de 1967

Excelentísimo y Reverendísimo Señor:

El Episcopado Colombiano, percatándose bien de las exigencias de la hora presente, ha decidido hacer seguir a su XXIII Asamblea Plenaria, un "Seminario sobre Reforma Agraria", cuya celebración estará patrocinada por el Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la Organización de Estados Americanos. El hecho de que los miembros de este Episcopado quieran profundizar materia tan importante es digno de ser destacado y es signo de la sensibilidad social con que se proponen afrontar los problemas que se relacionen en este sector específico con su oficio pastoral y con su carácter de administradores de bienes ofrecidos desde antigua data a la Iglesia. Su Santidad les felicita por esta iniciativa y les envía su palabra de exhortación por medio de este mensaje que me honro en transmitirles en Su nombre.

Son numerosos los pueblos, particularmente en América Latina, que, conscientes de su responsabilidad en materia social, están empeñados en la tarea del propio desarrollo, decididos a llevarla a cabo con los necesarios cambios fundamentales en sus estructuras productivas. Entre los sectores que se consideran básicos a este respecto, justamente se cuenta el de la agricultura.

Asunto es este que entraña una revisión y conveniente adecuación de las formas de utilización del suelo a las nuevas exigencias de la empresa y a las legítimas aspiraciones de los grupos agrícolas; más que presenta aspectos y soluciones diversas en la práctica según las condiciones económicas y sociales existentes en cada uno de los países.

Se impone de una parte un conocimiento sincero de los datos que ofrece la realidad en cada ambiente, y de otra, un estudio profundo de la doctrina de la Iglesia contenida sobre todo en las Encíclicas Sociales y en la Constitución Conciliar "Gaudium et Spes" y adaptada en todo su alcance a América Latina en las Conclusiones de la Reunión Extraordinaria del SELAM en Mar del Plata: de la confrontación leal y objetiva entre ambos elementos o factores, podrá surgir la luz que conduzca a la justa norma legal y que guíe su aplicación práctica en el espíritu de prudencia y equidad.

Un punto muy fundamental en la doctrina de la Iglesia es el de que el desarrollo, para ser auténtico, no se ha de reducir al simple crecimiento económico, sino que debe estar integrado por el correspondiente progreso social: se ha de promover a todos los hombres y a todo el hombre en su vida religiosa, moral, espiritual, cultural, humana. Esta labor de superación personal y comunitaria está sometida a una escala de valores y estructuras, se ha de tener como criterio basilar y absoluto la tutela y promoción de la persona mediante el ejercicio de su actividad productiva.

Es incumbencia de la Jerarquía el enseñar e interpretar auténticamente los principios morales que hay que seguir en este terreno; a los seculares les corresponde penetrar de fermento evangélico y espíritu cristiano la mentalidad y las costumbres, las leyes e instituciones de la Comunidad e nque viven (Cfr. *Ap. Actuositatem*, num. 7, 13 y 24).

No significa esto, sin embargo, que la Iglesia contemple con indiferencia el justo deseo de mayor bienestar: "Fiel a las enseñanzas y al ejemplo de su Divino Fundador, que dio como señal de su misión el anuncio de la Buena Nueva a los pobres, la Iglesia nunca ha dejado de promover la elevación humana de los pueblos, a los cuales llevaba la fe en Jesucristo" (*Populorum Progressio*, Num. 12). Al tomar parte en las mejores aspiraciones de los hombres con espíritu de solidaridad y, sufriendo al no verlas satisfechas, desea Ella ayudarles a conseguir su pleno desarrollo. Más aun, a las instituciones que de ella dependen, recuerda el deber de ser las primeras en la aplicación de la legislación social, dando con ello ejemplo de gran valor práctico y de indudable eficacia para su testimonio en el mundo.

"A este propósito (decía su Santidad con motivo del X Aniversario del Consejo Episcopal Latinoamericano, 23 Nov. 1965), es obligado recordar —que no es grato dar público testimonio de ello— que algunos Episcopados de América Latina, alentados y autorizados por esta Sede Apostólica, han puesto ya a disposición de sus fieles más necesitados grandes propiedades de terreno de la Iglesia para una producción racional, comprometiendo a seguir el proceso de transformación agraria".

El Santo Padre, que ve sumamente complacido la labor pastoral del benemérito Episcopado de esa nación, les anima a proseguirla con creciente fervor de obras e iniciativas, de modo que la celebración del próximo Congreso Eucarístico Internacional de Bogotá pueda mostrar a la faz del mundo en su real vigor y lozanía las virtudes religiosas y las reservas espirituales que son el mejor patrimonio del católico pueblo colombiano.

Prenda de las luces divinas es la particular Bendición Apostólica que el Augusto Pontífice otorga a Vuestra Excelencia y a todos los participantes en la próxima Asamblea Plenaria.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi más distinguida consideración, con que soy

de Vuestra Excelencia Reverendísima  
devosísimo en Cristo

(Fdo.) A. G. Card. Cicognani

Excmo. y Rvdmo. Mons.

Aníbal Muñoz Duque

Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia

BOGOTA, D. E.

# Conclusiones

El Episcopado Colombiano, reunido en este Seminario sobre Reforma Agraria, quiere dejar en primer lugar constancia de su reconocimiento al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y al Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, entidades que con gran competencia y efectividad adelantan programas de capacitación e investigación en el hemisferio, por la excelente oportunidad que le brindaron de escuchar a eminentes personalidades extranjeras y nacionales que expusieron en estos días sus conocimientos y experiencias.

Para la misión pastoral que le toca desempeñar en la sociedad, esas ideas van a ser de gran utilidad y para memoria y guía en lo futuro quiere dejar consignadas algunas de las reflexiones más importantes.

## A.—*Necesidad de la Reforma Agraria*

Los datos y los hechos aportados por los peritos, confirman la persuasión expresada ya en declaración del 12 de septiembre de 1960 cuando se proyectaba en el país la reforma agraria y confirmada en el mensaje de la semana pasada.

Es urgente, es necesaria la reforma de las estructuras rurales porque lo exige ante todo la dignidad del hombre; porque es un postulado del Evangelio; porque hay que establecer el reino de la justicia que preserve la paz social y porque el desarrollo, de otra suerte, se hace imposible.

## B.—*Objetivos*

Como también quedó consignado en los citados documentos, lo expone el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (CIRA) y lo consigna la ley de Reforma Agraria colombiana, ésta tiene que ser integral y el cambio en la tenencia de las tierras no es sino uno de sus aspectos, siendo tan importantes como éste la asistencia técnica y el crédito y sobre todo la promoción humana a través de la educación y de la integración del campesino, por medio de organizaciones, a la empresa de su elevación espiritual y material.

Objetivo primordial, por consiguiente, tiene que ser la educación del campesino, tanto en la cultura básica como en la capacitación, para que sepa aprovechar la tierra y se convierta en un empresario agrícola en pequeño.

Solo cuando se logre mejorar las condiciones de vida del campo y disminuir el desequilibrio entre el sector agrícola y el industrial, se podrá evitar el éxodo del campesino hacia las ciudades con todas las consecuencias desfavorables que esto acarrea.

## C.—*Derecho de Propiedad*

Como lo viene afirmando la doctrina social de la Iglesia, desde tiempo atrás, el derecho de propiedad está subordinado al derecho a la vida y a los medios indispensables para conducirla dignamente y "comporta por su misma naturaleza una función social" (Conc. Vaticano).

S.S. Paulo VI acaba de reafirmarlo con extraordinario vigor en la "Populorum Progressio" y ha recordado como: "el bien común exige algunas veces la expropiación si por el hecho de su extensión; de su explotación deficiente o nula; de la miseria que de ello resulta a la población o del daño considerable producido a los intereses del país, algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad colectiva" (24).

Por consiguiente, la ley de reforma social agraria colombiana que autoriza en estos casos la expropiación o declara la extinción de dominio es conforme al derecho que asiste a los poderes públicos según la misma Encíclica de actuar: "si se llegase al conflicto entre los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales" (23).

Esto no significa que el no uso o el abuso de la propiedad implique la extinción del derecho (Pío XI — Cuadragésimo) y autoriza la usurpación por los particulares; sino que obliga al Estado a tomar las medidas conducentes para hacerla cumplir su misión social y lo faculta para llegar hasta la expropiación o la extinción del dominio.

Para cumplir por consiguiente este deber social, según lo declarado en el último mensaje, han quedado a disposición de la reforma agraria los predios rurales de la Iglesia que caigan bajo las condiciones prefijadas por la ley.

Este ejemplo sirva para respaldar la exhortación que el Episcopado hace a todos los propietarios, para que convencidos de su obligación de cristianos y de patriotas, hagan los sacrificios necesarios para facilitar esa mejor distribución de las tierras y colaboren en las empresas de promoción campesina, tanto en el orden cultural como en el organizativo y técnico.

#### D.—*Colaboración en la integración campesina*

Como lo expresó muy bien el Señor Presidente de la República en su exposición, no es posible la reforma agraria sin la participación activa del campesinato organizado.

Desde tiempo atrás, esforzados dirigentes, inspirados por los principios sociales cristianos, vienen trabajando en organizaciones de tipo gremial, cooperativo, apostólico y educacional.

El Episcopado quiere darles una voz de aliento y pedir a todos, sacerdotes y seglares, les proporcionen todo el apoyo y estímulo y exhorten a los campesinos a que den sus nombres a este tipo de organizaciones, despertando en ellos el espíritu de solidaridad indispensable para que saliendo del tradicional individualismo, trabajen unidos por su desarrollo integral.

A su vez, pide a las organizaciones nacionales que presten atención y ayuda a los esfuerzos e iniciativas que se llevan a cabo en los diversos sectores del país.

#### E.—*Colaboración entre los actores del desarrollo*

Solo una estrecha colaboración entre todas las fuerzas vivas de la sociedad con el Estado y con la Jerarquía, hace posible la reforma agraria integral que todos deseamos.

De esa colaboración y diálogo efectivo, ha sido ejemplo constructivo este Seminario. El Episcopado espera que los que han de poner en marcha la reforma en cada lugar y tiempo determinado, lo hagan con ese mismo espíritu de colaboración y aprovechando todas las iniciativas y esfuerzos que la comunidad cristiana pone a su disposición.

F.—*El hombre, meta del desarrollo*

Como lo expone con nueva luz S.S. Paulo VI, el hombre es la razón de ser del desarrollo y de la reforma agraria, que es uno de sus factores indispensables.

Pero “el hombre supera infinitamente al hombre” y no se puede realizar la plenitud del humanismo sino cuando: “haya reconocimiento por parte del hombre de los valores supremos y de Dios que de ellos es la fuente y el fin” (21).

La fe religiosa es característica de nuestros campesinos y por tanto el Episcopado siente la obligación de hacer redoblados esfuerzos para lograr la integración de lo social y de lo religioso, de manera que las condiciones de vida individual y social respondan a las exigencias de la dignidad humana llevada a su plenitud cristiana.

El Episcopado colombiano se propone que el próximo Congreso Eucarístico Internacional presente la Sagrada Eucaristía como inspiradora de la vida social de Colombia y de América Latina por el espíritu de solidaridad y de desprendimiento que inspire a todas las clases sociales para hacer los sacrificios necesarios y para emprender las tareas urgentes que hagan posible el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres.

*Un aspecto de la concurrencia*



*Otro aspecto de la concurrencia.*



# Lista de Participantes ★

## ARZOBISPOS

Excmo. Mgr. Anibal Muñoz Duque

Arzobispo-Administrador Apostólico de Bogotá  
Presidente de la Conferencia Episcopal

Excmo. Mgr. Alberto Uribe Urdaneta

Arzobispo de Cali

Excmo. Mgr. Rubén Isaza Restrepo

Arzobispo-Administrador Apostólico de Cartagena

Excmo. Mgr. Arturo Duque Villegas

Arzobispo de Manizales

Excmo. Mgr. Tulio Botero Salazar

Arzobispo de Medellín

Excmo. Mgr. Miguel Angel Arce Vivas

Arzobispo de Popayán

Excmo. Mgr. Angel M. Ocampo Berrío

Arzobispo de Tunja

## OBISPOS

Excmo. Mgr. Guillermo Escobar Vélez

Obispo de Antioquia

Excmo. Mgr. Jesús Martínez Vargas

Obispo de Armenia

Excmo. Mgr. Bernardo Arango

Obispo de Barrancabermeja

Excmo. Mgr. Germán Villa Gaviria

Obispo de Barranquilla

Excmo. Mgr. Héctor Rueda Hernández

Obispo de Bucaramanga

Excmo. Mgr. Pablo Correa León

Obispo de Cúcuta

Excmo. Mgr. Julio Franco Arango

Obispo de Duitama

Excmo. Mgr. Jacinto Vásquez Ochoa

Obispo del Espinal

Excmo. Mgr. Raúl Zambrano Camader

Obispo de Facatativá

Excmo. Mgr. José de Jesús Pimiento Rodríguez

Obispo de Garzón-Neiva

Excmo. Mgr. Ciro Alfonso Gómez Serrano

Obispo de Girardot

Excmo. Mgr. José Joaquín Flórez Hernández

Obispo de Ibagué

Excmo. Mgr. Alonso Arteaga Yepes

Obispo de Ipiales

Excmo. Mgr. Augusto Trujillo Arango

Obispo de Jericó

Excmo. Mgr. Alfonso Uribe

Obispo de la Ceja

Excmo. Mgr. Miguel Antonio Medina y Medina

Obispo de Montería

Excmo. Mgr. Rafael Sarmiento Peralta

Obispo de Ocaña

Excmo. Mgr. Jesús Antonio Castro

Obispo de Palmira

Excmo. Mgr. Jorge Giraldo R.

Obispo de Pasto

Excmo. Mgr. Baltasar Alvarez Restrepo

Obispo de Pereira

Excmo. Mgr. Norberto Forero García

Obispo de Santa Marta

Excmo. Mgr. Pedro José Rivera Mejía

Obispo de Socorro y San Gil

Excmo. Mgr. Félix María Torres Parra

Administrador Apco. Santa Rosa de Osos.

Excmo. Mgr. Alfredo Rubio Díaz

Obispo de Sonsón

Excmo. Mgr. Juan Eliseo Majica Oliveros

Obispo Aux. de Tunja

Excmo. Mgr. Gregorio Garavito Jiménez

Obispo Aux. de Villavicencio

Excmo. Mgr. Buenaventura Jauregui Prieto

Obispo de Zipaquirá

\* Dentro de cada jerarquía, la lista aparece por orden alfabético de ciudades.

### VICARIOS APOSTOLICOS

Ilmo. Mgr. Gerardo Valencia Cano  
Ilmo. Mgr. Arturo Salazar Mejía  
Ilmo. Mgr. Angel Cuniberti  
Ilmo. Mgr. Eloy Tato Losada  
Ilmo. Mgr. Plácido C. Crous  
Ilmo. Mgr. Vicente Roig y Villalba  
Ilmo. Mgr. Livio Reginaldo Fischione  
Ilmo. Mgr. Juan José Díaz Plata

Vicario Apostólico de Buenaventura  
Vicario Apostólico de Casanare  
Vicario Apostólico de Caquetá  
Vicario Apostólico de San Jorge  
Vicario Apostólico de Sibundoy  
Vicario Apostólico de Valledupar  
Vicario Apostólico de Riohacha  
Prelado Nullius de Bertrania en Catatumbo

### PREFECTOS APOSTOLICOS

Rvdm. Padre Luis Eduardo García  
Rvdm. Padre Jesús María Coronado  
Rvdm. Padre José de Jesús Arango  
Rvdm. Padre Alfonso Robledo Mejía  
Rvdm. Padre Enrique Vallejo

Prefecto Apostólico de Arauca  
Prefecto Apostólico de Ariari  
Prefecto Apostólico de Guapi  
Prefecto Apostólico San Andrés y Providencia  
Prefecto Apostólico de Tierradentro

### COORDINADORES DE ACCION SOCIAL Y OTROS PARTICIPANTES

Pbro. Luis Carlos Serrano Perdomo  
Pbro. Iván Marín López  
Pbro. Ramón González  
Pbro. Emigdio Piñeros  
Pbro. Darío Castrillón Hoyos  
Pbro. Carlos Sánchez Torres  
Pbro. Pedro Rubiano Sáenz  
Pbro. Pedro Ignacio Guerrero  
Pbro. Evaristo Gelves

Coordinador Acción Social Duitama  
Coordinador Acción Social Jericó  
Coordinador Acción Social San Gil  
Coordinador Acción Social Zipaquirá  
Sub-Secretario Gral. del Episcopado  
Sub-Secretario Gral. del Episcopado en Bogotá  
Tesorero Gral. Arquidiócesis de Cali  
Director Diocesano Facatativá  
Párroco de Obregón Diócesis de Ocaña



# Personal

Armando Samper (Colombia)  
Carlos Madrid (Colombia)  
Rogelio Coto (Costa Rica)

Víctor Giménez Landínez (Venezuela)

Luis Marcano (Venezuela)

Manuel Rodríguez (Chile)

José Alberto Torres (Costa Rica)  
José Emilio G. Araujo (Brasil)

José M. Franco Ortega (Colombia)

## ESPECIALISTAS DEL IICA-CIRA:

Alberto Franco (Colombia)  
Antonio Merchán (Venezuela)  
Fernando Monge (Ecuador)  
Efraím Morales (Costa Rica)  
Geraldo Semenzato (Brasil)

## ESPECIALISTAS REGIONALES DEL PROYECTO 206:

Claudio Escoto (Costa Rica)  
Fausto Calzecchi-Onesti (Italia)

Joaquín Leiva (Chile)

Enrique Torres Llosa (Perú)  
Antonio Giles (Perú)  
Víctor Palma (Perú)  
Arnaldo I. Veras

Director General del IICA (en licencia)  
Director General Encargado del IICA  
Director Oficina de Relaciones Oficiales del IICA

Director de Programas de Reforma Agraria y  
Desarrollo Rural del IICA (Proyecto 206)  
Director Regional de la Zona Andina del IICA

Director Regional de la Zona Sur del IICA

Director Regional de la Zona Norte del IICA  
Jefe del IICA-CIRA

Representante Oficial del IICA en Colombia y Jefe  
de Información y Secretario del IICA-CIRA

Economía Agrícola  
Derecho Agrario  
Comunicaciones  
Planeamiento Regional  
Sociología Rural

Jefe del CIERA (Sede: Ecuador)  
Especialista Regional para la Zona Norte (Sede:  
Guatemala)  
Especialista Regional para la Zona Andina y Jefe  
Encargado del CENRA (Sede: Perú)  
Especialista Regional para la Zona Sur (Sede: Chile)  
Especialista Regional en el Brasil  
Especialista Asistente en Brasil  
Especialista Regional en el Paraguay



## La Iglesia y los Problemas del Desarrollo

56 OBISPOS DE COLOMBIA ESTUDIAN LA REFORMA AGRARIA

TODO EL EPISCOPADO NACIONAL HA PARTICIPADO EN UN  
SEMINARIO SOBRE LOS PROBLEMAS DE DISTRIBUCION DE  
LA TIERRA. LA DECLARACION FINAL Y LA FUNDACION DE UN  
INSTITUTO SOCIAL PARA EL DESARROLLO

El interés de la Iglesia por los problemas de la tierra y de su distribución más justa, puede mostrar ahora una serie de manifestaciones concretas en todos los meridianos y paralelos, de las Filipinas a las naciones de la América Latina. Sobre todo la estructura agrícola y agraria del gran continente viene siendo estudiada en todos sus detalles y se vienen sugiriendo aquellas soluciones económicas, políticas y sociales que den a la vez tranquilidad al campesino y al campo y que puedan asegurar un desarrollo integral a todo el país.

En la serie de estas manifestaciones hay que señalar una reciente reunión nacional de los Obispos Colombianos, que se desarrolló en Bogotá a mediados del pasado mes de julio. La reunión organizada por el Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), no es la primera manifestación de este género en Colombia; de hecho el mismo CIRA había organizado un primer seminario nacional para curas párrocos, sobre la Reforma Agraria en Octubre de 1964 y un segundo seminario al año siguiente. En los dos encuentros participaron numerosos sacerdotes colombianos, interesados directamente en los problemas más álgidos de la Reforma Agraria para sus parroquias rurales.

Pero el Seminario que se tuvo en el mes de Julio, en comparación con los anteriores tiene un nuevo aspecto: estaba destinado a un nivel más alto y reunía, tal vez por primera vez en el Continente Americano, a la asamblea plenaria del Episcopado de un país, directamente para tratar los problemas de la tierra.

Cuáles fueron los objetivos del Seminario? Ante todo, sugerir a la asamblea de los Obispos consideraciones precisas y documentos sobre la Reforma Agraria y sobre los principales factores que inciden en su éxito o en su fracaso; y además pedir a los Obispos un pensamiento preciso, acerca de las directivas de la Iglesia sobre la reforma de las estructuras agrarias, pensamiento que no puede menos de incidir en las iniciativas de cuantos están llamados en concreto a realizarla.

56 Obispos colombianos estuvieron presentes durante tres días y participaron en las discusiones, contribuyendo a redactar una comunicación final de la mayor importancia. Conjuntamente con los Obispos participó también en el seminario un grupo de unos cuarenta sacerdotes y numerosos seglares del mundo de la política. De esta manera se pudo tener una discusión eficaz y profunda sobre los problemas de la Reforma, discusión en la que participaron todos los exponentes del mundo colombiano.

Al Seminario llegó un Mensaje del Santo Padre; el Mensaje leído en la Asamblea, en presencia del Presidente de la República, Dr. Carlos Lleras Restrepo por S. E. Monseñor Aníbal Muñoz Duque, Administrador Apostólico de la Arquidiócesis de Bogotá, recordaba los puntos fundamentales de la doctrina de la Iglesia tendientes a obtener un auténtico y completo desarrollo, que no se puede reducir al simple crecimiento económico sino que debe ser integrado con un correspondiente progreso social. El Mensaje subrayaba también el papel de la Jerarquía en la enseñanza e interpretación auténtica de los principios morales que debe ser observados en el tema del desarrollo.

En el Seminario participó también Mons. Luis Ligutti, Observador permanente de la Santa Sede en la FAO, quien tomó la palabra en una de las sesiones para ilustrar los principios fundamentales que la Iglesia indica en el camino de una buena y eficaz Reforma Agraria, principios que ponen al hombre en el centro de todo desarrollo y que señalan a la justicia, a la libertad y a la colaboración de todos como los cimientos para apoyar la construcción de un mejor nivel social.

Los 56 Obispos reunidos en el Seminario aprobaron una declaración final en la cual se subraya como "urgente y necesaria" la reforma de las estructuras rurales; reforma impuesta por la dignidad humana, por los postulados del Evangelio y de la justicia distributiva y de absoluta necesidad para la paz social. La Reforma Agraria debe ser integral, sigue afirmando el documento final del Episcopado, y no puede consistir en una redistribución de la tierra, sino que debe estar acompañada de una adecuada asistencia técnica, de las facilidades de crédito y sobre todo de la educación del campesino, tanto por lo que respecta la cultura básica, como por la capacidad que pueda transformar al hombre que trabaja en el campo, de simple campesino en pequeño empresario agrícola.

El documento se dirige después a todos los propietarios de la tierra, cuyas propiedades caen bajo la ley de Reforma Agraria, para que acepten los sacrificios necesarios e invita a los campesinos a una participación activa en la misma Reforma, participación que se hace posible sobre todo a través de las organizaciones agrícolas que ya hace algún tiempo se han venido formando por el esfuerzo de dirigentes que se inspiran en los principios sociales cristianos.

En la misma declaración final, el episcopado colombiano anuncia la próxima fundación (se espera que para fines del año), de un "Instituto Social para el Desarrollo", con sede en Bogotá y con el fin de ofrecer cursos para sacerdotes y seglares que quieran tener una preparación sobre la problemática del desarrollo.

Según dichas conclusiones oficiales del Episcopado el nuevo Instituto: "orientará su actividad a la elaboración y a la definición de la división cristiana del desarrollo económico, social, adaptándolo a la situación particular de Colombia.

El cuerpo docente estará formado por un grupo de especialistas en los diferentes campos sociológico, demográfico, antropológico y económico que están implicados en el Desarrollo y en la Reforma Agraria, Habrá también profesores de Teología y Filosofía igualmente interesados en los problemas del Desarrollo".

Toda la prensa colombiana y buena parte de la de otras naciones de Sur América han dado el mayor relieve, a las crónicas sobre el Seminario y a las conclusiones que interesan directamente no solo a Colombia sino también a muchas otras zonas del Continente.

G. C.

(Tomado de la edición N° 185 (32.562) de L'Osservatore Romano del viernes 11 de agosto de 1967, pág. 3).



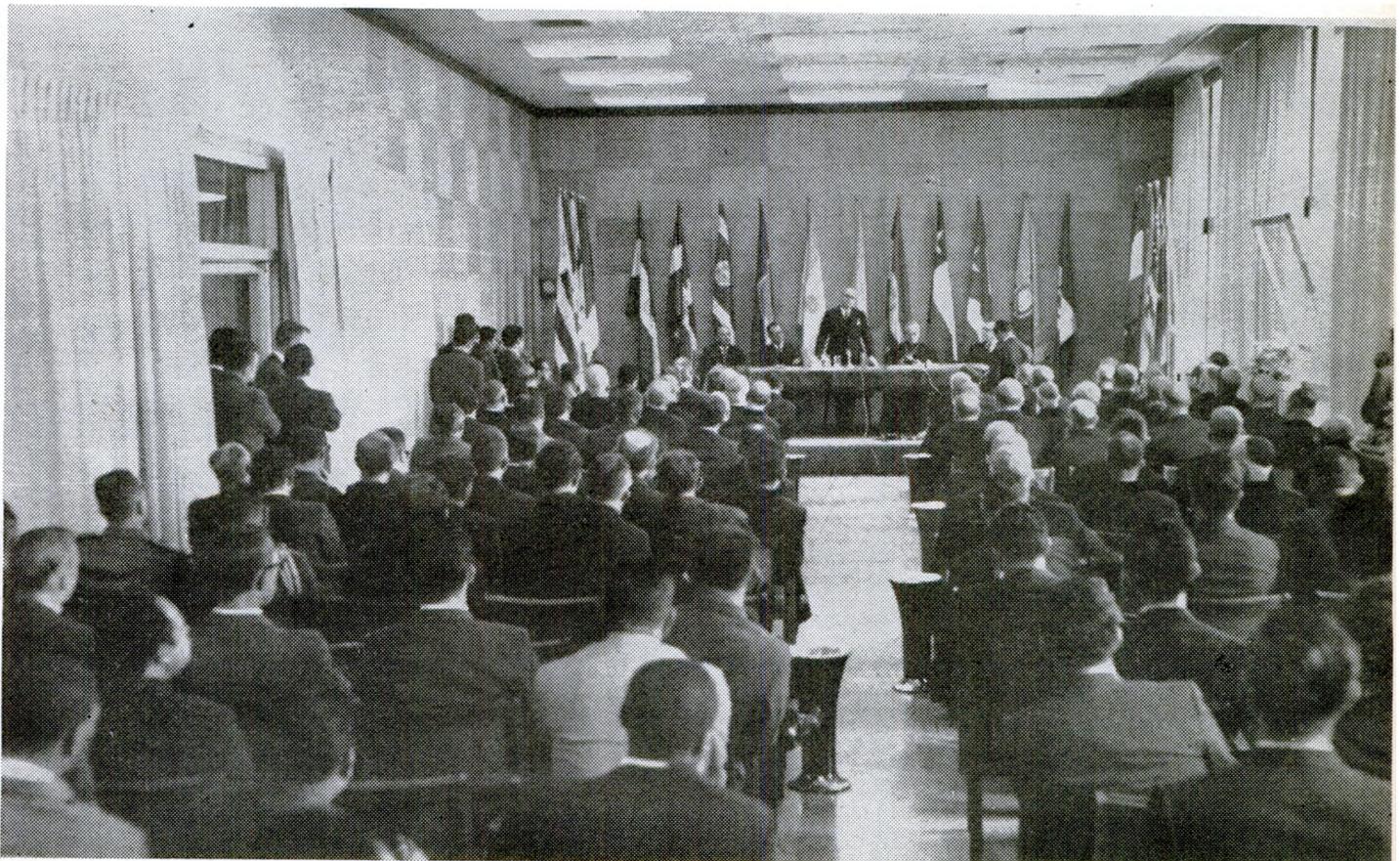
*S.E.R. Mgr. Raúl Zambrano, Obispo de Facatativá y Coordinador por parte de la Conferencia Episcopal.*



*Emb. José M. Franco Ortega, Jefe de Información y Secretario del IICACI-RA y Coordinador por parte de este Centro.*



## **Dos aspectos de la Inauguración**





*El Dr. José Emilio G. Araujo, Jefe del IICA-CIRA, lee su saludo de bienvenida en la sesión inaugural. De izquierda a derecha: Dr. Giménez Landínez, Director de Programas de Reforma Agraria del IICA; Ing. Samper, Ministro de Agricultura; Sr. Presidente de la República de Colombia; Sr. Arzobispo Administrador de la Arquidiócesis; Jefe del IICA-CIRA.*

# Palabras de bienvenida

Por  
**José Emilio G. Araújo**

Excelentísimo señor Presidente de la República. Señor Ministro de Agricultura. — Excelentísimo señor Arzobispo Administrador de la Arquidiócesis. Excelentísimos señores Arzobispos, Obispos, Vicarios y Prefectos Apostólicos. — Señores.

La transformación de las condiciones de vida del hombre del campo nos une en esta oportunidad y quiero inicialmente traerles el saludo más cordial de bienvenida a este Seminario de trabajo y reflexión.

El IICA y el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria se sienten inmensamente complacidos y honrados porque la Conferencia Episcopal de Colombia hubiera aceptado nuestra invitación para que los Obispos de este país se reunieran en torno del importante problema que constituye la implantación de la parte del proceso del desarrollo que es la reforma agraria.

Permítanme inicialmente que en nombre de nuestros Directores, doctor Carlos Madrid, Director General Encargado y doctor Víctor Giménez Landínez, Director de los Programas de Reforma Agraria del IICA, del doctor Joao Goncalves de Souza, Director del Departamento de Coopera-

ción Técnica de la OEA, de los técnicos del CIRA y en el mío propio, presente a Su Excelencia el señor Presidente de la República y a vosotros Excelentísimos señores Obispos y participantes de este encuentro, los más sinceros agradecimientos por el honor de tenerlos presentes en este cónclave.

A los que participan en este Seminario, desde luego, les agradezco la colaboración a estos trabajos, ya que con su cultura, interés y conocimiento de los problemas del desarrollo, permitirán ofrecer al país y a toda la América Latina un ejemplo ideal de servir y una contribución inestimable al análisis y solución de la problemática estructural que impide o dificulta el progreso de nuestros países.

Después de leer con filial atención y cuidado la Encíclica "Populorum Progressio", solo nos queda la preocupación de pedir que este Seminario se realice bajo la consigna de un análisis cuidadoso de este documento básico y magnífico. La clarividencia de conceptos expresados por Su Santidad Paulo VI nos ponen en el camino real de cómo se debe conducir el desarrollo de nuestros pueblos.

Es fundamental tener en cuenta que el hombre es el sujeto del desarrollo, pues además de las consideraciones puramente económicas, hay que mirar las de orden social y político, determinantes de la libertad y dignidad, inherentes a la naturaleza del hombre, hecho a semejanza de Dios. No se pueden admitir las condiciones infrahumanas de las "carencias materiales" ni menos las de "carencias morales", impuestas por las estructuras opresoras que provienen "del abuso del tener y del abuso del poder".

Estamos viviendo momentos de gran inquietud cuando al terminar este cuarto de siglo transcurrido desde el fin de la catástrofe de la Segunda Guerra hasta hoy, no podemos decir que hayamos tenido momentos de paz entre los pueblos, ni aún dentro de cada nación. ¿Por qué no alcanzamos la paz?

Las nuevas tecnologías desarrolladas por los procesos de industrialización, las crecientes facilidades de comunicación, la eliminación de causas endémicas de mortalidad, entre otros factores, son causas de que las nuevas generaciones lleguen a la edad adulta con una serie de ansiedades y conocimientos adquiridos muy distintos y mucho más amplios que aquellos que constituyeron motivo de transformaciones que marcaron otras épocas en nuestra civilización.

La explosión demográfica que trae grandes preocupaciones a los dirigentes de hoy, nos hace pensar que en estos próximos 20 años estarán llegando a la edad de aspirar a trabajo, legiones de manos, que representarán bocas que alimentar, mentes que piensan, individuos que tienen reacciones y que han de dirigir movimientos de opinión y de acción. Son generaciones de individuos que en este momento ya han nacido y están en proceso de crecimiento.

Datos presentados por el doctor Víctor Giménez Landínez en reciente reunión del BID, indican que en 1980 estarán llegando a los 17 años de edad, en toda América Latina, un total de 7.477.000 individuos, gran porcentaje, de los cuales son aspirantes a empleo. Hoy día, están llegando a la edad referida cerca de 5 millones de individuos por año en toda América Latina. Más de la mitad de este número se encuentra en las áreas rurales de nuestras naciones.

Cualquier análisis de las condiciones de uso de la tierra en nuestros países, nos permite verificar que no se está cumpliendo la prescripción del

evangelio de "llenar la tierra y someterla". La distribución de la tenencia de la tierra en Colombia, por ejemplo, según datos oficiales de 1963, indicaban que el 5.5% de propietarios ocupan 70% de la tierra y que por otro lado, el 70% del total de predios ocupan apenas el 6% del área. Estos números se repiten, a veces con mayor gravedad, en los demás países de América.

Esto es la causa de la preocupación expresada por muchos de nuestros gobernantes cuando, analizando solamente desde el punto de vista económico, apuntan como el gran problema de nuestro desarrollo al minifundio, o sea, el área de tierra en que vive una familia y en la cual no le es posible obtener un ingreso mínimo para satisfacer sus necesidades. Hay que ver, por otra parte, que gran cantidad de la tierra de la gran propiedad no está siendo utilizada. Datos de nuestros países, presentados por los propios gobiernos, nos indican que a partir de cierto tamaño de la propiedad, en general después de las 50 hectáreas, el empresario viene utilizando porcentajes mínimos, a veces 10% o menos del total de la tierra.

El subdesarrollo es función directa del sub-uso de la tierra y del sub-uso de la mano de obra. No impedimos, hoy día, que millares de individuos sub-utilizando su capacidad de trabajo lleguen a morir de hambre, sin que entretanto, se hagan utilizar áreas que constituyen verdaderos continentes dentro de nuestros continentes.

El hombre como sujeto del desarrollo integral, nos lleva a exigir el rompimiento de las estructuras basadas en el latifundio y en el minifundio. El derecho de cualquiera que impida el acceso al bien común, representa un obstáculo al desarrollo. La posesión de la tierra, de cualquier tamaño que sea, que no es utilizada, que no produce, que no da empleo, en fin, que no cumple su función social, es la razón para que en el proceso de desarrollo indiquemos como condición de su integral ejecución la implantación de un cambio en la tenencia y en el uso, que llamamos de Reforma Agraria Integral.

Sabemos que no es fácil, por su lado, el desarrollo de la empresa agrícola en los moldes de la empresa industrial o de servicios. La forma de trabajo en la agricultura no permite la regularidad de la máquina y la uniformidad de los procesamientos industriales. La falta de continuidad de los factores ecológicos obliga a formas de trabajo que no se adaptan a los horarios rígidos y a las

formulaciones legislativas generales. Por su propia característica, la agricultura es básicamente una empresa de atención personal y constante del hombre que trabaja la tierra y que debe vivir en ella. La explotación cooperativa y tipos especiales de tenencia tienen que subsistir los arcaicos sistemas empresariales habidos en la agricultura tradicional.

Lo que buscamos con el concepto de la Reforma Agraria Integral es establecer formas de utilización real de la tierra, haciéndola producir de acuerdo a sus capacidades, dando el debido empleo a la mano de obra inutilizada, permitiendo que un gran número de individuos pasen a ser consumidores, pasen a influir en la formación de capital, pasen a participar en el progreso de la comunidad a la cual están integrados.

Lo que deseamos con la Reforma Agraria es ocupar primero espacios que ya están servidos por la infraestructura, que ha costado tanto a nuestros pueblos establecerla y permitir que las tierras improductivas pasen a contribuir al desarrollo integral del país, con la función social que tienen. Complementariamente se desarrollarán las nuevas áreas y se ocuparán los espacios vacíos.

Sabemos que las disponibilidades de tierra que en general tenemos en nuestros países, no son suficientes para retener en el campo toda la población que ahí existe, que ahí nace, que ahí llega a la edad adulta de buscar empleo y de producir. Tampoco sería esto lo que desearía, ya que el desarrollo integral exigirá en la ciudad, en la industria y en los servicios, una demanda de mano de obra bastante más elevada que la actual. Pero es necesario que los que se quedan en el campo

sean partícipes del progreso, sean productores y consumidores para que en la ciudad se pueda dar pleno empleo a la mano de obra que ahí se encuentra y pleno uso en la economía de cada nación de los potenciales existentes.

Por eso creemos que la transformación masiva y rápida de nuestra condición del medio rural, es objetivo para este momento y no para mañana. Queremos con esto tener un hombre libre que pueda decidir desde la planeación y felicidad de su familia, hasta la determinación de las normas del Estado en que vive, libertad como base de dignidad, libertad incluso de no permitir que el Estado asuma el poder total de las cosas y de la gente, que el Estado transforme al individuo en su esclavo, pero sí que todo individuo sea, como sujeto del desarrollo, el determinante de las reglas que rijan la democracia en que vive.

Estas son las líneas generales del pensamiento que nos orienta y que nos trae a este trabajo, al que dedicamos el entusiasmo y la posible contribución personal en este programa que la Organización de los Estados Americanos viene desarrollando en los países de América. Esta es la razón por la cual os invitamos a este amplio y fraternal debate en que deseamos mucho más oír vuestros autorizados conceptos y aprender cuál es la interpretación real de la doctrina social cristiana, ya que estamos convencidos de que sólo con ella encontraremos la decisión para ponernos definitivamente en el cumplimiento de la línea de acción que se deduce de la frase final de Su Santidad Paulo VI en su magnífica Encíclica, ya citada, cuando dice: "Si el desarrollo es el nuevo nombre de la paz, quién no querrá trabajar con todas sus fuerzas para lograrlo".

*El Excmo. Señor Dr. CARLOS LLERAS  
RESTREPO, Presidente de Colombia,  
quien pronunció el discurso inaugural.*





*El señor Presidente de la República improvisa su discurso. De izquierda a derecha: Dr. Giménez Landínez, Director de Programas de Reforma Agraria del IICA; Ing. A. Samper, Ministro de Agricultura; Sr. Presidente; Mgr. Muñoz Duque, Arzobispo Administrador de la Arquidiócesis; Jefe del IICA-CIRA.*

# Discurso ★ inaugural

Por

**Carlos Lleras Restrepo**

Excelentísimos señores Arzobispos y Obispos, señores:

Quiero ante todo dar las gracias a los organizadores de este Seminario por haberme honrado invitándome a hablar ante un auditorio de tan excepcionales condiciones. En segundo término, quisiera concretar mi disertación sobre los problemas agrarios colombianos, declarando que hemos examinado con el señor Ministro de Agricultura, la declaración de la Conferencia Episcopal en lo relacionado con la Reforma Agraria y hemos tenido la satisfacción de encontrar, él y yo, una absoluta identidad de pensamiento y de principios entre esa declaración y lo que nosotros creemos que debe hacerse en Colombia.

Es realmente, creo, una fortuna para el país, que en un momento en que los problemas sociales tienden a volverse tan agudos, se encuentre una unidad total, completa de orientación en materia tan delicada como la Agraria, entre las dos potestades: El Estado y la Iglesia. La labor oficial, podrá así adelantarse con el apoyo inmenso de los principios de la doctrina social cristiana, que animan la acción del Episcopado colombiano y que naturalmente deberán tener un influjo trascen-

dental sobre todo el país, que tiene que prestar a la labor de la Reforma Agraria y yo diría a la labor de toda la transformación de la vida rural, una cooperación estrecha, que es el espíritu que ha animado a los últimos Pontífices en sus análisis de los problemas sociales. Que el espíritu que se trasluce de manera tan elocuente en la comunicación que acabamos de oír, presida la labor social del Estado y de la Iglesia en esta etapa de la vida colombiana, labor que queremos adelantar como lo he querido y repetido tantas veces en íntimo acuerdo; porque creemos que ese acuerdo es indispensable para el éxito y sólo bienes puede traer a la República.

La dificultad de abarcar la Reforma Agraria, el contenido de una Reforma Agraria, radica mucho en la diversidad de sus aspectos y también en el cambio que a través del tiempo han tenido los problemas. Quizá resultará útil para entender bien cómo se plantea hoy el problema de la Reforma Agraria en Colombia, hacer un breve recuento histórico de cómo se fueron presentando en Colombia los problemas agrarios y cómo se fueron presentando los intentos de solución antes de descubrir el panorama tal como el Gobierno Nacional lo contempla en estos momentos. Yo recuerdo

---

\* Este discurso no fue leído. La versión magnetofónica no ha sido revisada por el autor.

muy bien, que el problema agrario se planteó ante todo en Colombia como una disputa sobre propiedades de las tierras, una disputa que comenzó desde el siglo pasado entre propietarios titulares de vastas extensiones, la mayor parte de las veces injustas, y los colonos a medida que iba creciendo la población se desbordaban sobre esas tierras, las desmontaban y trataban de establecerse definitivamente en ellas. Cuando a partir de 1928, después de que se habían solucionado años antes los problemas de litigios de tierras en regiones como el Quindío, se agudizó el problema agrario; éste presentaba tres aspectos esenciales en el país: primero una discusión entre supuestos propietarios de tierras y colonos ocupantes sobre si las tierras que estos últimos habían ocupado, eran o no baldías; en segundo lugar, el problema de qué hacer con el régimen de baldíos en lo futuro, qué hacer con las tierras que se mantenían incultas, mientras había tantos brazos demandando campo en donde emplearse útilmente, y en tercer lugar, se presentaban problemas de relaciones de trabajo; relaciones entre propietario y jornalero, relaciones entre propietario y arrendatario o aparcerero. Las formas como se explotaba la tierra, presentaban a fines de la década de los años 20, como todavía presentan algunas regiones del país, manifestaciones enormemente injustas.

La situación ha cambiado mucho, pero yo recuerdo que antes de dictarse la Ley de Tierras de 1936, se examinaron los problemas agrarios, se encontraba en muchas regiones predominantemente ese conflicto entre un propietario dueño titular del suelo y un arrendatario sujeto a condiciones de pago, de entrega de sus frutos a menos precio, a más de otra serie de cargos como la obligación de comprar en la tienda del patrón, etc., que les estaba impuesto por los contratos. Cuando hoy, uno examina el panorama, ve como regiones que han sido fruto de mucha agitación y donde inclusive la organización comunista cobró gran auge, correspondían a aquellos sitios donde la injusticia social había sido más antes, la forma como se formaron, como se crearon y como se manejaron; por ejemplo, las regiones cafeteras de Viotá, explica perfectamente el que éste hubiera sido uno de los centros de agitación social más intenso desde 1928 y que haya continuado siendo todavía un foco de agitación y organización comunista. A todos esos problemas se fue acercando el Estado de distintas maneras, no siempre con acierto, a todos les ha tratado de buscar solución, pero no ha visto todos los aspectos del problema simultánea-

mente; ha llegado con retardo el Estado a ver esos aspectos del problema y aparte de eso, todo el panorama de distribución de la propiedad agrícola se ha ido transformando entre tanto en los 40 años transcurridos desde que cobraron tanta dureza los problemas sociales agrarios en el país.

El panorama de distribución de las tierras ha cambiado porque la población ha aumentado extraordinariamente. Se han ocupado áreas nuevas y se ha subdividido también la propiedad en muchas regiones. De otro lado, ha cambiado la técnica agrícola que es uno de los fenómenos más extraordinarios del mundo contemporáneo, porque la revolución técnica llegó a la agricultura con un retraso inmenso, en relación con la revolución técnica de la industria. Pero esa revolución técnica que se ha acelerado de tal manera que ha producido el fenómeno de que cada vez se necesitan menos brazos para producir los alimentos, y las materias primas agrícolas que se requieren, por eso, el volumen de la población empleada en los campos, va disminuyendo en casi todos los países sin que disminuya la producción agrícola, sino muchas veces coincidiendo más o menos, con un aumento en la producción y esta evolución y este cambio en la tenencia de las tierras y el cambio en la técnica de la agricultura, ayudan a complicar problemas, van creando situaciones como algunas de las cuales habré de referirme ahora, situaciones dramáticas muchas veces. Uno se inclina a creer que el empleo de la técnica no puede producir sino buenos resultados de mejoramiento, porque aumenta el volumen de la producción, pero cuando se detiene a pensar que esa técnica no llega con igual velocidad, ni de la misma manera a todos los sectores y que todos los sectores sociales no están capacitados para aplicarla, comprende que también en el empleo de la técnica puede encontrarse un nuevo factor de desequilibrio y evidentemente ese nuevo factor de dramático desequilibrio, se está presentando en Colombia, al lado de la gran productividad que se obtiene en las tierras aptas para mecanización, manejadas por empresarios agrícolas que conocen de nuevos procedimientos, emplean los fertilizantes; que analizan sus suelos, encontramos una inmensa nueva masa campesina que emplea todavía los viejos instrumentos, las antiguas rutinas, que utiliza de manera inadecuada los suelos y cuyo índice de productividad es naturalmente muy bajo, de ahí que al producirse la competencia entre el gran productor que puede tener costos relativamente bajos con relación a los rendimientos y el pequeño

agricultor rutinario, surja una nueva causa de desmejora de grandes grupos sociales en los campos, causa que ya empieza a ser visible en Colombia, pero que sin duda nos presentará problemas mucho más graves, si no encontramos soluciones a medida que la técnica agrícola se extienda más en las tierras planas del país, sobre todo, se extienda más la mecanización y el empleo de procedimientos modernos. Cómo se fue acercando el país a resolver el problema de tenencia de tierras y cómo se plantea hoy el problema de tenencia de tierras, que es uno de los aspectos de la Reforma Agraria?

La tierra es el gran instrumento de trabajo del campesino, es la base del trabajo del campesino, y no se puede concebir el estudio de la Reforma Agraria sin comenzar por preguntar quién posee la tierra, cómo está dividida la tierra, disponen los campesinos de tierra donde trabajar por su cuenta, o son campesinos dependientes y qué forma de relación de trabajo entonces existe entre propietarios y el campesino dependiente.

El Estado se encontró por mucho tiempo en Colombia, siendo propietario de inmensas extensiones, es verdad que no siempre de las mejor situadas; la mejor situadas habían sido objeto de apropiación individual desde muy temprano, pero estaban los inmensos terrenos baldíos y durante mucho tiempo se consideró en el país que no había problema, porque lo que sobraba era tierra. Sin embargo, con el correr de los años, se fue estableciendo que esas tierras baldías, las que eran accesibles, las que iban siendo comunicadas con las ciudades, por consiguiente con los mercados de consumo, habían sido también objeto de apropiación, unas veces legítimamente y otras de manera abusiva; los baldíos nacionales en los sitios mejores habían ido pasando a manos particulares y habían ido constituyendo vastas propiedades, mientras una creciente legión de pequeños trabajadores no hallaba tierra apropiada. Con ese fenómeno de apropiación coincidía el fenómeno de bajísima utilización de la tierra, al cual se ha referido el doctor Araújo en su intervención de hoy, porque se necesita mucho capital para poder utilizar económicamente esas vastas extensiones de tierra y no se contaban los propietarios; no contaban con un capital suficiente, entonces floreció, o bien una forma de agricultura extensiva o de ganadería principalmente, o bien, permanecieron incultas por mucho tiempo, grandes existencias y naturalmente se fue produciendo, se fueron creando situaciones de hecho, los colonos fueron

invadiendo esas tierras y se presentó ese litigio entre el título, la real cédula de adjudicación; el título de adjudicación de baldíos, y el hombre que había entrado con su hacha, con su familia a tumbar los bosques, a tratar de formar potreros o a sembrar cafetales. Esa fue la primera demostración dramática de que era necesaria una Reforma Agraria en Colombia. La Ley de Tierras de 1936, trató de hallarle una solución a estos problemas por medio de dos figuras jurídicas: la extinción del dominio sobre las tierras que no se subexplotaran económicamente y por prescripción adquisitiva de dominio a favor de las personas trabajando por cinco años o más la tierra, creyéndola baldía, como ocurría en muchísimos casos en el país; pero esas disposiciones sobre la Ley de Tierras no tuvieron nunca organismos, mecanismos apropiados para aplicarse. En realidad entre 1936 año en que se dictó la Ley de Tierras y 1958, no se declaró una sola extinción del dominio por falta de explotación económica de las tierras. La Ley había creado los jueces de tierra que después se suprimieron y no había ningún mecanismo efectivo para que la Ley funcionara; los campesinos que habían invadido tierras consideradas como baldíos, numerosísimas en el país, tampoco se tomaban el trabajo de presentarse ante el Juez para hacer valer su derecho de haber adquirido el dominio de la tierra por prescripción adquisitiva, y esa falta de títulos, otro de los problemas que ha contemplado el país desde la ausencia de una titulación adecuada, coloca a los que trabajan la tierra en imposibilidad de obtener crédito con facilidad, les crea una situación jurídica incierta. Del otro lado, el problema fue cambiando de aspecto por el simple fenómeno de subdivisión de las tierras, producida por la herencia en muchas regiones del país, el minifundio que se creó con la división de los resguardos de indígenas, que se creó con los procedimientos empleados desde la Colonia, que fueron sacando a los indígenas de las tierras planas para llevarlos a las colinas en pequeñas propiedades que era lo único que podían cultivar con sus medios precarios; ese problema se fue agudizando con el simple crecimiento de las familias, la inscripción de las tierras. Uno se sorprende hoy de ver el estado de pobreza de la población rural en regiones que antes se consideraban como relativamente prósperas, a pesar de que los campesinos tenían menos medios de ayuda, menos crédito y menos ayuda técnica. Pero era que disponían de extensiones mayores.

La multiplicación de la familia ha ido fraccionando en grandes partes el territorio nacional, ha

ido fraccionando la propiedad y hay departamentos como los tres que componen el antiguo Caldas, que son víctimas del fenómeno de minifundio, como son víctimas del fenómeno del minifundo los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y de los Santanderes. Sobre pequeñísimas parcelas la gente trabaja cada vez con menos resultado, el problema del minifundio se complica con el hecho de que el minifundio se ha multiplicado sobre todo en las laderas. En ciertos casos, la naturaleza de los cultivos ha defendido los suelos contra la erosión, como es el caso del café y en otras oportunidades, en otros sitios, la naturaleza de los cultivos propicia la erosión, cuando se trata de sembrar trigo, cereales en general o papa. Un mal manejo del suelo en terrenos de gran declive ha ido produciendo la desaparición de la capa vegetal, y uno puede seguir en muchas regiones del país, en las últimas décadas, el proceso de empobrecimiento progresivo de la población campesina. Ese empobrecimiento progresivo y esa abundancia de brazos que no pueden ocuparse en esas parcelas insuficientes, ha hecho que se mantenga constantemente la corriente de colonización espontánea que ha sido siempre desde los orígenes del país, uno de los fenómenos económicos más notorio. Ha habido siempre un flujo de población sobrante que va ocupando tierras nuevas, y en la medida en que la apertura de vías de comunicación ha facilitado su movimiento, las tierras se han ido llenando naturalmente con mucha más rapidez en la medida que se ha multiplicado la tasa de crecimiento de la población, principalmente por la baja de la mortalidad y en la medida en que el acceso a las tierras ha sido más posible y la vida en ellas es más fácil por la creación de nuevas condiciones de sanidad ambiental. Hoy en día, el fenómeno más notorio de la economía colombiana, que se presenta también en otros pueblos tropicales, es el descenso de los altiplanos de la ladera a las tierras cálidas de la llanura. Antes no se podía. En el siglo pasado los comentaristas económicos decían: la riqueza del país está en nuestra tierra, en estas tierras bajas, pero contra el desarrollo de la riqueza de esas tierras bajas, conspiraba el paludismo, la fiebre amarilla. En la medida en que esas tierras han sido saneadas, se ha producido la marcha hacia la tierra baja, el desbordamiento de las gentes que ya no caben en las laderas ni en los altiplanos, grandemente dañados con la erosión; pero ese descenso hacia las tierras bajas ha encontrado en Colombia dos problemas que se nos plantean hoy en la Reforma Agraria: 1º — Que muchas veces

tierras bajas están apropiadas, dedicadas a tipos casi siempre de ganadería extensiva, tipos de explotación de ganadería. Muchos comentaristas de nuestra realidad económica, llamaban la atención sobre el contraste que presentaba el fenómeno de una población trabajando en pequeñas parcelas, en las condiciones más ingratas y el ganado pascando en las praderas.

Al producirse el desbordamiento de las gentes en las tierras bajas, ese fenómeno tiende a modificarse, pero tiende a modificarse por intervención del Estado. El Estado tiene que intervenir para acelerar el proceso de modificación y hacer que se produzca sin fricciones, sin conflictos, sin choques violentos entre los propietarios titulares y los que van descendiendo a la llanura y el otro fenómeno que se presenta es el que la ocupación de esas tierras bajas tropiezan en muchas veces, como es el caso en toda la gran llanura costera del norte de Colombia, con las condiciones de la meteorología. Para que esas tierras se puedan adecuar a la agricultura, se puedan emplear en la agricultura, es necesario realizar grandes transformaciones porque el régimen meteorológico es inadecuado; períodos prolongados de sequías, inviernos muy fuertes, inundaciones, por consiguiente en muy buena época del año y que obligan a trastear los ganados y que hacen imposible un cultivo razonable; pérdida de cosechas por sequías. El problema de aprovechamiento de esas tierras que constituyen la reserva para este trabajo nacional sobrante, para estos brazos que ya no caben en las tierras ocupadas de antiguo, el problema digo, es el de realizar las inmensas inversiones que se necesitan para poder regular el curso de las corrientes de agua; drenar las tierras que se inundan y proveer el sistema de riegos adecuados; entonces el problema de ocupación de los recursos de tierra de que disponemos implica una acción por una parte de vías de comunicación adecuada, porque nosotros no sacamos nada con llevar gente o con permitir que la gente se vaya a colonizar tierras nuevas, si esas tierras no tienen una comunicación con los mercados y la gente que ahí se coloque, estará condenada a vivir en las condiciones más precarias sin servicios y sin poder sacar a vender a precios razonables sus productos, y en segundo lugar, necesitamos hacer más inversiones quizás más cuantiosas que las de las vías de comunicación, en las obras de riego y de avenamiento de las tierras. Me parece que se plantea hoy el problema agrario en Colombia. La proporción de latifundios en las tierras ocupadas de antiguo, es

relativamente pequeña, se opera todavía mucho sobre datos viejos.

Los estudios, la experiencia práctica del Incora muestra que el problema del latifundio en las tierras ocupadas por la agricultura desde hace mucho tiempo es minúsculo en Colombia. Las cifras engañan mucho porque se toma el conjunto del país, pero cuando uno va a estudiar qué características presentan ciertos latifundios, se encuentra con que son latifundios por necesidad, porque son económicamente aprovechados, porque no se puede pensar en desarrollar allí unas explotaciones agrícolas, ni una ganadería en pequeña escala. El problema de los latifundios subsiste en cierta medida en las tierras nuevas, las tierras que se van incorporando por las vías de comunicación o en las tierras que hay que adecuar a la agricultura por la transformación o los riegos y por los adrenamientos. Hay que aplicar la subdivisión de las tierras sin que yo diga que la parcelación de las tierras no sea necesaria, no se presente como necesaria también en las tierras cultivadas de antiguo, donde la densidad de la población ha alcanzado un grado extraordinario, donde el minifundio va a poner la necesidad prevista ya en la Ley Agraria y hacer concentración parcelaria, es decir, volver a reconstruir explotaciones agrícolas de suficiente tamaño para que sobre ella pueda sustentar la familia. Entonces hay que apelar a las tierras, aun cuando no sean latifundios, aun cuando sean de extensión relativamente moderada y estén bien cultivadas, hay que apelar a esas tierras para poder reconstruir explotaciones agrícolas para la gran masa campesina, es una solución elemental.

Al lado de estos problemas, naturalmente subsiste el de las relaciones de trabajo; problemas de las relaciones de trabajo, es decir, de las relaciones entre el propietario y el asalariado, o entre el propietario y el arrendatario o aparcerero, que es todavía agudo en algunas regiones. Y la evolución de la técnica moderna ha agudizado más el problema en ciertas partes del país. Para ciertos cultivos en ciertas regiones, digamos las regiones tabacaleras por ejemplo, persiste un sistema de aparcería o de arrendamiento gravoso por lo regular para el trabajador. La nueva Ley Agraria, reforma de la Ley Social Agraria, que se está considerando en el Congreso, contempla la posibilidad de transformar rápidamente en propietarios a todos estos arrendatarios que hoy ven que una parte muy considerable de su ingreso se va para el propietario titular. De otro lado, está el problema del jornale-

ro agrícola mal pagado; el salario agrícola es muy bajo en el país, extremadamente bajo y por la circunstancia de que el jornalero agrícola no encuentra trabajo todos los días de la semana. Uno puede recorrer las distintas regiones de la República encontrando que los jornaleros son empleados de 3 a 4 días por semana.

La mecanización produce un menor empleo de mano de obra, a uno le impresiona recorrer ciertas regiones, ver grandes cultivos, no ver ninguna casa campesina. La mecanización ha desplazado al hombre; el que llega con el tractor no es siquiera de la región, es un mecánico de la ciudad, es un obrero de la ciudad, el campesino ya no tiene trabajo. Basta salir por ejemplo al norte del Tolima para ver en Honda, en Ambalema, en Armero, las gentes esperando en la plaza cuando se les llame para un trabajo ocasional y recibiendo jornales tres o cuatro veces en la semana, si mucho, con una abundancia de mano de obra que produce por lo regular un salario bajo, se dice: la gente es perezosa, no quiere trabajar; habría que saber en qué condiciones está esa gente para antes calificarla de perezosa, averiguar qué papel ha cumplido en producir esa pereza; las enfermedades tropicales y la mala nutrición y las condiciones del clima en que se trabaja. La verdad es que la mecanización de la agricultura por una parte, y por otra la mecanización de las obras públicas y la abundancia de la producción han producido un fenómeno de depreciación del salario rural. Antes cuando se emprendía la construcción de una carretera con gran empleo de mano de obra, había un factor de equilibrio de salario rural, que va desapareciendo en la medida en que se emplean todas las máquinas de manera que la situación del jornalero campesino, excepto en aquellos sitios donde se han construido grandes empresas, ingenios azucareros, es precaria. Otras veces por la naturaleza misma de los cultivos agrícolas crea esas situaciones inestables en el ingreso del campesino. No hay sino trabajo estacional, el campesino emigra de unas regiones, por ejemplo para ir a coger el algodón en la época de la cosecha. Cuando subsistía, predominaba el gran cafetal era tan notoria la emigración de los campesinos en la época de la cosecha del café, pero claro, pasa la época de la cosecha con todos los inconvenientes que tiene la emigración campesina, el rompimiento de la familia, la acumulación de una masa de gentes que son explotadas para el vicio, para el alcohol, para el juego y que abandonan sus familias muchas veces de manera definitiva. A mí me

ha impresionado mucho; visitando ciertas regiones del país el clamor de las familias que han visto emigrar los hombres en busca de trabajo en otras regiones y que no los han visto volver, esos, en cuanto a la situación de propiedad que presenta el doble aspecto de la necesidad de dividir latifundios, sobre todo en las tierras que hay que adecuar, cambiar de destinación, pasar de la ganadería a la agricultura o a la ganadería intensiva y en cuanto a la necesidad de hacer lo que se llama la concentración parcelaria, volviendo a refundir parcelas para crear unidades agrícolas capaces de sustentar una familia en cuanto a las relaciones de trabajo. Pero desde hace muchos años el Estado empezó a ver los otros aspectos del problema agrario, empezó a ver el problema de crédito, se encontró con una población campesina víctima de la usura que tenía que vender por anticipado sus productos para poder sostenerse mientras sembraba, mientras recogía sus cosechas. Al problema del crédito se acercó primero el Estado por medio de la Caja Agraria; no se puede negar que ha hecho una labor muy grande. Hoy día centenares de miles de campesinos disfrutan de los servicios de la Caja Agraria, a veces imperfectamente; los mecanismos se van volviendo pesados, se van volviendo difíciles, no existe suficiente espíritu de servicio, muchas veces en los funcionarios que someten a los campesinos a más trámites de los necesarios. Se abandonó el criterio primitivo de hacer algo más local, que los agricultores de cada región administraran su crédito, y se montó una burocracia excesiva. Son fallas en la manera de operar del Estado y dentro del mejoramiento indiscutible que se ha obtenido en el crédito, pues esas fallas habrá que procurar reformarlas si se quiere transformación agrícola del país y la transformación desde el punto de vista social, desde el punto de vista del hombre, que sea un hecho. En materia de distribución cómo hacer para que el campesino reciba el justo precio, para que ese campesino que llega al mercado con su carga de café o con su carga de yuca o de papa no tenga que venderla al intermediario por lo que éste quiera darle. El Estado también se ha acercado a este problema, primero en el campo del café, por la acción de la Federación Nacional de Cafeteros, más tarde ha tratado de extender su acción a otros sectores por medio del Instituto Nacional de Abastecimientos, imperfectamente siempre, porque se olvidó de que no se puede reformar un sistema de distribución, simplemente creando agencias, creando burocracias, que eso no puede funcionar así, que se nece-

sita organizar la población campesina. Por eso nos encontramos hoy en la presencia de otros de los aspectos fundamentales de la Reforma Agraria. No basta cambiar la distribución de las tierras, es que no basta dotar de tierras, es que no basta dotar de crédito, es que no basta cambiar los elementos mecánicos con que se producen, siendo que es necesario organizar al hombre, organizar la sociedad rural. Sólo mediante una buena organización de la sociedad rural podrán ponerse a funcionar todos los mecanismos de ayuda y de transformación, en lo económico, en lo social, en lo cultural, en lo moral, de manera adecuada la gran etapa que se tiene que abrir ahora paralelamente a la de la modificación de las estructuras de la propiedad rural; en la modificación de la sociedad rural; hacer que se cumpla en Colombia el proceso del tránsito del campesino aislado al campesino asociado, porque sólo el campesino asociado queda en capacidad de asimilar las enseñanzas de la extensión o de aplicar la técnica; poder saber qué cultivos resultan más adecuados para sus suelos; poder recibir oportunamente el crédito y sobre todo poder establecer un sistema distinto de distribución. El campesino agrupado en cooperativas ya puede pensar en comprar más barato los insumos agrícolas, los abonos, la maquinaria, los elementos de trabajo; ya puede pensar en transportar en camión los productos, no tener que venderlos al transportador, al precio que éste quiere pagarlos; ya puede pensar en una relación directa entre él y el consumidor, para que la mayor parte de la utilidad no se quede en manos del intermediario. Y ese campesino asociado ya puede también ir transformando las condiciones de su vida, ir cumpliendo ese proceso de transformación material de su vida y de la transformación moral y cultural consiguiente, sólo unido, asociado, será materia para operar sobre él por medio de la enseñanza que le de el conocimiento general de la lectura, de escritura indispensable para que pueda entender otras cosas y el conocimiento técnico que le ayude a manejar bien el suelo, a sacar de éste el mayor producto. Por eso nosotros hemos considerado que forma parte integral de la Reforma; parte necesarísima de la Reforma, la asociación campesina, bajo distintas formas, pero que naturalmente deben encontrar su culminación en la asociación cooperativa. No creemos que siempre se pueda comenzar por la cooperativa; se requiere un grado de educación, de enseñanza grande; pero tenemos que ir asociando de distintas maneras al campesino para colocarlo en la posición de irle infundiendo los principios

de cooperación e irle creando ese espíritu de trabajo en común y de solidaridad que es absolutamente necesario. A sí se ve cómo en el transcurso de una evolución larga, pero de la cual puede tenerse presente con bastante claridad, los rasgos característicos de los últimos 40 años, se van descubriendo los aspectos que constituyen una Reforma Agraria integral. El viejo concepto de dividir la tierra simplemente, que la Reforma Agraria consistía en dividir simplemente la tierra, ya es un concepto caduco; nada se saca con poner a un individuo sin educación, sin preparación, sin capital sobre un suelo que no sabe siquiera manejar y que no puede explotar; que cuente con los instrumentos, con el capital, con los implementos necesarios para explotarlo bien. Ya sabemos que no basta dar la tierra; sabemos que es necesario dar capital, vigilar la inversión del capital, dar crédito como se está haciendo hoy por el Incora; el crédito supervisado, es decir, crédito que se otorga para emplear los dineros de acuerdo con un plan, por un plan ya estudiado. Al campesino diciéndole que su suelo le sirve para ésto; cómo le puede producir mayor ingreso; es empleando sus suelos con tales cultivos y de tal manera usted tiene que hacer sus inversiones así, y le vamos a ir dando el crédito en la medida en que usted vaya desarrollando ese plan, de acuerdo con las etapas previstas. Sabemos el papel que juega la técnica, sabemos que si al campesino no le modificamos su forma de trabajo, va a perecer delante de la competencia del gran agricultor mecanizado que siempre subsistirá y que muchas veces es conveniente que subsista, porque constituye un factor de contagio o de progreso.

El agricultor grande con conocimientos, con capital, lleva la técnica al campo y contagia a los demás, da el ejemplo de una forma de explotación moderna, pero tenemos que capacitar al pequeño, para que aplique los procedimientos en grande.

No es de ninguna manera cierto que para obtener una grande productividad agrícola, un gran crecimiento de la producción agrícola en Colombia sea indispensable mantener la gran propiedad, y que sólo se pueda producir económicamente y emplear los medios mecánicos en la gran propiedad. Es posible emplear todos esos medios en la pequeña propiedad, si se sabe combinar a través de la organización cooperativa, y el ideal realmente en un país como éste, donde hay que partir de

la realidad de que tenemos una inmensa masa rural, el ideal no es la gran explotación que excluye al hombre; el ideal son las pequeñas explotaciones que emplean el máximo de hombres, que retengan en el campo el máximo de hombres, pero que le faciliten a esos hombres la manera de trabajar en las mismas condiciones técnicas y con un rendimiento semejante al que puede obtener el gran empresario, con un rendimiento mejor, y la historia nos ofrece casos de que eso es así y tenemos ejemplos que podríamos citar para rebatir la tesis de quienes miran sólo el aspecto económico y no les importa el hombre, creen que podemos seguir acumulando en las ciudades a todos los campesinos que tienen que salir de los campos empujados por el avance de las máquinas. Tenemos ejemplos de que los pueblos que tienen grandes masas rurales, tienen que acomodar su estructura, la estructura de su producción a la existencia de esas grandes masas rurales. No pueden proceder con el mismo criterio de los Estados Unidos o Inglaterra, tienen que proceder con el mismo criterio del Japón o de Tailandia y en lugar de sacar al campesino del campo, al pequeño campesino, hacer que ese pequeño productor tenga un rendimiento, tenga una eficacia semejante o mayor que la del gran empresario agrícola. Para eso necesitamos llevar la extensión agrícola, los conocimientos necesarios; necesitamos cooperarlo, organizarlo, darle crédito, estudiar la forma como debe producir, darle toda la asistencia técnica, social y financiera como dice la Ley de Reforma Agraria, que ese campesino necesita. Es muy importante al ocuparse de Reforma Agraria tomar en cuenta lo que puede ser el ideal, más o menos, el ideal de nuestra sociedad. Será fatal que se cumpla en Colombia el proceso de las grandes masas campesinas emigrando, concentrándose en las ciudades, en busca de una ocupación que no siempre se les puede dar. No tenemos las posibilidades de un desarrollo de la industria de los servicios suficientes acelerados para ocupar esos brazos.

El problema que vemos, las concentraciones urbanas, es el de una desocupación creciente, de un fenómeno estructural del actual momento en Colombia. No es transitoria, no es que porque se haya bajado por unos meses el café o porque se haya retardado la ayuda externa o porque se haya manejado de tal o cual manera la política financiera, haya aumentado la exportación, no, la desocupación aumenta progresivamente con un fenómeno estructural; de esta concentración urbana, se tiene que admitir también, tiene que ser objeto

de soluciones estructurales. Tendremos que resignarnos a eso; ver llegar esas masas campesinas que como no encuentran ocupación productiva, o bien aumenta el desempleo y llenan de tugurios los alrededores de las grandes ciudades, o bien inventan las más inverosímiles y equívocas profesiones que van desde la venta de billetes de lotería o la venta de animales en las calles, hasta la venta de narcóticos, el contrabando, la distribución de contrabando a otras formas ya más graves y más agudas de delincuencia; o por el contrario podemos concebir el ideal del progreso colombiano, reteniendo una masa relativamente grande de población rural, abriéndoles nuevas tierras con vías de comunicación, pero dándole a esa comunicación espontánea los servicios que necesita para que tengan esos colonos un nivel de vida razonable, un nivel que les retenga en el campo, porque no se les puede decir ya a las gentes que se vayan al monte a vivir en condiciones primitivas. Yo creo que nosotros tenemos que ajustarnos a la realidad de que por muchos años y quizás de manera indefinida, la masa rural colombiana será muy grande, aun cuando ha cambiado la proporción entre población rural y urbana; y no es ideal que el cambio de proporción se ecele grandemente, debemos retener en el campo, eso sí dotando de condiciones humanas a la gente, la mayor cantidad posible de población y aumentarle su productividad y hacerla dueña de la tierra donde no lo es; ir transformando el tamaño de las explotaciones agrícolas en aquellos sitios donde ya la división automática de la propiedad por la herencia ha hecho que las familias no puedan subsistir. Es toda una empresa inmensa, es todo el conjunto del panorama socioeconómico del país, el que tiene que contemplarse. La Reforma Agraria no es una empresa administrativa aislada, es una gran labor social, es toda la estructura de la sociedad colombiana lo que se encuentra en juego y lo que hay que contemplar.

Yo creo que en este Seminario esa visión de conjunto no se puede perder de vista, no hay que enredarse sólo en los problemas particulares de la técnica y contemplar la Reforma como una operación de aumento de la producción agrícola o de solución de determinados conflictos locales de ciertos grupos campesinos; yo creo que hay que contemplarla como una gran operación social, que interesa a todo el conjunto de la comunidad colombiana. Hay una relación estrecha entre lo que será la vida futura del país en las ciudades, en los campos, y en la Reforma Agraria. Hay una rela-

ción estrecha entre el orden público, la posibilidad de una revolución pacífica y la manera como se maneje la vida rural colombiana. No quisiera extenderme más, he procurado expresar el pensamiento del Gobierno, como ve el problema el Gobierno en sus grandes rasgos. Naturalmente serán objeto de un estudio mucho más detenido en el curso de este Seminario, pero quiero para terminar, llamar la atención sobre un aspecto al cual me referí ya ante la Sociedad de Agricultores de Colombia, y que los aquí presentes tienen que estar palpando también la realidad: es el de la inconformidad creciente de la población campesina y estimulada por los agitadores, con las condiciones de su vida y de como la paz social y el orden público están íntimamente ligados a que seamos capaces de acelerar el cambio en las condiciones de vida de la población campesina. Yo recordaba en el seno de la Sociedad de Agricultores, que la teoría castrista que ha expuesto el señor De Grey recientemente, y la que ha tenido en efecto, lugar, en alguna parte, es la que la revolución ya no se hace hoy con los sindicatos urbanos; los sindicatos urbanos se han vuelto una fuerza poderosa, poderosamente organizada, que ha alcanzado condiciones de vida muy superiores a la de la gran masa de las gentes. La antigua teoría revolucionaria de que el obrero industrial era la vanguardia del proletariado y estaba destinado a realizar la revolución, se va sumando porque el proletariado, el antiguo proletariado, el obrero, el asalariado de la industria, hoy ha pasado a contagiarse en lo que se suele llamar en la jerga revolucionaria, espíritu de la burguesía, es un pequeño burgués, y con el pequeño burgués no se hacen sino las revoluciones políticas, no se hacen las revoluciones sociales, las grandes revoluciones, los grandes estallidos sociales, se buscan hoy, levantando las capas más pobres de la población, las más abandonadas, las que no tienen nada que perder las que no tienen prestaciones sociales, ni préstamos para construir casas, y esas son las masas, las masas rurales del país. Las masas rurales que se vienen a las ciudades y no encuentran trabajo, que constituyen parte de la población rural que se ha desplazado por las condiciones de vida del medio campesino. Sobre eso es que hay que operar para evitar que esas masas rurales urbanizadas ya, sigan creciendo en condiciones de miseria, manteniendo al campesino en el campo, y para evitar que ese campesino se sienta tan abandonado, tan pobre, tan carente de las cosas ambicionables de la vida, que sea presa fácil de la agitación. Cuando uno estudia los problemas de orden público ve

cómo se produce el proceso de infiltración en la masa campesina. Es un proceso fácil, cuando hay gente metida en un monte, trabajando sin crédito, sin titulación, unas tierras de la manera más pobre, con dificultades para sacar sus productos, sin los servicios más esenciales, porque la escuela rural es una mentira en Colombia. La sanidad y la salud pública en los campos, es una mentira en Colombia. La inmensa masa de la población campesina carece de los servicios más elementales de salud pública; pues es muy fácil la infiltración, la teoría nueva de la revolución que debe comenzar en el campo y venir a estallar en la ciudad, es una teoría que tiene sus fundamentos en la realidad de las cosas, en un descontento natural, en una inconformidad natural fácilmente manejable. Entonces la paz social, está vinculada también a la Reforma Agraria.

Así lo entiende todo el que se acerque con ánimo desprevenido al problema. Subsisten naturalmente capas reaccionarias, capas que creen que todo puede continuar como en el pasado, son enemigas de la revolución, miran con horror al comunismo, pero se atraviesan en el camino de las reformas necesarias para impedir que el comunismo progrese, todavía tenemos ejemplos en Colombia y vemos sectores que no se dan cuenta de que cuando les hablamos de sacrificar privilegios a tiempo, les estamos tratando de salvar el futuro y la vida, que no se pueden hacer la ilusión de que subsista por mucho tiempo una situación de iniquidad, una situación incompatible ya con las aspiraciones de las masas, con movimiento de las gentes en busca de un mejor nivel de vida. Este aspecto de la paz social, de cómo puede el país

evolucionar pacíficamente no es el menos importante sino muy importante, dentro del conjunto del problema de la Reforma Agraria. Se ha hablado, se ha llamado con mucha razón la atención en las encíclicas papales, en las declaraciones de las Conferencias Episcopales colombianas, y hoy se ha repetido esa idea, de que en el centro de todo está el hombre. Yo quiero decir que es una idea que el Gobierno comparte totalmente, nosotros no miramos el problema agrario con el frío criterio de los economistas; hay que lograr un aumento de la productividad; que hay que aumentar el producto bruto en X por ciento por año; nosotros vemos que debajo de toda esa maquinaria, de las cifras y de los cálculos están las gentes, los pobres campesinos colombianos con los cuales nos tropezamos en las veredas cada vez que podemos visitarlos, resignados por siglos a su miseria, a veces a una miseria progresiva y ya despiertos ante las posibilidades de los cambios. Nosotros tenemos que ver ese hombre debajo de las cifras y de las máquinas, y de los cálculos del producto bruto, lo vemos como lo ve la Iglesia, es para beneficio del hombre, es para la dignificación integral del hombre, para elevar la moral y la cultura, que no se pueden conseguir en el seno de la miseria y de la promiscuidad, sino en el seno de una vida decente y limpia, como se realizan estas reformas. No estamos en una operación simplemente de forjar una sociedad nueva, mejor, más moral, más abierta a las cosas sanas y limpias de la vida; de esa sociedad nueva, la Reforma Agraria es base irremplazable. Yo creo que las exposiciones que se escucharán en este Seminario dejarán sobre esto la más completa y absoluta convicción. . . . Mil gracias.



# Filosofía de la Reforma Agraria

Por

**Víctor Giménez Landínez**

Por generosa invitación de Mgr. Ligutti, que hoy representa a S.S. el Papa ante la FAO en Roma y que esta mañana nos honró con su presencia, me ha correspondido el privilegio de participar en una serie de asambleas en las cuales se ha venido estudiando y presentando el pensamiento católico sobre los problemas de la Reforma Agraria: desde la primera, allá en Castelgandolfo en 1951, hasta la última que en escala mundial se reunió en Roma en 1962. En la primera tuvimos la palabra de aliento y de orientación de S.S. Pío XII y en la última, la voz llena de estímulo y de santa inspiración de S.S. Juan XXIII.

Desde entonces, hemos venido viendo, con no disimulada alegría, el progreso de las ideas en este campo. Desde el momento en que comienzan a aplicarse hacia los problemas rurales las ideas de la Rerum Novarum y de la Quadragesimo Anno, hasta que aparece la verdadera encíclica de la Reforma Agraria —si así pudiéramos llamarla, aunque no la nombra— la Mater et Magistra. Y ahora, finalmente con la Populorum Progressio, en donde se pone nombre propio a muchas cosas y en donde la Iglesia se pone adelante en el avance de los pueblos, rescata y enaltece la bandera de

los cambios y del desarrollo y encarna, en cierta manera, la esperanza de los pueblos que aún no están desarrollados.

Por esa misma razón de que ya la Iglesia ha venido en forma tan clara exponiendo su criterio, no sólo en la Cátedra de Roma, sino en las distintas conferencias episcopales, como la que se acaba de realizar aquí en Colombia, me ha parecido una temeridad el que yo pretenda hablar ante un auditorio tan autorizado sobre "La Filosofía de la Reforma Agraria".

Apenas un humilde estudioso de la materia, de simple asistente a reuniones católicas sobre problemas rurales, nunca pensé que me iría a corresponder algún día asistir a esta magna asamblea que, nuestro instituto ha convocado a través del Programa que inmerecidamente dirijo y del Centro que tiene su sede en Bogotá.

Ciertamente, creo que más acertado sería de mi parte dejar a un lado la filosofía en la cual ustedes —los maestros— han dicho una palabra tan clara como las conclusiones de la Conferencia Episcopal y dirigir más bien mis palabras al enfoque del problema agrario desde algunos otros as-

pectos, más que nada económicos y sociales que por necesidad diariamente estamos trajinando y en los cuales —si no por capacidad, sí por experiencia— pudiéramos decir algunas cosas para indicar la urgencia, la velocidad, la celeridad con que hoy se exige la Reforma Agraria y las razones por las cuales se ha convertido hoy día en clave fundamental de esta nueva sociedad a que todos aspiramos.

Así pues, yo me voy a permitir exponer algunos conceptos y algunas ideas que he tratado de reunir, en este sentido de destacar ante nosotros mismos y ante los demás, las razones por las cuales la Reforma Agraria no tiene alternativas y es algo a lo cual estamos obligados aquellos que tenemos alguna responsabilidad en la conducción de los pueblos.

Esta mañana, en su charla magistral, tan completa que dejó muy poco para los demás, el señor Presidente se refirió concretamente al caso de Colombia. No es distinto a de otros países; pero de todas maneras, para tranquilidad de ustedes, que corren el riesgo de que repitamos lo que el Presidente dijo, voy a referirme a ciertos aspectos generales, no sólo para un país, sino para América Latina en general y para esta porción del tercer mundo que espera y busca el desarrollo.

#### **CRECIMIENTO DEMOGRAFICO vs. CRECIMIENTO ECONOMICO**

La humanidad vive hoy aplastada por su propio peso, por su propia existencia. La distonía entre el crecimiento demográfico y el crecimiento económico ha creado en los hombres la preocupación por los problemas del hambre. Y ante la desesperante realidad de las cifras, se recuerda con trágicos acentos que cada niño que nace es una boca más para alimentar, por lo cual —para algunos— la única solución es la de sentar menos a la mesa para que lo poco alcance a más.

En éstas mis palabras, quisiera estudiar el problema desde otro ángulo. Inclusive, desde un ángulo diferente a aquel que sólo ve la Reforma Agraria desde el punto de vista de la producción de alimentos, porque habría la tentación de pensar que para eso bastaría simplemente un aumento de la eficiencia agrícola.

Quiero orientar mis palabras hacia otro punto de vista, recordando que también se ha dicho que cada niño que nace trae además de una boca para comer, dos brazos para trabajar, que los pueblos

a veces tienen más hambre de trabajo que de pan y que, más que recibir alimentos, prefieren estar en capacidad de producirlos. Esto no le quita gravedad al problema, todo lo contrario, lo sitúa quizás en su verdadero centro y permite advertir que en el fondo del problema del hambre hay un problema de trabajo y que la mejor manera de solucionar el primero es buscar una adecuada solución al segundo.

No es fácil tampoco, los indicadores del crecimiento poblacional son realmente impresionantes, no sólo por el índice general de crecimiento vegetativo que, como ya es sabido por todos, está alrededor del 3%, sino porque las características y tendencias del crecimiento demográfico están presentando intensos y muy graves problemas, especialmente al crecer la población activa en una alarmante desproporción en cuanto a las tasas de creación de empleos.

Se calcula, por ejemplo, que en Brasil para cumplir la demanda de trabajo sólo en 1956, hubieran tenido que crearse más de 900.000 nuevas plazas de trabajo y esto nada más que para mantener el nivel de empleo actual, el cual ya es deficiente. En Venezuela, que es un país poco poblado y de muchos recursos, se requiere crear cerca de 100.000 empleos anuales, además de que ya acusa oficialmente un desempleo de 10%.

Lo más grave de este fenómeno es que no hay ni siquiera la posibilidad física de evitarlo, al menos en las próximas décadas, porque ya nacieron los 7'000.000 de personas que aproximadamente van a cumplir 17 años en 1980 solamente. Nos hicimos a la tarea de preparar un cuadro del crecimiento de la población a 17 años, desde esta fecha hasta 1980 en América Latina y, va desde 4'791.000 en 1965, hasta los 7'467.000 en 1980, lo que significa un promedio de 6'000.000 de empleos, más o menos, que habría que crear cada año en América Latina desde ahora hasta 1980; pero con la circunstancia de que no los podemos evitar, a menos que los fusilemos.

El problema es aún mayor si se tiene en cuenta el problema del analfabetismo, de la escasa especialización y sobre todo del urbanismo desbordado que concentra la demanda de empleo en las ciudades capitales. Aquí podríamos poner el ejemplo del Perú que, si bien crece el país a un ritmo de un 3.2%, Lima crece al 5.2%, lo cual hace que en los cuatro años anteriores a 1965 dicha ciudad haya aumentado su población en 433.000 habitan-

tes, o sea, más de 100.000 al año; esto equivale, sacando el porcentaje de la población activa en ese país, a crear 30.000 empleos nuevos cada año. 2.500 por mes y 625 por semana, en la ciudad de Lima solamente.

De hecho, en el continente entero, mientras la población rural sólo creció en la década de los 50 a un promedio anual de 1.5%, la población urbana la hizo en 4.5%, con tendencia a ser mayor el porcentaje en la década de los 60. En las zonas urbanas con más de 20.000 habitantes, el porcentaje fue del 5%. En Brasil, más de la mitad del crecimiento vegetativo de la población rural se ha asentado en las ciudades, elevando el crecimiento de la población urbana a 80% durante el decenio de los 50; o sea que, se está acumulando en las ciudades una excesiva población rural sin trabajo.

El problema del empleo se destaca tanto, entre los muchos que existen, y se agrava tanto cada día que, sin temor se puede asegurar que el punto básico del problema del desarrollo quizás se pueda resumir en una sola palabra: trabajo. Quien haya resuelto el problema del trabajo, en cierta manera ha resuelto el problema del desarrollo y la mejor política de cualquier gobierno en nuestros países se podría resumir en dos: crear trabajo, crear empleo.

### **IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRICOLA**

Aquí viene la importancia del sector agrícola en las próximas décadas. El crecimiento industrial, que es la solución final, no se da abasto para atender la demanda de trabajo, con una circunstancia más grave: parece que hay una tendencia decreciente en la capacidad del sector industrial para crear empleos. De manera que cada día —al menos en la etapa del desarrollo nuestro— la industria está cumpliendo menos su función de dar suficiente empleo. Más aún: los servicios tampoco se dan abasto para ocupar a la población que lo exige y ya de por sí nuestros servicios públicos están sobrecargados de burocracia y está apareciendo incluso la burocracia en los servicios de las empresas privadas.

De manera pues, que ni la industria, ni los servicios están resultando suficientes para atender la demanda de trabajo que surge de un crecimiento poblacional que en estos momentos no lo podemos solucionar porque ya nacieron los que se nos están presentando todos los días a las puertas solicitando trabajo. Cada día la situación es más gra-

ve; hay más elementos que agravan la situación o que destacan la grave de la situación: el empleo que se da en las ciudades no es precisamente en aquellas industrias más productivas; sólo el 25% del incremento de la fuerza de trabajo en los sectores no agrícolas —nos dice un autor sobre la base de estudios realizados— se va en las industrias de más productividad como: minería, industria manufacturera, construcción, servicios básicos. Pero en cambio un 50% de ese incremento de la fuerza de trabajo es absorbido por los sectores caracterizados por productividad relativamente baja —los datos están entre 1959 y 1962— pues aparte de la agricultura, en la ciudad se distribuye principalmente entre la industria artesanal, el comercio callejero, servicios domésticos, etc.

Así pues, tenemos a las ciudades sobrecargadas con su propio crecimiento poblacional, con el adicional que le viene del campo y por el hecho de esa desocupación tan grande que existe, que apenas está cubriendo un poco dándole ocupación en las cosas que quizás menos interesen. Por eso, si no se quiere seguir llenando las ciudades de desocupados, con lo cual se están creando trabas al desarrollo y de paso acumulando en ellas carga de peligrosidad social muy explosivas, no hay otro camino que mantener en el campo a mucha gente, a fin de que sólo se produzca la migración a las ciudades cuando el crecimiento industrial lo demande.

Entonces, surge como política la de tratar de mantener en el campo un buen porcentaje de la población activa, para que no se venga intempestivamente a las ciudades. Pero resulta que esa política muy sana y muy recomendable no puede realizarse mientras el campo no ofrezca un habitat satisfactorio para el hombre y mientras la agricultura no se convierta en una actividad suficientemente remunerativa. No podemos hacer quedar a la gente en el campo, como lo requiere el desarrollo general, si al campo no le damos una transformación total que permita que los hombres puedan vivir mejor, produciendo suficientemente, teniendo mayores ingresos y además, un ambiente satisfactorio para él y su familia. Esto es lo que plantea el problema del Desarrollo Rural y de la Reforma Agraria.

Desgraciadamente, el campo hoy día no está ofreciendo esas condiciones. Hay que realizar, por tanto, una transformación. Alguien decía, en uno de los cursos realizados en El Salvador, que la estructura de la tenencia de la tierra es el mecanismo

a través de cual el producto agrícola se distribuye entre aquellos que trabajan para formarlo. Ahora bien, ese mecanismo ha sido hasta ahora totalmente fallo, ya que ha conducido a esta situación del campo que estamos viviendo y que estamos contemplando, en donde la agricultura no es propiamente remunerativa, en donde hay inmensidad de hombres que no tienen ingresos suficientes y viven en la miseria y en donde estamos contemplando ese éxodo intempestivo a las ciudades que entorpece el desarrollo, la tranquilidad y el orden público.

### IMPORTANCIA DE LA REFORMA AGRARIA

Es por esto que se habla de Reforma Agraria. No bastaría solamente la eficiencia agrícola, no es cuestión de desarrollo agrícola solamente. Hay que reformar totalmente las estructuras para buscar un mecanismo distinto y diferente, a través del cual se logre una mejor distribución de la riqueza en el campo y se logre por tanto hacer del campo un ambiente mucho más favorable para la vida del hombre que lo habita y lo trabaja.

No haberlo comprendido así, el haberle tenido miedo a la reforma, el pretender buscar las soluciones de espaldas a la realidad, es lo que ha conducido a este desarrollo a medias, desarrollo para élites que reciben mucho mientras los flagelos del hambre siguen azotando a la mayoría, donde el salto hacia la industrialización se hace imposible, donde el fenómeno demográfico acorrala la mente humana, la pone de espaldas a su futuro pensando más en reducir la población —sin la cual no habría desarrollo— que en el desarrollo mismo; y en donde la desesperación surge en las nuevas generaciones, traducida para unos en rebeldía que busca como desahogo la guerrilla, el bandidaje y para otros, en la abulia y en la apatía de una juventud que hasta abandona los hábitos y bríos varoniles por falta de futuro y de ideal que muevan su ambición.

Esta es la consecuencia de una sociedad que no está buscando la solución de los problemas en el fondo de ellos mismos, sino que busca las soluciones fáciles: evitar que crezca la gente o que crezca la población, cuando no hay duda de que sin población seremos países pequeños.

Para América Latina hay que buscar soluciones de mucho más avance y mucho más audaces; es de vida o muerte su desarrollo agrícola. Sin un debido desarrollo de ese sector no habrá industria-

lización, pero, por otra parte sin Reforma Agraria no será posible ese desarrollo agrícola y en cambio sí pudiera realizarse si nos decidiéramos a realizar rápida y profundamente la reforma.

Hay algunas razones que pueden servir para comprender las razones de esa Reforma Agraria como base del desarrollo agrícola. —Casi me atrevo a pensar que sobra decir las aquí y que ustedes las conocen tanto o más que yo—. Me voy a permitir anotar algunas:

Ciertamente el desarrollo agrícola no es fácil ni es barato, es costoso y difícil. Quiérase o no, supone grandes inversiones: de infraestructura, de servicios, de garantías de precios, incluso muchas veces el subsidio. Sin esto no habrá desarrollo agrícola porque ese sector oprimido que nos dijo Juan XXIII ha llegado a tal estado de depresión que sin especiales atenciones y respaldo no podría levantarse. Estas funciones y obligaciones recaen fundamentalmente en el Estado, quien ha de correr con los gastos y las fuertes inversiones que el desarrollo agrícola exige. Pero no hay duda de que eso no se podrá hacer si va a beneficiar a un pequeño grupo de propietarios de la tierra.

Vamos al caso de los productos agrícolas y del precio de los mismos. Este es un país que vive —mucho más que el mío, por cierto— el problema de los términos del intercambio, y el problema de los precios de los productos agrícolas que venden al exterior. Aquí se vibra por un céntimo que modifique la escala de precios del café en el mundo. Por eso vivimos los latinoamericanos pidiéndole al mundo desarrollado que nos pague más por nuestros productos agrícolas. Yo no sé si será herejía frente a los que dominan la ciencia económica, pero yo encuentro que hay una contradicción muy grande: en primer lugar no me parece demasiado fácil convencer al mundo europeo que nos compre café a nosotros, cuando ellos lo compran más barato, por ejemplo, en Africa; o que nos compren más cacao, cuando lo consiguen más barato en el Africa.

Yo creo que el enfoque de nuestra presentación del problema ante los países desarrollados en ese aspecto está equivocado, en el aspecto exterior; pero hay algo más y es que en el aspecto interior también hay una equivocación o por lo menos una injusticia; me la decía en estos días con palabras muy gráficas un economista ecuatoriano: nosotros nos empeñamos en decirle a la dueña de casa norteamericana que pague más por la taza de café

que se toma, pero ella —si es una mujer sacrificada— está contando el céntimo que le llega para poder saber si se toma una taza más o no. En cambio, ¿quiénes son los vendedores de café en América Latina?; ¿A quién va a beneficiar ese esfuerzo de la mujer norteamericana en aumentar el precio del café? ¿A la colectividad rural en América Latina o a cuatro o cinco firmas exportadoras de café? ¿O al reducido número de propietarios de las grandes fincas cafeteras que producen para exportar?

Entonces, yo no sé hasta qué punto la justicia social que invocamos para pedir que se mejoren los términos del intercambio, debería comenzar por nosotros. Para hacer un cambio en las estructuras, para que tengamos la autoridad moral de pedirle a los demás pueblos que nos paguen más por nuestros productos, porque esos precios van a beneficiar a la gran colectividad y no a las minorías.

Ese es uno de los planteamientos básicos que siempre me he hecho cuando pienso en la Reforma Agraria; esa es una de las razones por las cuales la Reforma Agraria hace falta. No es que sean justos los precios que nos pagan, son injustos; no es que el agricultor esté recibiendo un precio adecuado por sus productos; pero para que el Estado pueda sostener el precio a los agricultores, para que el Estado pueda asumir la responsabilidad de subsidiar la exportación de nuestros productos agrícolas, para que ante los demás países tengamos autoridad moral para pedir que se paguen mejor nuestros productos, pensemos hasta qué puntos estamos obligados a cambiar las estructuras, para que ese precio mejor que nos vayan a pagar no enriquezca más a los que están bastante ricos, sino que vaya a distribuirse equitativamente entre todos aquellos que contribuyen al proceso productivo.

### INDUSTRIA — EMPLEO — MERCADOS

Otra razón más para la urgencia y la necesidad de la Reforma Agraria, en escala continental. El caso es que, como dijimos al principio, la industria no es suficiente actualmente para dar el trabajo que se le pide, para cubrir o atender la oferta de brazos o la demanda de trabajo. ¿Por qué la industria no es suficiente? ¿Por qué no puede dar suficiente trabajo, como desearíamos? No puede dar gran trabajo la industria, porque es una industria pequeña, la industria nuestra está limita-

da, no puede emplear más gente de la que necesitan y no necesitan más porque quien da la limitación es el mercado consumidor y nuestro mercado es pequeño. Nadie va a ponerse a producir para no vender después, o sea que quien monta una industria piensa primero: ¿cuál va a ser el público consumidor? ¿Cuántas unidades puede vender de un producto? Las industrias en Latinoamérica son pequeñas, son industrias limitadas tremendamente por las limitaciones del mercado de consumo. Si queremos desarrollo, y si el desarrollo lo entendemos en aquel sentido de dar trabajo y atender a los problemas que nos crea el crecimiento poblacional, si queremos que la industria crezca, necesitamos que crezca el mercado de consumo.

Ahora bien, hoy existen grandes movimientos a favor del ensanchamiento de los mercados y entre otros, se repite a diario, la integración. De acuerdo. Y cuando se unen países como Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Chile y tratan de formar un mercado de 40 millones de habitantes para poder expandir sus industrias, se está haciendo algo muy importante. Es correcto, hay que seguir en esa línea. Y si esa integración sub-regional logra integrarse en algo regional mayor, es mucho mejor. Pero no olvidemos nunca que de la unión de mercados pequeños nacionales, posiblemente saldrán también mercados internacionales pequeños.

Yo creo que habría otra integración que hacer, que muchas veces se nos olvida, pero que quizás es primero que la otra, porque ésta de la que veníamos hablando es una integración horizontal, geográfica, de país a país. Se trata en cambio de una integración vertical, de abajo hacia arriba, que en cada país no se está haciendo y que sólo la puede hacer la Reforma Agraria.

¿Ustedes saben cuántos son los habitantes de la población rural latinoamericana? Pasan de diez millones. ¿Saben cuál es el ingreso calculado de la población rural latinoamericana? Hay un informe de la CEPAL en el cual decía que después de unas encuestas realizadas, el ingreso promedio de unos 70 millones de habitantes no es superior a 100 dólares al año. Después ví un informe en donde decía 60 dólares al año, que se van principalmente en medio subsistir, en sobrevivir. De manera pues que hay alrededor de 70 millones de habitantes que están marginados totalmente del mercado del consumo. Por lo cual es urgente integrarlos a la economía, integrar a los de abajo, que ni comen, ni visten, ni consumen productos industriales, en

los mercados de consumo. Y entonces sí veríamos una transformación muy grande.

Si queremos que la industria de suficiente empleo, o al menos aumente sustancialmente la creación de empleos que hoy tiene, si queremos que esa industria crezca, tenemos que hacer que crezca el mercado. El mercado lo tenemos nosotros mismos, aquí mismo. El día que haya 60 millones de habitantes que coman mejor, que usen zapatos, que usen medias, que se vistan mejor, que puedan ir al cine a divertirse un rato y que puedan comprar un equipo de pelota para jugar por las tardes, el día que esa gente tenga un poco más de expansión, entonces las industrias crecerán, darán más empleo, habrá más trabajo y por lo tanto la rueda del desarrollo comenzará a marchar al ritmo que deseamos, pero en el fondo de todo eso es la Reforma Agraria la piedra sillar, sin la cual no comienza a marchar lo demás.

La Reforma Agraria, integralmente entendida, porque ciertamente —como lo dijo el Presidente Lleras— es caduco el pensar que basta sólo con entregar la tierra, habrá de convertir a aquel hombre en propietario y después en agricultor y después en empresario eficiente y productivo, con ingresos satisfactorios y un mejor nivel de vida.

### DISTRIBUCION E INVERSION

Hay quienes dicen que esta política de distribución de riquezas —si se quiere llamar así— es contraria a otro principio económico indispensable que es el de la creación de las riquezas y sobre todo el de la inversión; que cuando se hacen políticas de distribución de riquezas, la inversión de los países se retrae y que entonces el desarrollo también se estanca, porque el crecimiento económico depende fundamentalmente del crecimiento de las tasas de aquella.

En esto, creo que hay cosas que poner en claro. Porque ciertamente yo no creo que a los países les interese tanto que haya 3 o 4 personas que tengan mucha capacidad de invertir, en lugar de tener más bien millones de personas con capacidad de invertir. Hay un autor que dice que la productividad —en los países en desarrollo— y los ingresos son bajos debido en parte a un volumen deficiente de capital por individuo, pero que éste y el índice de formación de capital son bajos precisamente porque los ingresos son reducidos. Y evidentemente, si esto lo aplicamos en la escala de nuestras sociedades, vemos que realmente son re-

ducidas las personas que pueden hacer o formar capital y por tanto, son reducidas las que pueden invertir. A nosotros nos interesa más que la posibilidad de formación de capital y de inversión en muy poquitas manos, que haya muchos que puedan hacerlo. Así, incluso, tendremos más estabilidad política y monetaria. En nuestros países se habla de que el capital es cobarde. No: son cobardes los dos o tres que tienen el capital y cuando hay cualquier problema social o político en nuestros países, ese capital se va y se esconde en las arcas de los bancos extranjeros. Pero, si en lugar de haber tres o cuatro que tengan el capital y que no les cueste más que hacer un cheque para ponerlo en un banco suizo, tuviéramos muchas personas con algo de capital, les aseguro que el capital no huiría, ni sería tan cobarde y además, se invertiría más, con más amplitud y con más seguridad para producir nuestro desarrollo.

### REFORMA Y PRODUCTIVIDAD

Todavía hay otro argumento más para demostrar la urgencia de la Reforma Agraria. Ordinariamente se pretende enfrentar los problemas de la Reforma Agraria y de la eficiencia agrícola. Primero que nada, podríamos decir esto: no es absolutamente definitivo el que la productividad, la eficiencia agrícola, sean exclusividad de las grandes propiedades y quizás se puede conseguir en el orden general una productividad mayor en las fincas pequeñas que en las grandes.

Lo que pienso es que muchas veces se confunden los conceptos —yo no sé si sigo siendo un hereje frente a estas teorías económicas— a veces se confunde productividad con rendimiento por hectárea. Yo comprendo que, en general una finca grande puede tener mayor productividad por aquello de las economías de escala de que hablan los que conocen la materia; es decir, que en el momento de comprar un fertilizante, se obtiene más barato si se compra más y en el momento de utilizarlo, si se alquila un avión puede resultar más barato aplicarlo en grandes extensiones. Yo admito que **puede** haber mayor rendimiento por hectárea cuando se tiene una finca grande en donde se aplican en grande los insumos y por tanto resultan más baratos. Pero en una finca pequeña, familiar, puede que no se tenga un rendimiento en kilos de algodón por hectárea igual al que tiene la finca grande, pero hay la circunstancia de que

en la finca familiar vive el hombre con su mujer y sus hijos y tiene la posibilidad de tener gallinas, vender los huevos, tener abejas y vender miel, tiene la oportunidad de ordeñar una o dos vacas que él mismo lo hace con su familia y vender la leche; tiene la oportunidad de poseer un pequeño huerto y entonces quizás **por unidad** el producto total de aquel pedazo de tierra familiar sea mayor que aquel que sólo produce algodón con los más altos índices de rendimiento por hectárea.

No condenemos la Reforma Agraria por aquello de que si se reparte la tierra, la eficiencia agrícola puede bajar y la productividad también puede bajar. Hay muchas fórmulas, por experiencia, que nos indican que esto no es tan absoluto. Pero hay una cosa básica en la que quiero hacer insistencia: Reforma Agraria no significa dar a cada quien un lote, un pedacito de tierra. Nos gusta la idea de la propiedad familiar, pero a veces puede que no convenga y entonces vamos a una propiedad cooperativa, en donde la finca sigue siendo tan grande y las economías de escala se dan en igual forma que en una finca de propiedad particular; pero esa finca en lugar de ser propiedad de una sola persona, es propiedad de un grupo grande que se ha reunido en forma de cooperativa. Puede y debe concebirse una Reforma Agraria sobre fincas grandes, explotadas con tipos de empresa cooperativa, en donde por cierto, podría haber propiedad familiar en cuanto a la tierra misma y empresa cooperativa en cuanto a la organización económica que se le da a la propiedad.

### DESARROLLO INTEGRAL

Yo creo que, después de la Populorum Progressio, no hay ninguna necesidad de decir que la Reforma Agraria no sólo busca solucionar los problemas de empleo, no sólo busca solucionar los problemas de la producción agrícola y del hambre, sino que la Reforma Agraria busca elevar al hombre rural a niveles de dignidad que hasta ahora no ha tenido. Y que realmente ese es un objetivo de la Reforma Agraria, que lo estampa S.S. muy claramente en su Encíclica y que se refleja necesariamente en la incorporación del hombre no sólo en los mercados de consumo y economía de un país, sino en la vida cívica, a las fuentes del poder, de las cuales hasta ahora ha estado marginado.

La transformación de las estructuras rurales ha de producirnos un hombre nuevo, capaz de ma-

nejar su empresa agrícola, capaz de ser propietario eficiente de la tierra, capaz de educar bien a sus hijos, capaz de manejar un tractor o de llevar los libros de contabilidad, pero también capaz de dirigir en un momento dado su colectividad, de formar parte de las instituciones de gobierno y sobre todo, de las entidades de programación que los gobiernos hoy día están estableciendo a nivel nacional, regional o local. Sin esa elevación del hombre a esos niveles indudablemente que no tendríamos Reforma Agraria.

Ahora bien, si esto es urgente, ¿se está haciendo algo en América Latina para llevarlo a cabo? Si se hace un ligero análisis de la situación de los países y de lo que están haciendo después de la declaración de Punta del Este, en 1961, ¿qué han hecho los países? En resumen, les diría que, de acuerdo con los estudios que hizo el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, se suponía que era necesario darles tierra a unas 515.000 familias al año en la próxima década, por lo menos. El cuadro de familias beneficiadas en América Latina, desde 1952, sumando lo que han dado en tierra cuatro países que se llevan el 80% —México, Cuba, Venezuela y Bolivia— da alrededor de 800.000; es decir, hay 800.000 familias beneficiadas por reparto de tierras, ya sea en Reforma Agraria, ya sea en colonización, ya sea en cualquier tipo de acción del Estado en unos 17 años, o sea, unas 40.000 al año.

De hecho parece que el crecimiento de la población rural marcha en tal forma que va más rápido que lo que hoy se está haciendo en asentamiento de familias campesinas. Un estudio, precisamente de Armando Samper y Alberto Franco, nos indicaba que en Centroamérica lo que se ha hecho en distribución de tierras, hasta ahora, no llega a alcanzar la tasa de crecimiento anual en la población rural, o sea que, la situación permanece igual que antes. Y lo mismo parece que podría decirse del resto de los países de América Latina.

En general, lo que se está haciendo ahora es atender, escasamente, en las entregas de tierra al índice de crecimiento anual de la población rural. Esto revela que el problema no se está atendiendo a fondo, que la situación existente está permaneciendo intocada y que realmente tiene que haber una acción más profunda y más rápida.

Si vamos a analizar la Reforma Agraria por otros aspectos, como son: la atención integral que

requiere el agricultor para que realmente él se convierta en un ser productivo, en un ser capacitado para ser un eficiente productor y un eficiente empresario, evidentemente que nos convencíamos de que todavía está en pañales lo que tenemos que hacer en Reforma Agraria en América Latina. Y lo grave es que el problema no es para mañana, sino para hoy y que los problemas tenemos que resolverlos de una vez.

La verdad es que la Reforma Agraria lejos de perder relieve en estos momentos, adquiere cada día más importancia y requiere una acción mucho más eficaz. Quizás por eso, para concluir, vale la pena decir que si se quiere hacer verdadera Reforma Agraria en América Latina, ella ha de tener por lo menos las características básicas siguientes:

1ª **Ha de ser masiva.** Una Reforma Agraria por cuenta-gotas no va a transformar esto que decíamos antes de los mercados de consumo ni los va a poner a usar zapatos a millones de campesinos, por lo menos en un tiempo prudencial y rápido. Reformas Agrarias que se hacen por cuenta-gotas no tienen sentido de desarrollo ni tienen sentido económico, tiene que ser algo que se busque hacer de una forma rápida y en un volumen suficiente como para que tenga un impacto positivo en el desarrollo de nuestros países.

2ª **Debe ser integral.** No se produce la liberación del campesino con la sola entrega de la tierra, sino que hay que darle al campesino aquellas cosas que necesita para cultivarla en buenas condiciones y si no se le puede dar todo, por lo menos disponer los servicios del Estado (crédito, asistencia, mercadeo) a la orden de ese campesino para que pueda utilizarlos. Integral porque no sólo debe buscar la Reforma Agraria objetivos de tipo social, sino económicos y no debemos conformarnos, a los 40 años con reformas agrarias, con reformas incapaces de aumentar la producción y el ingreso de nuestros campesinos. Integral, en fin, porque no busca sólo la creación de riquezas, sino la elevación del hombre a esos niveles de dignidad a que tiene derecho como ser humano.

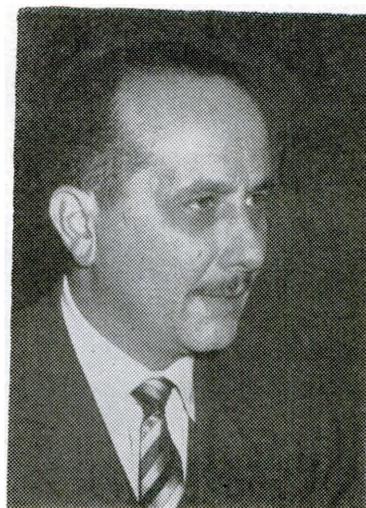
3ª **Debe ser una Reforma Agraria Democrática y Campesina.** No bastan los mejores principios en Reforma Agraria, ni las mejores leyes, ni los más abundantes recursos económicos para realizarla, ni las mejores técnicas para llevarla a cabo, ni los más abundantes créditos agrícolas; no basta nada de eso si primero no se ha ido a buscar al hombre y hacer la reforma no para el hombre en el campo, sino con y por el hombre mismo del campo. Eso es lo que le dará a la Reforma Agraria el genuino sello democrático que necesitamos, porque no podemos hacer esas reformas agrarias desde arriba, en donde el hombre vuelve a ser esclavo de una servidumbre —ahora del Estado, como lo fue antes del latifundista—. Necesitamos una Reforma Agraria campesina a base de organización campesina, porque la organización, por otra parte, es lo único que le dará al campesino la fuerza y la capacitación necesarias para poder actuar frente a estas nuevas estructuras, a las cuales él se viene a incorporar.

De manera pues que, masiva, integral, democrática y campesina, son las condiciones básicas de una Reforma Agraria como lo está exigiendo el desarrollo en América Latina.

Me sentiría feliz si dejara en ustedes la convicción de que en la América Latina de hoy, el mejor respaldo a las instituciones democráticas, a los principios de libertad y de dignidad de los pueblos, sería la de un campesino realmente satisfecho de sentirse en tierra propia, incorporado a la economía de su país, participe de su propio desarrollo y de su progreso y realmente convencido de que sí vale la pena vivir en ambiente de libertad y bajo las instituciones democráticas. De resto, si no se hace esto, va a ser muy difícil —como lo dijo el Presidente Lleras Restrepo esta mañana— atajar a ese campesino que por 400 años permaneció callado, pero que hoy tiene muy abiertos los ojos y atentos los oídos hacia las palabras de revolución y de cambio que otros le predicán continuamente sobre las bases de odio y destrucción.

## VICTOR GIMENEZ LANDINEZ

*De nacionalidad venezolana, obtuvo el título de doctor en Derecho en la Universidad Central de Caracas. Actuó luego en la política como Diputado a la Asamblea Legislativa del Estado de Yaracuy. Después fue nombrado Juez de la Corte Segunda en lo penal del Distrito Federal. Más tarde desarrolló actividades periodísticas como Jefe de Redacción del diario "El Gráfico". Trabajó eficazmente como coautor de la Ley de Reforma Agraria Venezolana y fue Miembro del Directorio del Instituto Agrario Nacional (IAN) en el año de 1958. Por más de tres años ocupó la cartera de Ministro de Agricultura y Cría en el Gobierno del Presidente Betancourt. Al dejar ese importante Ministerio, fue nombrado Embajador del Venezuela ante el Gobierno de Italia. Se retiró luego de la Embajada y fue nombrado Asesor para la Reforma Agraria del Director General de la FAO. Desde julio de 1965 ejerce el cargo de Director de Programas de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (Proyecto 206). Ha publicado numerosos estudios sobre Reforma Agraria, entre los cuales merecen especial mención sus obras: "Contribución al Estudio de la Reforma Agraria" y "La Reforma Agraria Integral", la cual consta de dos volúmenes.*





# Implicaciones políticas de la Reforma Agraria en América Latina

Por  
**Belisario Betancur**

## 1 —EN MARCHA HACIA ATRAS

Desde la puerta de entrada enunciamos una contradicción u oposición entre la Reforma Agraria en América Latina y lo político, según que se tome el sentido etimológico de la palabra **implicación** como descendiente de **implicatio** o del verbo latino **implicare** que significa impedir, encerrar un antagonismo. O bien enunciamos simplemente una interacción en cuanto también el verbo lleva inserto en sí el sentido de algo que es acompañado de otro algo con el cual se interrelaciona.

Ambas interpretaciones corresponden a la explosiva realidad. A distancia todavía corta el tema se asimilaba simplistamente a **comunismo**. Ahora empieza a asimilarse a **pluralismo**, aunque subsisten actitudes de retitudes de reluctancia y contraposición que buscan mantener el viejo statu quo, petrificar los privilegios de la aristocracia de la tierra.

El proceso que vive América Latina mantiene enarbolada la insignia del cambio social a través del desarrollo, al que Paulo VI convocaba en Mensaje al Celam para que se le de alma y espíritu. La región está haciendo el tránsito hacia la industrialización, buscando la vía para ingresar a la edad moderna.

Un viento ansioso de más represas, de más fábricas, de más vías de comunicación, de más escuelas, de más hospitales, de más empleo, un fresco viento de ascenso surca el alma del hemisferio.

Los datos del cuadro económico social nos muestran prisioneros de unas economías de subsistencia y de exportación que mantienen marginados a dos tercios de los habitantes de la región.

Entendido el desarrollo desde el ángulo de América Latina, según Raul Prebisch (1), como el proceso por el cual estos países van asimilando y adaptando la técnica productiva moderna y elevando su productividad por hombre, condición esencial del aumento del ingreso, se encuentra que la tasa de desarrollo según el producto bruto por habitante, ha decrecido en la última década: en otras palabras, como conjunto la región camina hacia atrás, en vez de avanzar se devuelve. Ha crecido el excedente de mano de obra, cuantitativamente hay un número mayor de analfabetos; el 8% de los profesionales egresados cada año emigran hacia los Estados Uni-

(1) Raúl Prebisch; Esbozo e interpretación del Desarrollo Económico Latinoamericano: Conferencias organizadas por CEPAL en 1955 en Bogotá, copia mimeográfica, página 2.

dos, Africa, Europa —20 mil entraron de 1961 a 1965 a los Estados Unidos provenientes de América Latina—: Colombia es el primer país exportador de profesionales, al punto de que en los años de 1958 a 1964 salieron a permanecer más de un año fuera del país 25.000 profesionales y entraron 10.000, lo que dejaba un déficit de 15.000 profesionales. Ahora parece haberse estabilizado tal situación: el éxodo de profesionales colombianos solo es de mil por año (la preparación de cada uno se calcula a un costo, para el erario público o para los familiares de \$ 300.000), cuando con los 53 mil profesionales existentes ahora en Colombia solo tenemos 5 médicos y dentistas por cada 10 mil habitantes contra el cuádruple de la Argentina, seis ingenieros y científicos por cada 10 mil habitantes contra el doble de la Argentina, 41 maestros por cada 10 mil contra el doble de la Argentina que es el que nos sigue en cuanto a éxodo.

Y en quince años las favelas de Río de Janeiro pasaron de 400 mil a un millón hasta albergar hoy dos quintas partes de su población, en tanto que en Santiago de Chile y en Lima en diez años se duplicaron las callampas y mientras en Buenaventura cuatro quintas partes de las gentes viven en tugurios.

Es visible que América Latina ni siquiera está detenida sino que tiene su caja de velocidades en **marcha atrás**, lo que hace advertir (2) cauces divergentes que recogen en drama del ingreso de los asalariados: ha crecido sin duda el ingreso de la mano de obra urbana organizada que trabaja en los sectores modernos de la economía, pero generalmente ha decrecido o se mantiene apenas a niveles de subsistencia el ingreso de quienes trabajan en pequeñas empresas familiares, de los artesanos, de los minifundistas, de la mano de obra no calificada ni organizada.

Todo lo cual envuelve un reto por su carga de elementos dinámicos, sin duda detonantes pero también sin duda creadores si se dirigen hacia la construcción de la sociedad nueva para el hombre y todos los hombres, inscrita desde el umbral hasta el final de la encíclica "Populorum Progressio".

Antes de penetrar en ese convulso escenario hagamos una breve visita al marco histórico del problema agrario en la región.

## 2.—LA TIERRA COMO POLIZA DE SEGURO

Los antecedentes de la propiedad rural en la América Latina se remontan a la época del asentamiento colonial. Allí donde existía mano de obra indígena numerosa concentrada y organizada en civilizaciones agrarias, por ejemplo en las altiplanicies andinas y en México, desde el comienzo de la colonia se estableció una aristocracia terrateniente que explotaba a la población aborígen con métodos similares a los de la servidumbre feudal.

Más tarde la descomposición de los resguardos y la afluencia de pequeños colonos produjo, sobre todo en Colombia, un nuevo grupo social: el de los pequeños terratenientes y minifundistas que se distribuyeron las tierras no acaparadas por la aristocracia y que, multiplicándose y subdividiéndose al lado de los latifundios, vinieron a constituir la gran masa del campesinado, lo cual es fácilmente verificable en el sur y en el oriente colombiano, parte de Cundinamarca y Santander. Esta forma de tenencia coexiste con el viejo tipo de explotación semifeudal que opera por medio de aparceros, agregados y, más recientemente, arrendatarios.

En los sitios en donde no había una fuerza de trabajo nativa realmente disponible y susceptible de ser explotada, como fue el caso de aquellas regiones pobladas por tribus de cazadores y recolectores o donde se establecieron grupos de agricultores incipientes o semi-nómadas, el asentamiento colonial sólo pudo efectuarse por medio de colonos libres. Las primeras constituyeron el tipo característico de los países del Caribe, del Brasil, y de la parte tropical del Pacífico; los segundos predominaron en algunas regiones del sur, y para el caso de Colombia, en Antioquia. La plantación esclavista se convirtió posteriormente en latifundio con peones asalariados y aparceros, y la ocupación de los colonos libres produjo una agricultura familiar, generalmente comercializada.

Uno de los rasgos más característicos de la agricultura latinoamericana es la fuerza predominante que continúan teniendo los hechos del más remoto pasado, a pesar de la transformación vertiginosa del mundo contemporáneo y del crecimiento de los sectores urbanos.

(2) Para mayor abundancia véase el estudio EL TRASFONDO ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO LATINO-AMERICANO, del economista chileno Osvaldo Sunkel, "Trimestre económico", número 133 de enero-marzo 1967, páginas 10 a 58.

La primitiva colonización holandesa en el valle del Hudson o la forma de explotación del tabaco por medio de siervos blancos en Virginia, no tienen nada que ver con la economía actual de esas regiones. Otro es el caso en la América Latina: las encomiendas y los resguardos del Ecuador y del sur de Colombia son todavía, en gran parte, explicativos de los fenómenos actuales, lo mismo que las plantaciones de Santo Domingo y Cuba.

Es cierto que en los últimos quince años se ha desarrollado espectacularmente la agricultura capitalista en la América Latina: en realidad la mayoría de los aumentos de la producción agropecuaria se deben a aquella y se concentran en los artículos de exportación o en las materias primas que demanda la industria. Pero ese desarrollo lejos de romper progresivamente la vieja estructura agraria, se ve obstaculizado por ella. En efecto, las particularidades económicas de la mayor parte de los países latinoamericanos no conducen espontáneamente a la descomposición de la antigua estructura a través del avance de la agricultura capitalista, sino que al tiempo que la conservan, la mantienen en un estado crónico de crisis. La crisis de la vieja estructura agraria obedece a su incapacidad de competir con la agricultura capitalista, lo que determina su desalojo del mercado. Y su mantenimiento se explica en parte por el hecho de que el proceso inflacionario de nuestras economías convierte la simple posesión de la tierra en un negocio lucrativo, fortaleciendo de esta manera el latifundio que es la clave de la antigua estructura.

En Colombia, por ejemplo, un número crecido de los latifundios improductivos proviene de compras de tierras, efectuadas por capitales que se acumularon en el sector comercial o en el industrial y que buscan escapar a la pérdida de poder adquisitivo de la moneda y obtener beneficios que se derivan de la valorización de las tierras nacidas en la plusvalía de los esfuerzos públicos y privados y de la creciente presión demográfica sobre ellas.

### 3.—SINTESIS DEL CUADRO AGRARIO

Lo anterior aproxima un poco más al tema. Antes de llegar recojamos un catálogo de asertos que no necesitan de probanzas por el inmenso volumen de estudios antiguos y recientes que los respaldan.

Hemos de partir de la base de que es urgente una transformación radical del sector agropecuario de las economías latinoamericanas, urgencia que

se desprende de la simple descripción de las formas de producción y de tenencia: son de sobra conocidos los defectos de un sistema en el que la yuxtaposición del minifundio y el latifundio determina de una parte el desperdicio de la fuerza de trabajo por falta de tierras y de otra parte el desperdicio de la tierra por carencia de inversiones y de brazos.

Son igualmente conocidos los defectos de un régimen de tenencia en el que la gran propiedad antes que funcionar como medio de producción constituye un objeto de especulación y una caja de ahorros que asegura, como antes se dijo, una cierta tasa de valorización de los capitales parasitarios. Y se sabe que esta forma de tenencia no sólo hace improductivo el trabajo de los hombres del campo sino que desalienta grandemente la inversión capitalista en la producción agropecuaria, ya que a los costos de importación de la maquinaria se agrega la renta que ha de pagarse a los terratenientes.

Está demostrado, asimismo, que las formas económicas que debe adoptar la Reforma Agraria en la región deben adecuarse a las condiciones específicas de cada zona: en ciertos lugares una Reforma Agraria consiste fundamentalmente en la parcelación del latifundio improductivo, al tiempo que en otras resulta decisivo el establecimiento de formas avanzadas de cooperación, y en otras la debe no sólo respetar sino inclusive impulsar las explotaciones de tipo capitalista. A este propósito ha de observarse de paso que la Reforma Agraria tiene que procurar siempre y en todas partes el avance de la tecnificación: solo así será posible que los productos agropecuarios de la región puedan competir en calidades y precios en los mercados internacionales, hacia los cuales deben dirigirse, como conviene a las economías latinoamericanas, cualquier esfuerzo importante que se realice en el sector rural.

Ahora no vamos a detenernos en la urgencia de la Reforma Agraria, ni en la exposición de las modalidades que debe adoptar según la zona en que se cumpla. No: ahora asumimos un enfoque más céntrico, más cardinal. Vamos a mirar las implicaciones políticas del cuadro agrario antes de la reforma y a consecuencia de la misma.

### 4.—VIABILIDAD DEL ACUERDO POLITICO PARA LA REFORMA AGRARIA

Los asertos y las descripciones anteriores constituyen demostración suficiente del carácter econó-

micamente negativo de una estructura agraria que encuentra en el minifundio y el latifundio sus formas esenciales.

La idea de una reforma agraria proviene precisamente de ese carácter negativo y de la sospecha cada vez más firme de que semejante estructura no tiende a desaparecer por el simple juego de las fuerzas económicas, ni por el desarrollo espontáneo de la economía capitalista, sino que por el contrario frena este desarrollo. La simple evolución de la agricultura capitalista no podrá liquidar la estructura descrita, o lo hará a través de un proceso muy largo y a un costo humano inaceptable.

En tales condiciones parecería fácil encontrar acuerdo político para la realización de una reforma agraria.

El acuerdo de una gran parte del campesinado sería automático: el campesinado minifundista ha venido perdiendo la ilusión de independencia y la esperanza de progreso que tuvo en el pasado y, cualesquiera que sean los partidos tradicionales en que sus diversos sectores se inscriban, su interés y su necesidad deben determinar finalmente su actitud.

Los trabajadores urbanos están igualmente interesados tanto en el aumento de la producción agrícola como en la ampliación del mercado para las empresas que los ocupan y en la disminución del excedente crónico de mano de obra que amenaza constantemente la estabilidad de sus empleos.

Los capitalistas igualmente: aquellos que están comprometidos en la industria se verían beneficiados por una mayor movilidad del capital y por una ampliación de la demanda efectiva de sus productos. Y los que están comprometidos en el campo, verían reemplazar la zozobra que preside ahora sus relaciones con los campesinos, por una paz firme.

El interés de los sectores artesanales y de las clases medias urbanas es asimismo innegable puesto que se abaratan los precios de los productos agropecuarios y por el **efecto de demostración** llegan nuevas gentes que empujan en dirección de la movilidad social.

Por consiguiente, un acuerdo que contase con semejante base difícilmente podría ser evitado por razones ideológicas, por mitos ancestrales o por caudillos incapaces de comprender la conveniencia comunitaria. Tanto más cuanto que el sector económicamente perjudicado es muy exiguo en tér-

minos numéricos y va perdiendo su tradicional hegemonía política sobre las masas rurales. Ante el avance de los grupos urbanos, de los técnicos, de los universitarios, de los intelectuales, ante la audacia relativamente mayor de los industriales, ante el comando progresista del episcopado y del clero que quieren promover al hombre, el viejo prestigio de la aristocracia terrateniente se irá haciendo añicos y ya no podrán ni siquiera pretender que su situación económica corresponda a algún tipo de superioridad humana.

Resulta pertinente indagar por qué ese acuerdo que se ha producido con tanta avaricia en los países de América Latina; por qué las reformas agrarias han sido en su mayoría tímidos ensayos realizados en términos de pacto con la antigua concepción de la propiedad como derecho al uso y al abuso, pero sobre todo al abuso; y finalmente, por qué las reformas de alguna importancia se han producido en ambiente de revolución social y de guerra civil, y han comprometido algo más que los intereses latifundistas en vez de provenir del acuerdo de principales sectores de la población.

En realidad el problema de la Reforma Agraria no es tan simple como podría parecer cuando se centra la atención en la estructura de la tenencia de la tierra y en sus implicaciones económicas inmediatas. El acuerdo político sería fácil y hasta inevitable si se pudiera reducir el programa a una transformación de las formas de propiedad que predominan en el sector rural. Sin duda habría diferencias en lo que respecta al ritmo y a la profundidad de esta transformación pero el hecho acabaría por imponerse y tendría que ser impulsado por los partidos que quisieran conservar su base popular.

Pero en la Reforma Agraria va implícita la quiebra del poder mágico de la aristocracia terrateniente y la asunción de ese poder por las nuevas clases móviles que han perdido inseguridad desde el momento en que tienen en sus manos el título jurídico de la tierra y han ganado agresividad y acometividad para el ascenso desde el momento en que palpan la evidencia de que su pobreza no era un castigo inexorable del cielo. Por pacífica que sea toda Reforma Agraria tiene un contenido revolucionario desde el momento en que transmuta la magia en razón y cambia por completo, aunque no sea súbitamente, las premisas que servían de montaje al aparato social. No es tanto ni sola-

mente como bien apunta Galbraith (3), que un gobierno una buena mañana da tierras a los campesinos como podría dar pensiones a veteranos, sino algo más profundo: una reforma agraria es una transferencia del poder, la propiedad y la condición social de un grupo de la comunidad a otro.

## 5.—EL POPULISMO Y LA LUCHA DE CLASES

De un lado tenemos, por tanto, los intereses estrechos de los dueños de la tierra y de otro lado el interés de todas las clases que producen, es decir de la producción nacional.

Lo incomprensible consiste en lo siguiente: por qué todas las clases productoras no se han puesto políticamente de acuerdo en los países latinoamericanos para eliminar de una vez por todas, con una reforma agraria radical, la propiedad latifundista? Por qué estos países que padecen una escasez crónica de divisas a la que sólo podrían poner remedio en términos generales con el aumento de sus exportaciones de productos agropecuarios, por qué permiten que sus mejores tierras permanezcan por fuera de la producción?

Si la política no tiene un margen considerable de irracionalidad, debemos por lo menos reconocer que sus razones son particularmente difíciles de desentrañar. Por qué no se ha producido el hecho político de un vasto movimiento que suprima la propiedad latifundista? Por qué en América Latina las reformas agrarias han sido las más de las veces intentos fallidos y por qué las pocas reformas de importancia real han sido realizadas en un aire oloroso a pólvora y sangre?

Más de una vez nos hemos planteado estas preguntas y el avance progresivo en la búsqueda de respuestas no aminora nuestra perplejidad.

Cuando enunciábamos las razones que parecían hacer inevitable un vasto acuerdo político contra el latifundio, definíamos también una serie de intereses materiales, de beneficios, de conveniencias. Pero si bien el choque de los intereses materiales constituye una suerte de agitación subterránea que aparece en la superficie como un combate de ideologías políticas y de corrientes partidistas, de modo que lo económico sirve realmente de infraestructura a lo político, no se puede decir correlati-

vamente que la posición política de un sector determinado corresponda siempre a sus intereses materiales, a los intereses que se desprenden de su función en el sistema productivo.

En comparación con la agitación subterránea de los diversos intereses materiales que es el secreto de la agitación política, esta última es un verdadero maremagnum. La inquietud económica que lleva un sector social determinado a participar activamente en las luchas políticas no impide que ese sector pueda enarbolar, por torpeza o por ignorancia o porque ha sido víctima de un engaño, una bandera extraña y, con mayor frecuencia, una bandera enemiga.

En qué consiste, al menos por parte de no pocos movimientos políticos de América Latina, una campaña electoral? Precisamente en eso: en llevar a las gentes a exaltar las ideas y los caudillos cuyo triunfo aseguraría el mantenimiento del statu quo, es decir de los desequilibrios.

Esas ideas son los viejos principios de la intocable propiedad privada, la sagrada libertad de empresa y el *laissez faire* que en nuestra América se conjugan para producir una doble figura de la libertad: la de conservar la tierra al margen de la producción y como objeto de especulación y la de colocar los capitales amasados con el esfuerzo de la sociedad en aquellas esferas que ofrecen las mayores ganancias a los capitalistas y que, por virtud del carácter retardatario de las estructuras económicas, son generalmente las menos acordes con el interés de la comunidad.

El riguroso analista brasileño Celso Furtado apunta que el cuadro anterior ha sido posible hasta ahora porque los movimientos populares han sido formados por masas heterogéneas montadas sobre la dialéctica de la lucha de clases que asumen la forma de **populismo**: manipulación de la opinión pública en función de objetivos personalistas, un poder que se confunde con sus símbolos en manos de líderes sin lucidez a los cuales la aristocracia terrateniente los embriaga hasta alienarlos en fastos nuevos mientras detrás de bastidores esa aristocracia manipula las riendas reales del poder (4). Agrega que la acción política en América Latina solo tiene dos caminos: una

(3) Cita de Gunnar Myrdal en SOLIDARIDAD O DESINTEGRACION, Fondo de Cultura Económica de México, segunda edición, 1962, página 244.

(4) CELSO FURTADO, Hacia una ideología del Desarrollo: El Trimestre Económico, número 131, julio-septiembre de 1966, páginas 379 a 391.

acción orientada hacia la frustración de las expectativas de la población para mantener el statu quo, lo cual requeriría métodos coercitivos suficientes para retardar la movilidad social, interrumpir el proceso de urbanización y aislar a las masas de influencias externas; o bien, el otro camino, avanzar hacia el crecimiento y la modernización social mediante modificaciones en el proceso de organización de la producción que haga posible racionalizar la asimilación de nuevas técnicas en función del interés social, es decir afirmar la planeación y las funciones del Estado.

Ambos caminos extienden partida de defunción al llorado *laissez faire* y a su cortejo de plañideras.

Digamos, así, que son principalmente los sectores populares los que más a menudo se apartan en sus posiciones políticas de sus intereses específicos.

Para producir y reforzar este desajuste, la aristocracia terrateniente con base en su poder económico y político, se asegura para sí el demonio de los elementos que participan en la formación de la opinión pública: la educación, la información, todos los canales posibles por los cuales circulan las ideas.

En el seno de las masas campesinas, las ideologías individualistas que alimentan la confusión entre la independencia y el aislamiento, sirven grandemente a los intereses de los enemigos de una reforma agraria, no sólo porque debilitan la lucha campesina solidaria por su implantación sino porque refuerzan la resistencia de los pequeños propietarios a las formas cooperativas de organización.

Si el interés objetivo de los trabajadores urbanos en la reforma agraria pocas veces inspira entre ellos una posición política consecuente ello puede obedecer al hecho de que carecen de instrumentos culturales para tomar conciencia de la forma o de los procedimientos mediante los cuales, activos o pasivos dicha reforma influiría sobre su situación, por lo que, propiamente, ignoran en este punto su propio interés. Cuando los trabajadores urbanos apoyan las consignas de la reforma agraria es más que todo por solidaridad moral en los trabajadores del campo, pero la solidaridad moral difícilmente puede conducir a la beligerancia política.

## 6.—EL LIDERAZGO DE LA BURGUESIA INDUSTRIAL

Es más difícil comprender la falta de entusiasmo político de la burguesía industrial en relación con la reforma agraria.

Si las clases populares comparten a veces ideologías políticas contrarias a sus intereses reales, los capitalistas en pocas ocasiones se equivocan sobre sus intereses y sobre los principios políticos que a esos intereses convienen.

Así, las burguesías industriales latinoamericanas que una modernización del sector agrario acrecentaría la demanda de productos manufacturados y la oferta de materias primas de origen agropecuario, y contribuiría grandemente a subsanar la escasez de divisas que constituye la causa más directa y visible de la crisis crónica de las economías latinoamericanas.

Sin embargo, esas burguesías industriales, cuando se ocupan del problema agrario, antes de formar una alianza con las masas para romper el latifundio prefieren generalmente pactar con los terratenientes para, desde lo alto y como una concesión graciosa del despotismo ilustrado, ofrecer a las masas una caricatura de reforma.

Toda reflexión sobre este fenómeno termina por centrarse en el problema general de la misión histórica de aquellas burguesías industriales. Concretamente, nos planteamos la siguiente pregunta: la burguesía industrial carece ya de toda misión histórica?

Ante todo, enunciado tal interrogante, creemos comprobar que la burguesía industrial, en su práctica política y económica, la responde por su parte afirmativamente. Los industriales latinoamericanos, en su gran mayoría, dicen con sus actuaciones políticas y económicas que sus intereses no coinciden ya con los del progreso.

El que tal digan no es, por supuesto, una prueba suficiente del hecho aseverado, de la misma manera que el pesimismo de los individuos sobre su situación puede no corresponder a sus verdaderas potencialidades.

Tampoco debemos apresurarnos, sin embargo, a atribuir a la burguesía industrial una misión histórica que ella parece rehusar. Antes de tomar cualquier posición sobre este punto, tan decisivo en términos políticos, son muchos los aspectos que es preciso tener en consideración.

## 7.—BORDEANDO EL ABISMO

El tema de la **burguesía nacional o progresista** centra, como se sabe, los debates teóricos de los movimientos marxistas del tercer mundo. Y con razón, puesto que de la definición de este punto depende toda su estrategia política: si la burguesía industrial no está interesada en modificar las estructuras más retardatarias de la economía —como, por ejemplo, la estructura agraria— las tareas fundamentales del desarrollo económico sólo pueden ser realizadas por un Estado socialista. Si, por el contrario, la burguesía industrial puede impulsar la modernización de todos los sectores económicos, será posible dar pasos importantes hacia la superación del subdesarrollo en los marcos de una organización capitalista.

En el primer caso, todo depende de la iniciativa de las masas, de una lucha de clases conducida tenazmente, violentamente. En el segundo caso, una vasta alianza progresista podría asegurar el desarrollo, con un costo mucho menos alto en términos sociales.

No vamos a discutir aquí la validez de esta disyuntiva. Limitémonos por el momento a comprobar la importancia que los movimientos revolucionarios de extrema reconocen a la posición de la burguesía industrial en relación con las tareas de modernización. Todos los sectores en que se divide el movimiento marxista —los chinófilos, los castristas, los pro-soviéticos—, comienzan por aceptar que la burguesía industrial ha jugado en la América Latina un papel histórico importante.

A partir, principalmente, de 1930, los países latinoamericanos emprendieron su industrialización, empezaron a producir en fábricas numerosos productos de consumo masivo que antes eran importados. Los productos primarios de exportación, que a lo largo del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX había suministrado las divisas necesarias para importar bienes manufacturados de consumo, después de 1930 en casi todos los países de la América Latina, comenzaron a suministrar las divisas necesarias para importar maquinaria industrial.

El surgimiento de la industria, si bien modificó por completo la composición de las importaciones de la región, sustituyendo los bienes de consumo por los bienes de producción elaborados en el exterior, dejó prácticamente intacta la composición de las exportaciones.

Era obvio que debíamos seguir exportando a los países desarrollados productos de origen agropecuario, ya que no íbamos a poder competir con sus manufacturas en los mercados externos. Pero no era tan obvio que fuéramos a seguir exportando unos pocos productos agropecuarios, siempre los mismos.

Sin embargo, más o menos eso fue lo que ocurrió. La industria crecía, demandaba divisas; las exportaciones no variaban, los ingresos por exportaciones estaban muy lejos de crecer al mismo ritmo que la demanda de divisas por parte de la industria en desarrollo.

Durante veinte años, las plantas industriales carecieron de las dimensiones necesarias para hacer estallar la contradicción: las divisas que suministraban las exportaciones agropecuarias siguieron siendo suficientes para importar los equipos que exigía la industria.

Pero cuando las industrias livianas alcanzaron cierta madurez y resultó evidente la contradicción entre las necesidades y la capacidad de importar, cuando comenzaron las devaluaciones y los procesos inflacionarios, el atraso en que se había mantenido el campo desplegó gravemente sus efectos sobre el destino de estos países.

En los años del ascenso industrial, las medidas impulsadas por la burguesía en relación con el sector agrario pocas veces fueron más allá del formalismo jurídico y, en todos los casos, carecieron de la fuerza suficiente para transformar las estructuras allí imperantes.

La afluencia de capitales a la agricultura, que comenzó en los años de la postguerra y que, en Colombia, marcó la década de los años 50 y coincidió significativamente con la violencia, dejó también intacta la propiedad terrateniente.

Tres décadas después de su surgimiento la industria latinoamericana encontraba en el atraso de la producción agropecuaria, concretamente en el monto reducido de las divisas suministradas por las exportaciones agropecuarias, un límite infranqueable para su desarrollo orgánico.

Pero al mismo tiempo, y esto resulta decisivo, la industria latinoamericana había encontrado un límite más: la estrechez del mercado interior. También aquí el atraso del campo jugaba su papel. El hecho fue que, entre 1930 y 1960, en términos generales la producción industrial llegó a ser sufi-

ciente para satisfacer la demanda de bienes de consumo manufacturados.

Los dos límites aquí señalados: la escasez de divisas para fundar nuevas plantas o ensanchar las existentes, y la estrechez del mercado que hacía ya suficiente la capacidad instalada, se encuentran en el origen del pesimismo de nuestras burguesías industriales, en el origen de su falta de afirmación de una misión histórica en los tiempos presentes.

Es cierto que los límites impuestos al desarrollo productivo han llevado a ciertos sectores burgueses a invertir parte de los capitales forjados con el trabajo industrial en esferas improductivas, en la especulación con valores y con tierras, como antes se dijo. Es cierto que estas inversiones han hecho que muchos empresarios, tradicionalmente ocupados en la producción, anden hoy en malos pasos y en malas compañías, que se mezclen con los especuladores y los terratenientes.

Esto no deja de tener, por supuesto, un efecto negativo sobre las posiciones políticas de tales empresarios.

Pero, de todos modos, queda un vasto número de capitalistas ocupados fundamentalmente en la esfera de la producción industrial, cuyos intereses coinciden con una transformación de las estructuras obsoletas que prevalecen en los campos latinoamericanos, con una reforma agraria que amplíe el mercado para sus productos, que permita aumentar las exportaciones y que reduzca el costo de las materias primas nacionales por la supresión de los arriendos elevados que se paga a los latifundistas.

Digámoslo abiertamente: si bien ese vasto número de capitalistas que se ocupan fundamentalmente en la esfera industrial pueden jugar un papel progresista y conducir, con las palancas del poder político y con el apoyo o en alianza con las masas, una reforma agraria que transforme la fisonomía de nuestros campos, el pesimismo sobre su propia misión histórica los lleva cada vez más a atrincherarse en las posiciones adquiridas y a considerar todo cambio que reclame la iniciativa de las masas como una marcha al borde del abismo.

El temor a la iniciativa de las masas es el secreto de las alianzas contrarrevolucionarias.

La participación de nuestras burguesías industriales en tales alianzas impediría un planteamiento más simple y a la vez más trágico del problema de la reforma agraria: ya no se trataría de reunir en un acuerdo político a los campesinos, la burguesía industrial, los trabajadores y las clases medias urbanas, puesto que todo se jugaría entonces en la lucha polarizada y multiforme entre una alianza contrarrevolucionaria por lo alto y una alianza revolucionaria por la base.

Para prevenir semejante polarización los países latinoamericanos cuentan con sectores sociales importantes cuantitativamente pero más aún cualitativamente: son las clases medias urbanas en el seno de las cuales se destacan los ideólogos, los eclesiásticos, los políticos, los intelectuales, los profesionales, los líderes de los trabajadores, los estudiantes, la mujer que trabaja.

En el proceso de cambio del tercer mundo estos sectores pueden marchar a la vanguardia y lo están haciendo ya, al principio con un poco de timidez pero en muchos casos con temeridad. En términos políticos, pueden constituir los elementos de enlace entre la burguesía nacional y las clases trabajadoras. En términos ideológicos pueden hacer que la burguesía nacional abandone sus temores en virtud del planteamiento racional de los programas de desarrollo, y contribuir a que cada sector popular comprenda la forma en que los afectan los programas que se realizan en un sector distinto.

Solo estos sectores pueden hacer que los trabajadores urbanos tomen conciencia de su interés en la reforma agraria. El hecho de que la acción de estos sectores se inspire menos en la urgencia de sus intereses materiales que en consideraciones sentimentales, morales e ideales, les permite examinar cada problema en todos sus aspectos y formular soluciones realistas que no excluyan la participación de sectores sociales diversos.

## 8.—LOS MOVIMIENTOS DE PROXIMOS

La sociedad latinoamericana, dividida en clases antagónicas como las que fundan sus condiciones materiales de existencia en el sistema de latifundio y minifundio, impone el reconocimiento de una prioridad de las consideraciones políticas sobre las económicas, al menos cuando se trata de estudiar la viabilidad de cualquier transformación social. Un economista estadounidense, Robert Heilbroner, reconoció en un reciente ensayo la primacía de lo polí-

tico sobre lo económico en el caso de los países latinoamericanos: "El proceso de desarrollo, dice, no es primordialmente económico. En América Latina su obstáculo principal es el efecto inhibitorio, regresivo y deformante de instituciones sociales obsoletas y clases sociales reaccionarias". (\*)

Cualquiera que conozca la historia reciente de América Latina encuentra que la afirmación de Heilbroner tiene validez. Si la viabilidad de una formulación económica depende de su racionalidad, la validez de una formulación política depende de las fuerzas que se encuentran en juego, de las pasiones que nutren esas fuerzas, de un choque de intereses en el que con frecuencia llevan las de ganar los más mezquinos. El que los intereses más mezquinos prevalezcan durante largo tiempo no sólo repugna a nuestros ideales sino que, como en el caso del problema agrario, resulta muchas veces difícil de comprender. Porque ya se vio que la clase social reaccionaria —la aristocracia terrateniente—, que se beneficia con el mantenimiento de la estructura feudal, es una clase fácil de ubicar, de señalar y denunciar. Su importancia numérica es mínima mientras que son millones los campesinos que de manera directa sufren la explotación o que conocen un desempleo abierto o disfrazado por causa del monopolio de la tierra.

Ahora bien, vimos también que al interés que los campesinos tienen en la eliminación del latifundio se usa el interés de casi todas las capas sociales de los países latinoamericanos: repitamos que los trabajadores urbanos resultarán beneficiados con un aumento de la producción agrícola, así como con la ampliación de la demanda campesina sobre los productos de las empresas manufactureras que los ocupan y con la disminución de los excedentes de mano de obra que amenazan la estabilidad en los empleos; los capitalistas industriales verán ampliarse sus mercados y se beneficiarán con un aumento de la oferta de materias primas de origen agropecuarios; los artesanos y las clases medias se favorecerán igualmente con la reanimación que la reforma agraria traerá sobre el conjunto de la economía.

Qué se necesita, entonces, para que la reforma agraria no se estanque, para que camine, para que sea profunda y para que cumpla el fin de promover al hombre, tal como lo prevé rotundamente la

encíclica "Populorum Progressio"? Cómo sacarla del letargo? Cómo acelerarla? En otras palabras, cómo sepultar el *laissez faire* sin caer en la dialéctica de la lucha de clases y, al mismo tiempo, cómo hacer partícipes en la realización de la reforma y en su disfrute a los miembros de la comunidad para que no sea reflejo de la llamada **revolución desde arriba** que riegue paternalistamente rezagos de tierras entre los campesinos pero sin quebrantar las viejas estructuras que lo mantienen ignorante y aislado? Y cómo sacudir a la aristocracia terrateniente su arrogancia o su candor que relatan dos profesores estadounidenses a quienes, en una reciente visita por América Latina, para referirse a la agitación campesina no pocos miembros de la élite latifundista les respondieron: **Aquí todos somos izquierdistas**, queriendo significar que para ellos el problema disminuía y hasta desaparecía mediante la argucia de suministrar al campesino desposeído la sensación de que los terratenientes también quieren el cambio?

Cómo lograr ese sacudimiento?

Propiciando desde todos los niveles directivos la formación de una clase política que entienda el contenido de justicia de la reforma agraria y asuma su realización dentro de los movimientos tradicionales o al margen de los mismos y ciertos de que **"los partidos no son ya grupos de iguales sino movimientos de próximos"**.

No definiremos esta vez las modalidades específicas que debe adoptar la promoción de ese cambio, en particular de la reforma agraria por parte de los sectores avanzados en la gradación directiva de América Latina. Tampoco justificaremos más a fondo nuestra convicción de que dichos sectores están llamados a jugar, en relación con el cambio en Latinoamérica, un papel ideológica y políticamente decisivo.

## 9.—ESTRATEGIA DE LA SALVACION

A manera de conclusión de estas consideraciones digamos que, aún tomado solo como dato sociológico, el rol de la Iglesia Católica sigue siendo de primer orden en el escenario latinoamericano, por lo cual es también de primer orden su capacidad decisoria en la aceleración del cambio social y en él, de la reforma agraria.

La civilización es ante todo un fenómeno de acomodo del hombre a sus circunstancias, de aculturación humana en el medio. Desde este punto

\*) Robert Heilbroner. Norteamérica contrarrevolucionaria. The Nation. Abril 1967.

de vista la Iglesia ha sido la gran civilizadora, la dispensadora de un **sitio** para el hombre sobre la tierra. Su tradición está colmada de experiencias civilizadoras en el mundo occidental. No es por ello de ahora sino de siempre —como realidad histórica que impregna sus veinte siglos de vida— la fuerza que mueve a la Iglesia e impulsa sus esquemas doctrinarios y misionales hacia planos de justicia distributiva y renovadas formas de ajuste social entre los hombres. Negar este impulso sería desconocer la historia.

La trascendencia de su encargo de salvadora de almas lleva implícito el mandato de posibilitar esa salvación mediante un anticipado ordenamiento de las relaciones humanas.

Tal ordenamiento empieza por reconocerle al extremo de esas relaciones, que es el hombre, una ubicación en el espacio terráqueo, una locación en este mundo, un sitio a la vez de permanencia y de tránsito en su parábola eterna. Y nace tal ordenamiento de la dignidad que le atribuye al hombre, al hombre cualquiera, al hombre de ahora y de siempre de aquí y de allá, que ha ameritado ser redimido por Dios y a quien Dios le dio este mundo para disfrute de sus bienes. Tal ordenamiento arranca, asimismo, de un inmenso sentido de justicia y se vincula a una estrategia de la salvación, por la cual el reino venidero de Dios para sus habitantes universales, no puede compararse con un previo y terrenal vasallaje de la miseria, la injusticia y el odio.

Para realizar, pues, el plan divino, la Iglesia ha emprendido siempre un tenaz conato de justicia social sobre la tierra. Partiendo de la idea de que el hombre es un ser perfectible, estimula la movilidad social en ascenso; ha recordado a los ricos que son administradores de los bienes de Dios y a los desposeídos que tienen derecho a su uso y goce; ha mostrado el camino del progreso a pueblos atrasados, y ha señalado el límite de su poder a naciones poderosas; ha adoctrinado pueblos indígenas, a veces apenas sacramentalizándolos pero no ascendiéndolos pero no ascendiéndolos; ha enseñado en universidades, promovido la investigación de las ciencias y el perfeccionamiento de las artes, estimulado el trabajo y dado pautas para el equitativo reparto de sus frutos.

Esta misión humana —que como se ha visto está fuertemente vinculada a su tarea de salvación— encuentra un nuevo y arduo momento histórico para desplegar su capacidad y cumplir su ejercicio.

El campo es retadoramente propicio. Haciéndole

frente a ese desafío la Iglesia corresponde a su inmensa tarea histórica, anticipa pródigamente los dones de su destino eterno.

La hora de esta empresa ha llegado: es la hora del desarrollo como lo ha señalado Paulo VI; de la verdadera independencia puesto que apenas en este momento empezamos a tener conciencia de que hemos vivido prisioneros de la miseria y de que solo seremos verdaderamente libres en cuanto rompamos las rejas de la dictadura del subdesarrollo.

Vamos a acometer con decisión esa tarea cuyo signo pasa por el meridiano del hombre. Vamos a hacerlo sin el candor de pensar con Cándido que todo está bien cuando sabemos que está mal. Y sin romper el termómetro para hacernos la ilusión de que ya la fiebre ha pasado. Es éste un empeño cargado de escollos pero también de presagios: se trata de incorporar a cuatro quintas partes de América Latina a una sociedad sin los pávidos desequilibrios actuales. En la Edad Media no se necesitaba leer y escribir para sentirse inscritos en el grupo social: ahora el saber es artículo de primera necesidad y ya ni siquiera lo es solamente el libro sino la biblioteca porque el sujeto de los derechos es el individuo pero también la comunidad cuyas ansias buscan la inserción del hombre en la cultura.

Esta tarea es una empresa hacia la espiritualidad, hacia la ética, hacia la antropología del desarrollo. El momento histórico que vivimos se abre de esperanza como una floración, en busca de alivio para los problemas que agobian a nuestra gente, incidida por factores adversos que si bien sobrepasan la capacidad del individuo aisladamente considerado son expugnables a la actividad comunitaria. Tal es el sentido del ágape cristiano de los primeros siglos.

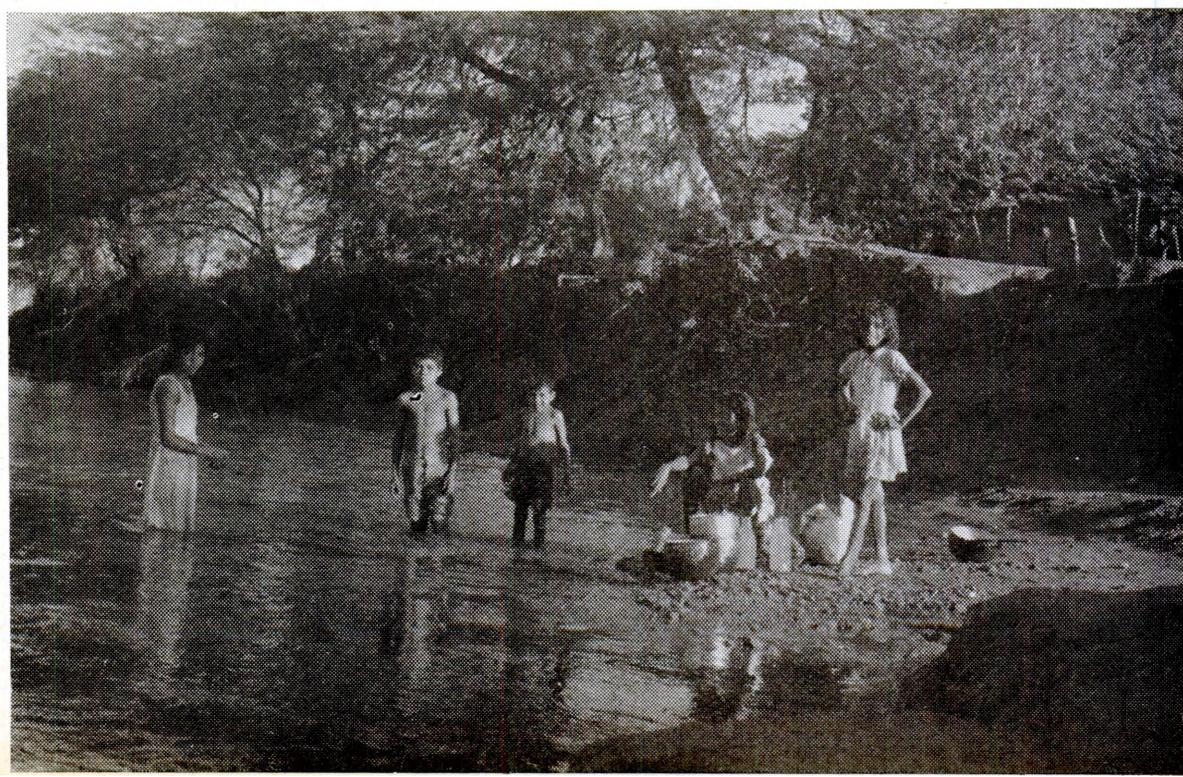
Lo anterior quiere decir que situados ante el cuadro de contradicciones que presenta la injusta sociedad latinoamericana, en entredicho y en interinidad, es necesario realizar un continuado acto de fe en el hombre, para alcanzar no soluciones fragmentarias del grupo sino metas de desarrollo en las cuales vaya envuelto el bien común.

Sintámonos, por tanto, convocados al elan de una obra que nos acerca a Dios como continuadores de la creación. Sintámonos enrolados en la empresa de una teología del desarrollo, seguros de que, como advertía Teilhard de Chardín, toda superación en nuestra tarea de cada día de cuerpo en nosotros al principio de la unión divina y acrecienta la ocupación del universo por Cristo.

## BELISARIO BETANCUR

*Distinguido intelectual colombiano, es doctor en Derecho y en Economía. Ha tomado parte activa en la política de su país y después de haber actuado como miembro de la Cámara de Representantes, ha sido elegido varias veces Senador de la República. Durante la Administración del Presidente Lleras Camargo fue Ministro de Trabajo. En diversas conferencias internacionales ha llevado la representación diplomática de Colombia. En 1961 fue candidato a la Presidencia de la República, dentro del pacto político del Frente Nacional, como miembro del Partido Conservador. Ha sido profesor de Derecho Internacional, Derecho Constitucional, Economía Social y Doctrinas Sociales en diversas Universidades de Colombia. En viajes de estudio ha visitado la América, Europa Occidental y los países de detrás de la cortina de hierro. Ha viajado también por los países del lejano y cercano oriente y por el Africa Noroccidental. En el campo literario ha tenido una vasta trayectoria: ha publicado cinco libros y es Presidente de una importante empresa editorial. Actualmente está actuando como Coordinador Nacional del Congreso Eucarístico Internacional que se celebrará en Bogotá en agosto de 1968.*





# Conceptos Jurídicos sobre la Reforma Agraria Colombiana

Por  
**Jaime Vidal Perdomo**

El tema que se me ha confiado es el de "Conceptos Jurídicos dentro de la Reforma Agraria Colombiana" y, naturalmente, versará sobre el análisis de las principales disposiciones que contiene la Ley 135 de 1961, del estatuto que rige la Reforma Agraria en nuestro país; estatuto que está en vía de modificación, en virtud de un proyecto de ley que el Gobierno presentó a las cámaras el año pasado y que ha recibido ya aprobación en la Comisión Primera del Senado y entrará a debate plenario en los próximos días a esa corporación. En el curso de la exposición y, de acuerdo con el orden en que se vayan tratando los temas, tendré ocasión de referirme a las modificaciones propuestas.

La Ley 135 de 1961 constituye un estatuto orgánico de la Reforma Agraria, puesto que contempla todos los aspectos que integran esta noción desde el punto de vista económico, social, jurídico y administrativo. En esto se diferencia de las leyes anteriores nuestras, que enfocaban aspectos parciales de la problemática agraria del país.

El artículo 1º de la Ley 135 de 1961 contiene lo que podríamos llamar la filosofía de la Reforma Agraria colombiana. En este texto se consignan los

objetivos que el Legislador ha buscado realizar a través de la emisión de la ley. Con un propósito puramente de explicación, podríamos decir que este artículo contempla tres aspectos principales:

1) Aspectos de carácter económico, vinculados al aumento de la producción y por consecuencia de la aplicación de las medidas de Reforma Agraria;

2) Aspectos de carácter social, en cuanto se busca la creación de un nuevo tipo de propiedad, que se llama dentro de la ley la "unidad agrícola familiar", combatiendo los dos defectos de la estructura agraria de nuestro país: el latifundio y el minifundio, y la ley tiene procedimientos de tipo jurídico que permiten destruir estos dos fenómenos nocivos de la estructura agraria. También, desde el punto de vista social, la creación de una nueva clase de propietarios, a través de la expropiación de tierras de los actuales poseedores para dársela a arrendatarios, aparceros y asalariados agrícolas;

3) Aspectos relacionados con el mejoramiento de las tierras, a través de programas de reforestación y programas de avenamiento y de riego que comportan estos últimos, distribución de la pro-

piedad, pero que tienen también una finalidad de mejoramiento de las tierras para el aumento de la producción.

Desde otro punto de vista, la ley —como toda normatividad de esta naturaleza— conlleva una serie de instrumentos para realizar estos propósitos, consignados en el Artículo 1º. En resumen, los instrumentos que ideó la ley para la realización de la Reforma Agraria, son los siguientes:

a) La creación de un organismo especial con el carácter de establecimiento público, que es el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. En este aspecto, también, la Ley 135 de 1961 innova, porque en las disposiciones anteriores que tocaban temas relacionados con la Reforma Agraria existía una dispersión, una distribución de funciones vinculadas a ésta en manos de diferentes organismos. La ley consideró pertinente concentrar las tareas vinculadas al proceso de Reforma Agraria en manos de un solo organismo.

b) La financiación de la Reforma Agraria, que está concebida en la ley por el patrimonio de que dispone el Instituto, a través de aportes ordinarios del presupuesto nacional y la emisión de bonos que el Gobierno debe hacer para auspiciar la financiación del INCORA.

c) Aspectos jurídicos, que tocan con la tenencia y cambio de la propiedad en Colombia. Como esta es la parte central de la conferencia, voy a referirme de preferencia a estos aspectos.

---

La distribución de la propiedad, el cambio en la tenencia y luego la prestación de servicios de carácter social, de carácter económico, de asistencia técnica, constituyen los elementos esenciales de una Reforma Agraria, conforme al concepto que hoy se tiene de esta política.

En cuanto a la distribución de la tierra, conforme al régimen jurídico colombiano, existen dos tipos de bienes entre nosotros: Bienes del Estado y bienes de los particulares. Los bienes del Estado son los que se llaman en la administración "baldíos", es decir los que no han sido todavía objeto de apropiación particular, se conservan en propiedad del Estado porque los particulares no se los han hecho adjudicar. Ustedes los conocen muy bien, las zonas de baldíos en Colombia en forma masiva existen hacia el sur y hacia el oriente del país; sin embargo, hay partes en el interior que

todavía pertenecen al Estado que son objeto de los programas de Reforma Agraria.

1. Los baldíos son la consecuencia de la conquista de los españoles. Eso hizo que todas las tierras de América entraran a la propiedad de la Corona y se ideó un sistema a través del cual la corona española iba cediendo la propiedad a las personas que explotaban esas tierras, y así fue naciendo la propiedad particular en Colombia. Curioso, porque fue al revés de lo que ocurrió en Europa: allí nació primero la propiedad privada y luego se constituyó el Estado. Continuando la tradición de la corona española, los gobiernos de la república siguieron adjudicando baldíos a las personas que los explotan, aumentando así el área de la propiedad privada.

Antes de la creación del INCORA, la adjudicación de baldíos correspondía al Ministerio de Agricultura. Existe una legislación antigua, renovada en parte, que señala los requisitos a través de los cuales una persona que pone su trabajo en una tierra baldía del Estado, tiene derecho a que se le adjudique esa porción para incorporarla a su patrimonio particular.

La Ley de Reforma Agraria trae algunas disposiciones nuevas sobre adjudicación de baldíos, en el sentido de limitar la extensión adjudicable, ya que la cantidad de baldíos se ha hecho menor y, además, ciertos controles para impedir que se creen adjudicaciones exageradamente grandes en manos de determinadas personas. La adjudicación de baldíos es un sistema de distribución de la tierra, de creación de propiedad privada y, por tanto, figura como factor de la Reforma Agraria.

2. Además de los "baldíos propiamente dichos", existen otras tierras que hemos llamado "baldíos derivados", que corresponden a un fenómeno curioso del derecho colombiano, de recia estirpe hispánica, que es el desarrollo de la llamada "extinción del dominio". Es un fenómeno jurídico que consiste en la pérdida de la propiedad particular, por falta de explotación económica; pasado un tiempo sin que se haya hecho uso económico de una propiedad, el Estado puede declarar que esa propiedad se ha perdido y regresa al dominio del Estado para ser convertida en baldío y ser distribuida dentro del régimen de adjudicación de baldíos. Por eso hemos dicho que se trata de unos "baldíos derivados", es decir, derivan esos bienes a la calidad de baldíos aunque inicialmente tenían su condición de propiedad particular.

Esta figura jurídica de la extinción del dominio viene de la Ley 200 de 1936, ley que se ha mencionado como una de las primeras de reforma agraria, en el sentido de que trató temas relacionados con esta problemática de la distribución de la tierra. La Ley 200 de 1936 se expidió después de que la reforma constitucional de ese año declaró la propiedad como función social y, sobre todo, declaró que "la propiedad implica obligaciones". Una de las obligaciones que la ley trajo —en desarrollo de ese principio constitucional— fue la de la explotación económica de los predios rurales y estableció la Ley 200 que, pasados 10 años sin que se hubiera explotado económicamente un bien, el Gobierno podía acreditar este hecho —a través de visitas y de pruebas de otra índole— y declarar administrativamente que se había presentado el fenómeno de la extinción del dominio, que el particular perdía esa propiedad y que ella regresaba gratuitamente a poder del Estado.

Naturalmente, esto es un principio del derecho español, porque esto existía en la legislación del tiempo de la dominación española en relación con los bienes baldíos que el Estado entregaba. Allí lo que hubo fue una extrapolación de ese fenómeno hacia bienes que ya estaban dentro de la apropiación particular. Naturalmente, esta ley causó revuelo, inclusive causó ciertas consecuencias desfavorables no pensadas por el legislador, y no contó con el apoyo político y la decisión para ser aplicada. La verdad es que hasta el año de 1962 —en que se creó y empezó a operar el INCORA— esta ley quedó escrita en el papel. En el año de 1962 comenzaron a producirse las primeras decisiones de extinción del dominio y hoy es una cosa corriente en la Junta Directiva del INCORA la aprobación semanal de decisiones de extinción del dominio y pasan de 1'500.000 hectáreas que, bajo este procedimiento, ha venido disponiendo el Instituto. De manera que, además de los baldíos —sobre los cuales puede hacer determinadas reservas— el INCORA cuenta también con las tierras que a través de la extinción del dominio han regresado al patrimonio del Estado y están bajo la administración del Instituto de Reforma Agraria.

3. Las tierras de particulares. La ley, sabiamente, consideró que una Reforma Agraria no se puede hacer en los extramuros del país, contando solamente —como han querido algunos— con los bienes baldíos, lanzando a las gentes que necesitan tierras a la periferia, y que es necesario tocar las tierras de propiedad privada, trabajar con las que

están en el centro del país, las que tienen mayor interés para todas las personas.

Naturalmente, este es un tema delicado en toda Reforma Agraria, así como el de los sistemas de pago de las tierras. En esto lo que decide es la cantidad de poder político que se tenga para hacer una ley muy avanzada o para transar con determinados sectores, que son poco favorables a la adquisición de tierras de propiedad particular. La ley, como ustedes lo saben, fue fruto de la transacción entre los grupos políticos que formaban la coalición del gobierno en la época y hacían mayoría en el parlamento de entonces. Naturalmente no salió la ley con todos los preceptos que sus autores tenían en mente, sino que hubo de ser recortada para lograr su aprobación, en la misma forma en que ahora —al renovarse la discusión sobre la Ley de Reforma Agraria— ha habido necesidad de hacer ciertos acuerdos, ciertos recortes sobre el proyecto inicial.

En materia de adquisición de tierras de propiedad privada existen puntos importantes: 1) la posibilidad de adquirir tierras de propiedad privada; 2) el valor que haya que pagarse por esas tierras.

En cuanto a la posibilidad de adquirir tierras de propiedad privada, la ley estableció tres categorías de tierras: en primer lugar, de abajo para arriba, las que llamó incultas que, como su nombre lo indica, son tierras que están sin uso económico. En segundo lugar, subiendo un poco, las tierras que llamó inadecuadamente explotadas, éstas están ofreciendo cierto grado de cultivos. Y en tercer lugar, en la más alta categoría, las tierras adecuadamente explotadas.

Sobre esto también hay posturas de tipo económico y de tipo ideológico. De tipo económico porque la gente, en general, tiene poca resistencia a que se adquieran tierras incultas y tierras inadecuadamente explotadas, pero hay quienes consideran que es completamente contrario a la producción, a la equidad, que se vayan a adquirir tierras adecuadamente explotadas. Este es un punto en controversia en todas las reformas agrarias; ahora en la discusión del proyecto de revisión de la ley se vió de nuevo la controversia sobre este punto.

La ley hizo una transacción y en general permite la adquisición de tierras incultas y de tierras inadecuadamente explotadas para todo tipo de programas de reforma agraria; en cambio, respecto de las tierras adecuadamente explotadas, las de

mejor calificación, sólo permitió su adquisición por expropiación en unos casos de programas muy concretos: Distritos de riego, cuando van a incorporarse obras de ingeniería para mejorar unas tierras; en los casos de concentración parcelaria, para combatir fenómenos de minifundio; En otros casos de menos interés, para programas de reforestación.

Pero pensemos en los distritos de riego y en los programas de concentración parcelaria. En los otros tipos de programas no se pueden adquirir, de acuerdo con la ley actual, tierras adecuadamente explotadas. Esto, naturalmente, es un factor limitante de la velocidad de una reforma agraria; pero la verdad es que los factores políticos actuales en Colombia no favorecen un cambio en la legislación que permita la adquisición de tierras debidamente explotadas para todo tipo de programas del INCORA. Por eso el proyecto de ley actualmente en curso ha dejado de lado ese aspecto, porque no se ha considerado conveniente revivir esa discusión y presentar un texto que vaya a naufragar en la discusión parlamentaria.

Desde el punto de vista del valor de las tierras, ¿cómo se pagan? Incide en el fenómeno de pago la diferente clasificación, el diferente grado de explotación que tenga a tierra. Las tierras incultas se pagan en bonos, en papeles del Estado, que tienen un plazo de 25 años y un interés del 2%. Sobre esto hubo una discusión de tipo jurídico ante la Corte Suprema de Justicia. La Constitución colombiana dice que se puede expropiar por motivos de utilidad pública, previa indemnización; entonces se acusó de inconstitucional la Ley 135 de 1961 en cuanto que ella permitía la expropiación pagando en bonos o luégo, pagando con unos documentos que se redimen con cierto plazo. Consideró el demandante que esta forma de pago en bonos o a través de "documentos de deber", era contraria al principio constitucional de indemnización previa. Importantísima discusión, como que si la Corte acepta este criterio no se hubiera podido hacer reforma agraria en Colombia, ni se hubiera podido hacer otro tipo de reformas en las cuales el Estado necesita adquirir bienes de propiedad particular y no tiene el dinero para pagar de contado. Naturalmente, esa discusión causó mucho revuelo, se hicieron estudios de tipo jurídico: la historia, las disposiciones constitucionales nuestras y la Corte Suprema de Justicia ejerciendo la función de guardián de la Constitución, en sentencia del 14 diciembre de 1964, concluyó que, en la medida en que los bonos son representativos

de dinero, que ingresan al patrimonio del particular en el momento en que es desposeído de sus tierras, que los "documentos de deber" con que se pagan las otras clases de tierra son también representativos de dinero, ingresan al patrimonio del particular en el momento en que el Estado toma posesión de los bienes expropiados, esos documentos de deber y esos bonos, satisfacían la exigencia constitucional de la indemnización previa. Yo, personalmente, no he vacilado en calificar la sentencia de la Corte del año 64 como una de las más importantes que se han producido en el país, porque no solamente legitimó los procedimientos de reforma agraria, sino que abrió paso jurídico a una serie de otras reformas que el país necesariamente tiene que hacer.

Bien, además de las tierras incultas, como veníamos diciendo, existen las tierras inadecuadamente explotadas. Estas tierras inadecuadamente explotadas se pagan en dinero efectivo que está representado en unos títulos que se llaman "Documentos de Deber", que no son negociables, pero que tienen una forma de cesión que establecen normas del Código Civil. En el caso de las tierras inadecuadamente explotadas, existe en la ley actual un plazo de 8 años y un interés del 4% anual.

Las tierras adecuadamente explotadas se pagan en un plazo menor: 5 años y un interés más alto: el 6% anual.

En relación con las tierras inadecuadamente explotadas el proyecto actual ya aprobado en este aspecto en la Comisión Primera del Senado, amplía el plazo de 8 a 12 años. Se ha propuesto también una modificación para ampliar el pago de las tierras adecuadamente explotadas, pero el punto fue muy controvertido, dio lugar a una serie de medidas que se consideraban inconvenientes y el Gobierno resolvió retirar la propuesta de ampliación del pago.

Tenemos así la clasificación de las tierras, la posibilidad de adquirirlas según el tipo de programas que vaya a realizar el Instituto y la forma en que se han de pagar. Otro punto en relación con este aspecto es el del avalúo de esas tierras. En esto hay lo siguiente: La ley no fue muy precisa sobre la forma como habría de estimarse el valor de las tierras que se adquirieran para la reforma agraria. Uno de los decretos reglamentarios de la ley, que causó mucho escozor en ciertos círculos, hizo uso de una norma contenida en ley diferente,

con la cual en la adquisición de tierras rurales no se podía pagar más del avalúo catastral y hasta un 30% más. Naturalmente, en virtud de la baja cuantía de ciertos avalúos rurales, el decreto causó mucho revuelo, fue acusado de ilegal e inconstitucional ante el Consejo de Estado.

En vista de lo anterior y de que existe en el país un evidente retraso en los avalúos catastrales y por ello un contraste entre el valor catastral de las tierras y el valor comercial, en el año de 1963 y en desarrollo de unas facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por la Ley 21 de 1963, el Gobierno dictó un decreto extraordinario, el 2895 de 1963, que contempla el sistema actual de avalúo para reforma agraria y en general para adquisición de bienes por parte del Estado. La idea central de ese decreto es buscar un equilibrio entre el avalúo catastral y el avalúo comercial, porque ante ello siempre había una doble actitud del particular, que quería tener avalúo catastral bajo para pagar menos impuestos, pero que sus tierras las pagara más caras el Estado cuando las fuera a adquirir. Una cosa inequitativa, que el decreto trató de subsanar, dándole la oportunidad a los particulares de estimar cada dos años el valor de su propiedad. De manera que con esto se hace una revisión periódica de los avalúos y esto incide sobre el valor que ha de pagar el INCORA u otro organismo público que adquiera una propiedad rural.

En el sistema de adquisición del Instituto, los avalúos los realiza no el INCORA sino el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que tiene un cuerpo especial de peritos. Este Instituto hace el avalúo completo del bien que vaya a adquirir el INCORA y este avalúo se confronta con el avalúo catastral o el que le haya puesto el propietario cada dos años, en virtud de la facultad que el otorgó ese decreto extraordinario, de forma tal que el Instituto no vaya a pagar más alto de lo que el particular mismo haya estimado el valor de su propiedad, a fin de que haya equilibrio entre lo que el particular paga por impuestos al Estado y lo que recibe del Estado cuando éste requiere un bien de su propiedad. Parece que el sistema de avalúos que contempla este decreto ha producido calma en esta materia, ha funcionado bastante bien, inclusive se ha pensado que pueda ser trasladado para el caso de compra en propiedades urbanas.

Tenemos así descrito el aspecto de distribución de la tierra en cuanto a instrumentos de que dispone el INCORA para cumplir ese objetivo.

Con esto entramos al punto final de esta conferencia, que es el relativo a los distintos programas que el INCORA realiza y que, en parte, son dependientes de la clase de tierras que adquiera. En primer lugar, un programa menor, rutinario, que se venía cumpliendo de atrás, un programa de distribución de baldíos, que hace el Instituto a las personas individualmente consideradas que explotan porciones de baldíos y que tienen derecho a que el Estado se los adjudique en propiedad; esta es una continuación de la tarea que venía realizando con anterioridad el Ministerio de Agricultura.

Pero, hay un segundo programa que utiliza baldíos y que ya tiene cierta proyección, cierta dimensión y que corresponde al nombre de programas de Colonización. Aquí se trata no sólo de dar tierras baldías a las personas que están allí, sino que se quiere organizar un sistema de utilización masiva de tierras baldías del Estado y que se quieren incorporar a la producción. Naturalmente, dentro de este programa general existe la titulación a cada particular de la porción baldía que él explota. Estos programas de colonización comprenden generalmente vías de comunicación, para la entrada de personas o salida de productos; el establecimiento de puestos de salud; de cooperativas, en fin, el montaje de los servicios técnicos de reforma agraria, y el INCORA, como les mencionara el doctor Peñalosa, viene adelantando distintos programas de colonización para incorporar nuevas tierras a la economía.

En tercer lugar, ya con tierras de propiedad particular, tenemos los programas de simple parcelación. Es decir, en donde el objetivo es la distribución de tierras a favor de determinadas categorías ciudadanas que la ley de reforma agraria quiere convertir en propietarios. Estos programas de simple parcelación tienen la limitación de que para ellos no pueden adquirirse, contra la voluntad del propietario, las tierras adecuadamente explotadas. Esto, como lo ha visto el INCORA en sus operaciones prácticas, frena bastante la extensión de este tipo de programas. En ellos la ley tiene establecida preferencia de adjudicación de tierras a favor de: arrendatarios, aparceros y asalariados agrícolas de la región. De manera que la tierra no se distribuye a no importa qué personas, sino que se levanta el censo de las que tienen esta calidad dentro de la finca o dentro de la región y tienen legalmente preferencia a ser adjudicatarias de esas tierras. El INCORA, a través de su Junta Directiva,

ha expedido los reglamentos en los cuales se ponderan los factores personales, experiencia de familias de los futuros adjudicatarios y eso da un orden de adjudicación.

Las personas que adquieren las tierras que el INCORA les vende, las pagan en 15 años y con un interés del 4% anual; sin embargo, hay dos años muertos iniciales y durante este tiempo sólo se paga un interés del 2% anual. Lo que el parcelario del INCORA adquiere se llama por la ley una "unidad agrícola familiar", que es el nuevo tipo de propiedad que la ley aspira a crear en el campo, combatiendo así el latifundio y el minifundio. Unidad agrícola familiar que responde a los conceptos: 1º) De tipo económico, que es una extensión que, de acuerdo con las calidades de la tierra, pueda suministrar la atención de la familia que trabaja en ella; no es una extensión grande, no tiene cifra numérica porque varía según la calidad de la tierra, pero de todas maneras suficiente para la atención de las necesidades familiares y el mejoramiento propio de la familia. 2º) Jurídicamente, es una propiedad limitada; propiedad limitada en el sentido de que el parcelario no la puede vender sin autorización del INCORA, ni puede constituir hipoteca u otro gravamen real sobre ella sin el consentimiento del Instituto, esto con el objeto de que no se vuelvan a crear latifundios o que esta propiedad —fruto del proceso de Reforma Agraria— vaya a caer en manos de personas que no están dentro de la programación de la Reforma Agraria. Ahora en las modificaciones que están en curso en el congreso, en relación con la ley, se dispone que la unidad agrícola familiar ha de conservarse en ese carácter durante todo el tiempo y que al morir el propietario la parcela reingresa al patrimonio del Instituto; es decir, no forma parte del patrimonio de la familia para distribuir entre los herederos, para que no corra riesgo de división entre ellos; el Instituto consigna ante el juez de la sucesión el valor de la parcela y el Instituto adjudica de nuevo esa parcela, de preferencia a uno de los herederos que reúna los requisitos que los reglamentos de adjudicación exigen para el caso. Es también una modificación importante el régimen de propiedad del Código Civil, que se impone por la necesidad misma de la nueva organización agraria.

En un cuarto tipo de programa tenemos los distritos de riego; en ellos se trata de aprovechar las zonas de valles aluviales que tiene el país, haciendo estas obras de ingeniería, de avenamiento o desecación, de incorporación de tierras para obtener una más alta productividad. En esos distritos de riego, también hay cambio de la estructura de la propiedad, en forma que, aparte de una porción que el particular dueño tiene derecho —conforme a la legislación actual— a reservarse, todo lo demás que se compra debe estar destinado por el instituto a la creación de unidades agrícolas familiares, que vende a los mismos destinatarios que hemos visto anteriormente. En este aspecto también hay una modificación en el proyecto actual que se estudia en las cámaras, porque hoy en día la legislación contempla en distritos de riego lo que se llama un "derecho de exclusión" de 100 hectáreas; el cambio consiste en que ya no se trata de reservar 100 hectáreas en su predio, sino un derecho a comprar el antiguo propietario, dentro del distrito de riego, una porción equivalente a la tercera parte de lo que tenía, sin pasar de 100 hectáreas. En esto, se ha obtenido cierta reducción en cuanto que antes eran automáticamente 100 hectáreas, hoy pueden ser menos.

En un quinto lugar tenemos los programas llamados de "Concentración Parcelaria", que están destinados a combatir el minifundio que, como ustedes lo saben, es uno de los mayores males de la estructura agraria colombiana. La ley ha ideado un sistema de operación, según el cual se estudia una zona de minifundio, hay participación de las personas que están interesadas en el programa y a través de la extensión del programa se pueden adquirir tierras adecuadamente explotadas de las vecindades, a fin de constituir unidades agrícolas familiares para los minifundistas. Es un programa difícil y que no ha sido muy experimentado entre nosotros.

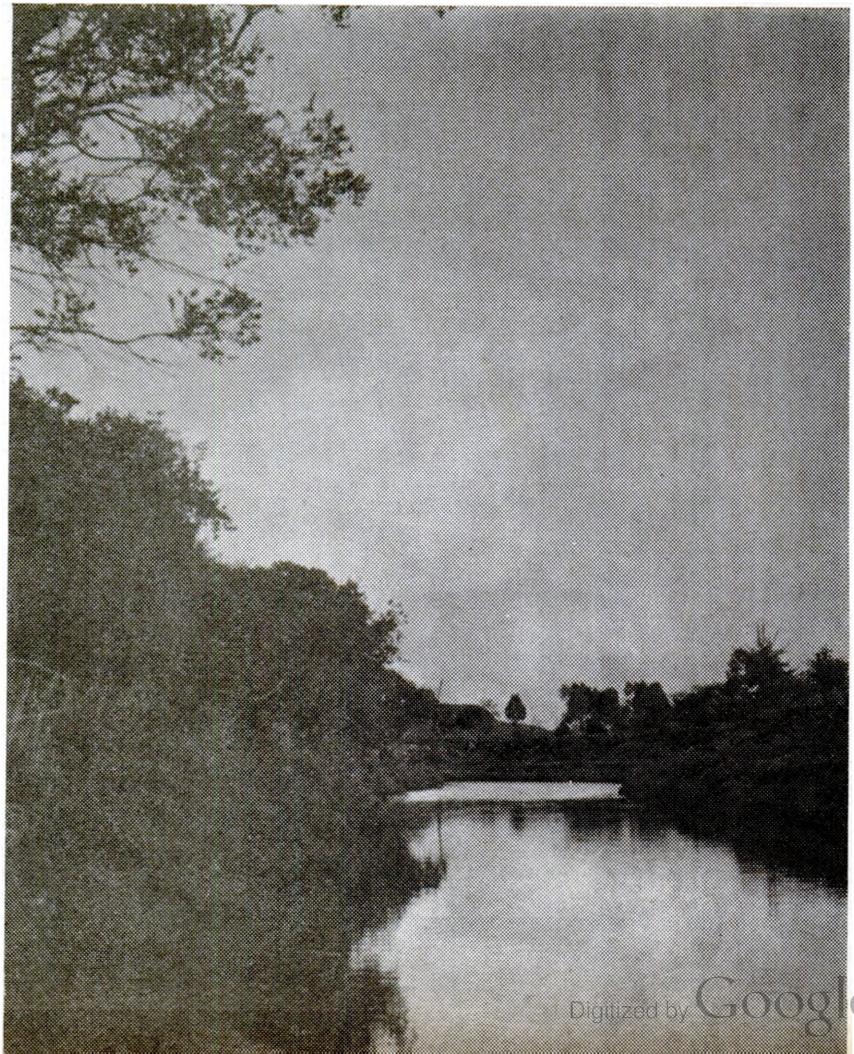
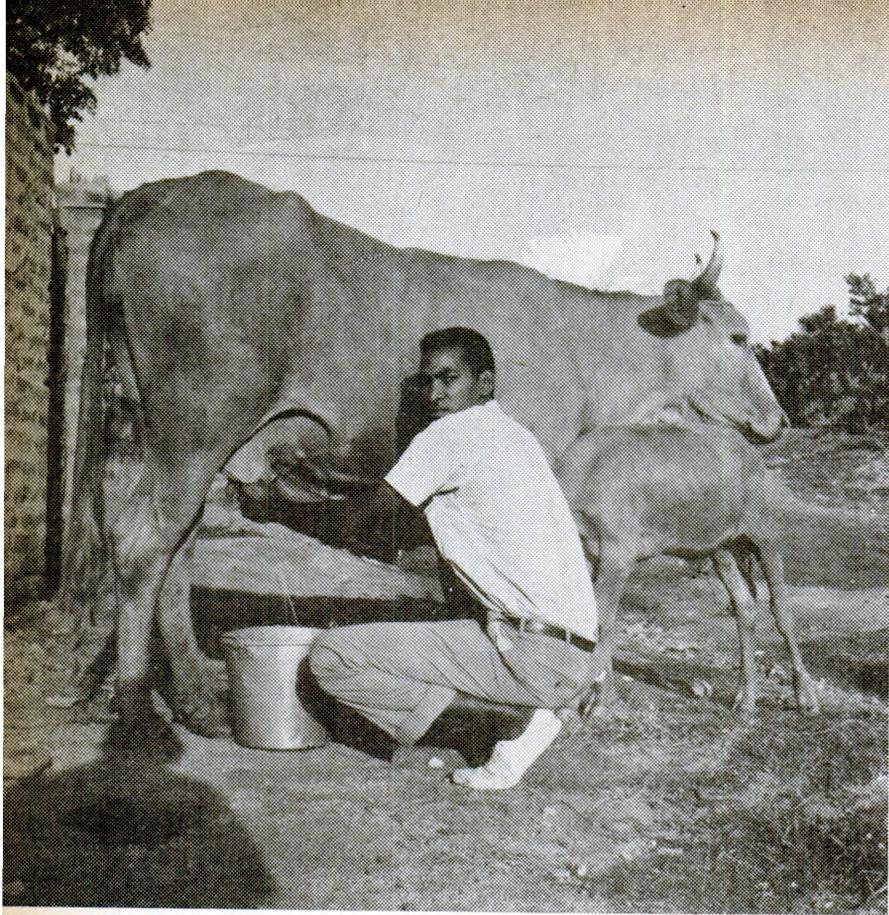
Con esto creo haber cubierto la temática principal que me ha sido confiada; espero naturalmente que los puntos de vacío, que las profundizaciones en alguno de los aspectos, puedan desarrollarse dentro de las preguntas de la mesa redonda.

Muchas gracias.

## JAIME VIDAL PERDOMO

*De nacionalidad colombiana, concluyó estudios profesionales en la Universidad Nacional de Bogotá y obtuvo el grado de Abogado en el año de 1956. Debido al éxito con que realizó sus estudios, la Universidad le concedió una beca para obtener una especialización en Derecho Administrativo en la Universidad de París, en donde permaneció por espacio de dos años. Por corto tiempo actuó como Secretario General del Ministerio de Agricultura, pasando luego a ocupar el cargo de Asesor Jurídico del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, (INCORA). Volvió luego a París, en donde se especializó en Ciencia Política. Regresó más tarde al país para ocupar en el INCORA el cargo de Sub-Gerente Jurídico. Actualmente desempeña el puesto de Consejero Jurídico de la Presidencia de la República de Colombia. Ha sido catedrático de Derecho Administrativo, durante varios años, en diversas facultades de Bogotá y ha hecho importantes publicaciones sobre temas relacionados con la Reforma Agraria.*





# Política y Programas de la Reforma Agraria Colombiana

Por  
**Enrique Peñalosa C.**

Quiero referirme, muy rápidamente, a las realizaciones del INCORA en sus cinco años y medio de existencia, en función del programa y la filosofía que expuso ayer el señor Presidente.

## **CONCEPTO INTEGRAL DE LA REFORMA AGRARIA**

Antes, quisiera hacer un poco de énfasis sobre un punto mencionado por el Presidente que creo es fundamental. Cuando se habla de Reforma Agraria con mucha frecuencia instintivamente se piensa que es exclusivamente una reforma de la tierra. Hoy el concepto de que la reforma agraria es exclusivamente cambio de la estructura de la propiedad territorial del país, está completamente revaluado. La Reforma Agraria tiene que incluir el concepto más amplio de la redistribución de la propiedad territorial y de otros factores que influyen en la productividad y por tanto en el bienestar y en el nivel de ingresos de los campesinos, especialmente dos: el crédito y la tecnología.

## **LA TENENCIA DE LA TIERRA**

En Colombia, como ya se ha mencionado, el problema de la existencia de grandes latifundios que ocupen un alto porcentaje del área territorial

colombiana, no es tan agudo ni tan crítico como en otros países, o como pudo serlo hace 40 o 50 años. Por eso, con todo el respeto que merecen, discrepo básicamente de las afirmaciones hechas ayer que, aunque basadas en cifras oficiales colombianas, no representan la realidad del país. Con esto no quiero decir que no existan latifundios en Colombia, que no existan grandes propiedades, pero característico del sector agrario colombiano es el minifundio, la pequeña y la mediana propiedad.

Tenemos casos como el del Valle del Cauca al cual la gente instintivamente mira como susceptible de redistribución de la propiedad territorial. Es cierto que en el Valle del Cauca de las 250.000 hectáreas con posibilidades de explotación agropecuaria, existen unas 50 o 60.000 en manos de unos grupos familiares y en caña de azúcar. El resto del Valle del Cauca, en su gran mayoría, está dividido en minifundios, hasta tal punto que si nosotros fuéramos hoy a redistribuir la propiedad en unidades agrícolas familiares, haciendo caso omiso de la propiedad actual, nos sobrarían entre 12 y 15.000 familias de las que actualmente subsisten en el Valle del Cauca en su parte plana. Entonces, mucho menos podemos pensar en traer

gentes de las laderas o llevarlas de las ciudades, como piensan al respecto ciertas gentes optimistas.

### **MONOPOLIO DE LA TECNICA**

Como lo dijo ayer el señor Presidente, Colombia tiene que hacerle frente a ese problema como un hecho; el futuro del sector agrario colombiano será el de su explotación en pequeñas propiedades, para lo cual vamos a tener que crear el mecanismo para ello. Tenemos un caso que quisiera mencionar: el Valle del Río Chicamocha en Boyacá, en donde vamos a adelantar un programa muy intensivo. Tenemos allí unas 14.000 hectáreas en manos de 9.000 propietarios, de los cuales 3.000 no llegan a una hectárea; tal vez unas tres fincas tienen entre 50 y 100 hectáreas, pero esas tres fincas no nos van a resolver en absoluto el problema. ¿Y qué pasa con los pequeños? — Aun quienes tienen unidades teóricamente eficientes en tamaño, son tan miserables y en algunos casos más miserables que quienes no tienen propiedades, que los trabajadores agrícolas. Tenemos en el Valle del Cauca que hay trabajadores agrícolas que están recibiendo ingresos superiores a los que reciben pequeños propietarios; ¿por qué? — Porque el pequeño propietario, aunque tiene la tierra no tiene ni el capital, ni los conocimientos para explotarla. El monopolio del crédito, de la tecnología y de los conocimientos es más crítico en el caso colombiano que el supuesto monopolio de la tierra. ¿Por qué? — Tenemos un caso concreto en el Valle del Cauca: hay un grupo de propietarios que tienen 300 hectáreas que siembran en dos cosechas bajo riego por aspersión; una de las cosechas es algodón; esta cosecha de algodón les da 4½ toneladas por hectárea. ¿Por qué? — Porque tienen el capital y la técnica para sacar las 4½ toneladas por hectárea. Los propietarios de estas 300 hectáreas tienen unas 50 o 60 hectáreas cada uno, junto a ellos hay propietarios de 10, 20 o 40 hectáreas que escasamente subsisten; ¿por qué? — Porque están sacando 800, 1.200 kilos de algodón por hectárea pues no tienen ni el capital ni la técnica para sacar las 4½ toneladas.

### **LOS PROBLEMAS CAMPESINOS**

Esto como preámbulo para decirles que la Reforma Agraria, en el caso colombiano, va dirigida básicamente a aumentar el nivel de vida, el nivel de ingresos de los campesinos colombianos, atacando los problemas que los diferentes grupos

campesinos tienen. En algunos casos serán problemas de crédito, capital y técnica; en otros casos problemas de tierra; en otros casos serán problemas de consolidación de las colonizaciones. El problema de la reforma no es exclusivamente el de redistribución de la propiedad, desafortunadamente. Porque si tuviéramos el problema de redistribuir la propiedad, su solución sería más fácil que la que hoy en día afronta el país ante una gran cantidad de población rural que no cabe dentro del sector rural. En términos muy generales, el INCORA ha llegado a la conclusión de que en el sector rural sobran a niveles mínimos de subsistencia —que hemos estimado en 7 u \$ 8.000 al año por familia— unas 800.000 familias. A esto tenemos que añadir el factor dinámico que es un factor de crecimiento de la población; en los próximos 10 años la población del sector rural colombiano aumentará en ½ millón de familias, asumiendo una tasa de migración al sector urbano de 300.000 familias en el mismo período. Este es un hecho sobre el cual creo que no cabe discusión.

### **LAS SOLUCIONES DEL INCORA**

Sobre las actividades del INCORA voy a mencionar muy rápidamente algunas de las más importantes, ya que espero que durante la mesa redonda podamos contestar preguntas que seguramente tienen ustedes sobre las actividades del Instituto. Esperamos también oír insinuaciones y críticas sobre lo que el Instituto ha hecho y especialmente sobre lo que el Instituto ha dejado de hacer.

### **EXTINCION DEL DOMINIO**

Una de las primeras actividades del Instituto fue la de aplicar la Ley 200 de 1936 que decía que toda propiedad no utilizada en Colombia, a partir del año de 1946, regresaría al poder del Estado en calidad de baldíos. Hemos examinado todas las propiedades de más de 1.500 hectáreas en el país, y en este momento estamos examinando con visitas sobre el terreno todas las propiedades de 500 a 1.500 hectáreas. Tenemos las fotografías y el informe escrito sobre el estado de explotación de cada uno de esos predios. Por esa razón podemos hacer una serie de afirmaciones y contradecir una serie de estadísticas catastrales que no dicen absolutamente nada. Después de analizar cada uno de esos predios, hemos extinguido el dominio o nos lo han cedido ante el temor de la extinción del dominio, completando así un poco más de dos millones de hectáreas hasta el momento. Desde luego esta tasa de extin-

ción del dominio va disminuyendo porque hemos afectado las propiedades grandes y estamos estudiando las de 50 a 1.500 que, en la mayoría de los casos, están explotadas o tienen sin explotar extensiones de 200 a 300 hectáreas.

### APOYO A LA COLONIZACION

Junto a este problema de la extinción está el de la colonización. En zonas en proceso de colonización —zonas baldías en la práctica— existían títulos de propietarios legales. Al extinguirles el dominio y regresarlas al Estado, estábamos ya en condiciones de entregarles el título de propiedad a las familias que las venían ocupando. Con esto hemos resuelto muchos problemas de carácter social, ya que con mucha frecuencia el propietario trataba de sacar los colonos —en algunos casos contratando “matones” para presionarlos— lo cual fue una de las causas de la violencia en Colombia.

No hemos emprendido ninguna colonización de las llamadas dirigidas; en ocasiones se ha pensado —con una conclusión un poco primaria— de que para resolver el problema del desempleo de las ciudades el sistema es llevar la gente hacia las zonas de colonización, lo cual resulta el mayor de todos los fracasos, no solamente en Colombia sino en todos los países que lo han intentado, entre otras razones porque el elemento menos colonizador es el vendedor de periódicos o el zapatero. En Colombia tuvimos casos —antes de la existencia del INCORA— de costos hasta de \$ 300.000 por familia que se pretendía instalar en colonizaciones dirigidas.

Hay y continuará habiendo un gran proceso de colonización en el país, entre otras cosas por la presión demográfica. Nosotros estimamos que de aquí a finales del siglo —33 años— al oriente de la cordillera oriental vivirán entre 5 y 7 millones de habitantes que se movilizarán en esos 33 años para colonizar lo que hoy es parte del Meta, Arauca, Caquetá y Putumayo principalmente.

En las colonizaciones espontáneas hemos querido ayudar a los colonos con vías, con crédito, especialmente crédito en ganado. La historia del colono era: llegar, tumbar, sacar una cosecha y venderle las mejoras al individuo con capacidad financiera que venía detrás comprando mejoras para hacer fincas. Lo que se intenta ahora es darle

el título a ese colono, así como crédito suficiente para que se consolide en la parcela que él ha abierto.

En ese momento, solamente en ganado, hemos dado crédito para 150.000 cabezas, que es ya una operación importante, pues en algunos casos hemos tenido que llevar ganado de regiones muy distantes hasta las regiones de colonización, en donde no existe ganado. Además, hemos abierto hasta el momento más de 1.500 kilómetros de carreteras en esas zonas de colonización.

### TITULACION

Con el proceso de colonización viene el de titulación. Por un fenómeno natural en los últimos 30 o 40 años se habían venido invadiendo (llamémoslo así) propiedades privadas no cultivadas por sus propietarios, y esos colonos se habían convertido propietarios de hecho, pero, desde luego, con una propiedad muy precaria; eran campesinos que no podían acudir a las fuentes ordinarias de crédito por falta de un título reconocido. En la mayor parte de los casos hemos presumido que esas tierras son de propiedad pública y como tales las hemos titulado, constituyendo así, sin ninguna resistencia, varias decenas de miles de parcelas campesinas que son solución a problemas de violencia y de policía que venían presentándose desde épocas inmemoriales. Hasta el momento hemos entregado cerca de 45.000 títulos a esas familias que ocupaban tierras que en la práctica eran baldías, pero que tenían un título de propiedad privada.

### PARCELACION

En algunas regiones del país hemos emprendido programas de parcelación, con los cuales hemos tenido una limitación que mencionaba el doctor Vidal. La ley como norma general prescribe que las tierras adecuadamente explotadas no son sujeto de expropiación. Estamos en proceso de adquirir a través de expropiaciones unas 200.000 hectáreas de tierras de propiedad privada para los fines de parcelación, con indemnización. En estos programas de parcelación, que se desarrollan en casi todo el país, hemos venido ensayando una serie de sistemas, especialmente en cuanto a convertir al campesino que era jornalero en un empresario agrícola. En la mayor parte de los casos hemos creído que es un error —que se cometió inicialmente— el adjudicarlo desde el primer mo-

mento la parcela al campesino. Hemos procedido entonces a constituir explotaciones de tipo comunal: en fincas adquiridas estudiamos cuántos campesinos pueden poseer parcela individual y comenzamos a explotarla con ese número de campesinos en forma comunal, con varios objetos: 1) Adiestrarlos; es mucho más fácil y económico adiestrar a grupos que a individuos aislados. 2) Tener la oportunidad de conocer en la práctica a esos campesinos, ya que puede suceder que algunos definitivamente no quieran ser empresarios agrícolas; así ellos mismos se irán eliminando y no corremos el riesgo de hacer una adjudicación para que luego el campesino abandone la parcela. 3) Crear la conciencia y el espíritu comunitario entre ellos, los cuales nos serán muy útiles posteriormente en la organización de las cooperativas que van a trabajar con esos campesinos dentro del proyecto respectivo. En las áreas en donde emprendemos obras de drenaje, riego, etc., este sistema comunal es indispensable porque, a priori, no sabemos exactamente la ubicación de los canales y otras obras y sería un error dividir las fincas para luego tener que reestructurar las parcelas para acomodarlas a las obras.

Este tipo de explotación ha tenido un gran éxito en todo el país, y la mayor parte de los campesinos que están trabajando en los programas de parcelación están obteniendo altos índices de productividad. En la mayor parte de los concursos de productividad que organiza la Caja de Crédito Agrario nuestros campesinos han obtenido premios por la mayor productividad en maíz, algodón y otros cultivos. Tenemos el caso del maíz producido sin riego el semestre pasado en la región de Armero, con productividad de casi 7 toneladas por hectárea. Esta es una productividad muy alta en cualquier parte, y adicionalmente comparada con la productividad promedio en Colombia de 1 tonelada por hectárea.

### **ADECUACION DE TIERRAS**

Como lo mencionó ayer el señor Presidente, uno de los programas a los cuales el Instituto le ha dado mayor énfasis, es el de adecuación de tierras, significando con ello las obras necesarias para poder realizar una agricultura de tipo intensivo en zonas de suelos aluviales, de suelos óptimos, ya sea control de inundaciones, obras de drenaje y obras de riego o la combinación de las tres: en algunos casos se necesitan obras de control de inundaciones y drenaje, en otros casos la

importancia del riego es mayor que estas dos; generalmente se necesita una combinación de las tres clases de obras.

Como lo mencionó también el Presidente, con mucha frecuencia se hace la pregunta de por qué pastan las vacas en los valles y por qué los campesinos están en las lomas? La causa de esto no es política, como se ha querido significar al decir que los ricos tenían el poder y por eso se quedaron con las partes planas, relegando los campesinos a las lomas. La razón es de carácter físico: generalmente las partes planas son inundables y no se prestan a un tipo de explotación campesina, y solamente son aptas para un tipo de ganadería extensiva. Esto se puede demostrar al tomar por ejemplo, un mapa de suelos del Valle del Cauca o del Valle del Sinú, y se pintan sobre él las zonas de suelos no sujetas a inundaciones; al mismo tiempo sobre un mapa de la distribución de la propiedad se pintan las zonas de minifundio, al superponer los dos mapas, generalmente coinciden las zonas no sujetas a inundaciones con las que están hoy en manos de pequeños propietarios o minifundistas y las zonas sujetas a inundación con las de medianas y grandes propiedades.

Desde el punto de vista económico y del interés nacional, el país está interesado en utilizar sus zonas óptimas intensivamente, tanto para satisfacer la demanda interna, como para exportar, ya que el futuro económico del país depende en alto grado del éxito que tengamos en aumentar sus recursos externos. Hoy podemos decir que el dilema es exportar o morir. Si no aumentamos considerablemente nuestra capacidad importadora que depende de nuestra capacidad exportadora, la tendencia fatal del país será disminuir su nivel de vida gradualmente. Entonces, el país tiene que estar interesado en esas zonas óptimas, ponerlas en plena y eficiente producción para el mercado mundial.

Por otro lado, la ley dispuso muy claramente que las obras que haga el Estado, no sólo el INCORA, para mejorar tierras conllevan necesariamente una redistribución de la propiedad. Nosotros no podemos hacer esas grandes obras con inversiones muy costosas, para beneficiar a unos pocos. Eso sería un enriquecimiento sin causa, aberrante, por el cual toda la sociedad protestaría con razón ya, que los recursos del país son limitados y no los podemos utilizar para beneficiar a unos pocos. Esa es la razón por la cual en

todas las zonas —que hoy día son alrededor de 400.000 hectáreas— en donde se están emprendiendo obras de adecuación de tierras, hemos estado adquiriendo las propiedades que excedan de 100 hectáreas, aunque estén adecuadamente explotadas.

Quiero explicar este punto, que es muy importante. Puede que hoy, en las condiciones actuales esas tierras estén adecuadamente explotadas, ya que no se pueden utilizar mejor, pero con las obras que se van a hacer, su posibilidad de utilización va a cambiar considerablemente. Esa es la razón por la cual la ley estableció que aunque estuvieran adecuadamente explotadas hoy, tendrían que ser adquiridas para redistribuirse entre los campesinos pobres o de escasos recursos de la respectiva región.

### **CREDITO SUPERVISADO**

Todos estos programas están siendo complementados por el Instituto con la ayuda del crédito supervisado. Nosotros comprendemos que la Reforma Agraria en el fondo es un gran programa de educación. Hay necesidad de preparar al campesino para que se pueda convertir en un empresario agrícola. Si el campesino colombiano estuviera preparado y educado no se necesitaría la Reforma Agraria. Esto no es entonces un simple programa de construcción de obras o carreteras, o de titulación y redistribución de la propiedad; es fundamentalmente un programa para preparar al campesino, por lo cual hemos ideado y adaptado los programas de Crédito Supervisado de otros países al caso colombiano. El programa de crédito supervisado básicamente es un programa de asistencia técnica y educación al campesino, complementado con el crédito necesario para que pueda poner en la práctica los consejos y la asistencia técnica que se le esté suministrando. En este momento, con este programa de crédito supervisado, tenemos cerca de 25.000 préstamos otorgados, y la meta nuestra es cubrir 50.000 familias permanentemente con el programa. Desde luego, la meta no es que esas familias permanezcan dentro del programa indefinidamente, sino que apenas hayan adquirido los conocimientos, las técnicas, podamos pasarlas a los programas ordinarios de crédito de la Caja Agraria, de los bancos comerciales, etc. y que, a su turno, ingresen otras familias al programa.

En términos muy rápidos, el programa se desarrolla de la siguiente manera: con la ayuda de un

técnico del Instituto el campesino hace una planeación de su parcela, tanto desde el punto de vista físico, es decir, lo que va a sembrar o a desarrollar, como desde el punto de vista financiero el cual incluye las necesidades de subsistencia; es un plan para la parcela y el hogar. El Instituto financia al campesino la totalidad de sus requerimientos financieros. El plan se hace, generalmente, por quincenas; el supervisor tiene que visitar al campesino cada 15 o 20 días para ver cómo ha invertido el dinero, cómo ha trabajado en los días anteriores y qué va a hacer en los 15 o 20 días siguientes. Este es evidentemente un programa de entrenamiento y educación, y como tal es un programa costoso, pero así lo hemos aceptado y así lo ha aceptado el Gobierno y por eso con fondos públicos se están cubriendo sus costos. El programa colombiano es, sin embargo, uno de los que tienen costos más bajos en el mundo. En este momento ascienden a 12 y 14 centavos por peso prestado en comparación con 25 a 30 centavos en otros países.

### **COOPERATIVAS**

No aspiramos a que el INCORA se perpetúe en cada región indefinidamente, sino que aspiramos a que los campesinos se organicen y poco a poco vayan tomando parte en las labores y las responsabilidades que hoy tiene el INCORA a través de las cooperativas.

En el aspecto de cooperativas hemos recibido muchas críticas, especialmente de los teóricos, quienes nos dicen que nuestras cooperativas no son, que la intervención del Instituto es exagerada, que no le dejamos intervención a los campesinos, etc., etc. En parte eso es cierto, pero como desafortunadamente no estamos tratando con la teoría sino con la práctica, tenemos que adaptarnos a los problemas prácticos, uno de los cuales es que los campesinos con quienes estamos tratando pertenecen al estrato cultural y social más bajo de la comunidad colombiana. Si en otros estratos el esfuerzo cooperativo ha tenido muchos problemas porque el nivel cultural, el espíritu democrático y demás requisitos no están suficientemente desarrollados, e incluso en estos casos sí que es cierto, y como no queremos hacer de las cooperativas unas "tienditas" que se quiebren a los 6 meses o al año —como pasa con muchas cooperativas del país— sino que sean una entidad que poco a poco reemplace al INCORA que pueda comercializar todos los productos de los campesinos, que pueda convertirse —co-

mo ya algunas se están convirtiendo— en el instrumento que les va a otorgar el crédito. Cada cooperativa va a manejar permanentemente varios millones de pesos, por lo cual no podemos arriesgarnos a que de la noche a la mañana el “manzanillo” del pueblo se tome en una asamblea la cooperativa, ésta elija presidente y se alce con los dineros, como es la triste historia de muchas cooperativas. Por eso, en la etapa inicial, la intervención del Instituto es bastante grande, como ha sucedido, por ejemplo, con las cooperativas de la reforma agraria de Italia. La intervención del Estado en una etapa inicial es muy acentuada, sobre todo en cuanto al nombramiento del gerente, del auditor, en la confección de los estatutos, etc.

En este momento las cooperativas nuestras ya tienen un capital que se acerca a los \$ 8'000.000, que ya es un monto importante. Nosotros no pretendemos que en cada municipio haya una cooperativa; la idea es crear cooperativas regionales, con agencias dentro de la respectiva región. Por eso donde se crearon inicialmente varias cooperativas —en el Valle del Cauca por ejemplo hay 4— las refundimos en una, porque si queremos tener un gerente y funcionarios de primera calidad, no podemos aspirar a que las cooperativas pequeñas puedan darse el lujo de tenerlos; todos esos gastos fijos tenemos que incluirlos dentro de una organización más grande.

### NUEVA MENTALIDAD

Finalmente, en este bosquejo general de las actividades del Instituto, quería mencionarles unos de los subproductos de la Reforma Agraria, que honestamente yo considero más importantes que sus mismas consecuencias directas. Creo que el INCORA ha traído un cambio en la mentalidad del pueblo colombiano, y eso nos lo dice, por ejemplo, la discusión de las modificaciones a la ley que se está haciendo actualmente en el parlamento. Muchas de las propuestas que hoy se aceptan casi sin discusión en el parlamento, hace 6 años, cuando se discutió la ley de reforma agraria, hubieran sido motivo para que más de uno se rasgara las vestiduras. Hoy se tiene una idea de que se podían comprar fincas exclusivamente para protegerse contra la devaluación monetaria, sin obtener ninguna producción, ha ido cambiando, y ya hoy día la gente compra fincas para ponerlas a producir o no las compra, porque sabe que hay un riesgo implícito.

Ante el temor a la intervención del Instituto, son muchas las tierras que se han puesto en plena explotación, que se han incorporado a la economía, son muchos los esfuerzos que se han dedicado al campo, y que, de otra manera, no se hubieran producido. Esto es tan curioso que, a pesar de las críticas que se han hecho de que la Reforma Agraria ha desalentado la inversión en el campo, se puede garantizar que nunca en la historia del país se habían hecho tantas inversiones de tipo capitalista en el sector agrario colombiano como en los últimos 5 años y que el motor de esas inversiones ha sido lo que podríamos llamar el “miedo al INCORA”. Esta es una de sus consecuencias indirectas, de los sub-productos muy difíciles de medir, pero que son una realidad.

### INSTRUMENTO EFICAZ

Creo que hemos logrado la aspiración de quienes comenzamos con el Instituto, que fue la de crear un organismo técnico, ágil, ajeno a la política y eficiente. Nada se ganaría con tener la ley y tener los recursos financieros si no hubiera un instrumento para llevarla a la práctica. Una de las preocupaciones que tuvimos desde un principio fue la de evitar que el INCORA cayera dentro del torbellino político. Nos damos cuenta de que la Reforma Agraria es un programa político, pero nos damos también cuenta de que para poder llevar a cabo ese programa hay que evitar que la agencia que lo esté realizando caiga en manos de los politiqueros. Nos han hecho muchas acusaciones, pero creo que hay una que no nos pueden hacer y es la de que estemos dedicados a programas sectarios o partidistas, que estemos seleccionando el personal con base en su filiación política. El personal del Instituto, en su totalidad ha sido escogido por concursos y en su gran mayoría no tiene nada que envidiar en cuanto a eficiencia y capacidad de trabajo, a la mayoría de los funcionarios no públicos sino privados. Creo que muchos de ustedes son testigos de la manera tan sacrificada en que trabajan, de las dificultades con que tienen que tropezar, en ambientes inhóspitos, con una mística y un cariño por el trabajo realmente admirables. El Instituto ha logrado crear un equipo de personal, ha logrado entrenarlos, tanto aquí como en el exterior, y hoy es una agencia del estado colombiano tan eficiente como la que más, en capacidad de aplicar esta ley u otra, como la que se está discutiendo actualmente en el Senado.

El Instituto ha tenido también que llevar a cabo una gran cantidad de estudios porque el desconocimiento sobre el sector rural colombiano era inmenso. Este es otro de los sub-productos de la Reforma Agraria. Tenemos hoy, por ejemplo, en materia de suelos, estudios que cubren un 180% del área incorporada a la economía en el país; tenemos estudios sobre agricultura, sobre problemas de meteorología, aún de procesos industriales, que de otro modo no existirían.

### ASESORIA EXTRANJERA

Finalmente, hemos logrado la asesoría de un grupo muy importante de técnicos extranjeros que están trabajando con nosotros: israelitas, franceses, belgas, holandeses, ingleses, peruanos, mejicanos, en su mayor parte contratados directamente por el Instituto. Creo que Mgr. Ligutti estará de acuerdo conmigo en que el problema de las organizaciones internacionales, especialmente de las agencias especializadas de las Naciones Uni-

das para suministrar oportunamente los técnicos del nivel adecuado son tan grandes que en la mayoría de los casos hacen inoperante esa asistencia. En consecuencia, la mayor parte de la asistencia técnica que está recibiendo hoy día el Instituto es contratada directamente por él. Con esos asesores técnicos estamos adiestrando personal colombiano, con el objeto de que éste los pueda reemplazar; ese personal colombiano también está yendo al extranjero a acabar de obtener adiestramiento.

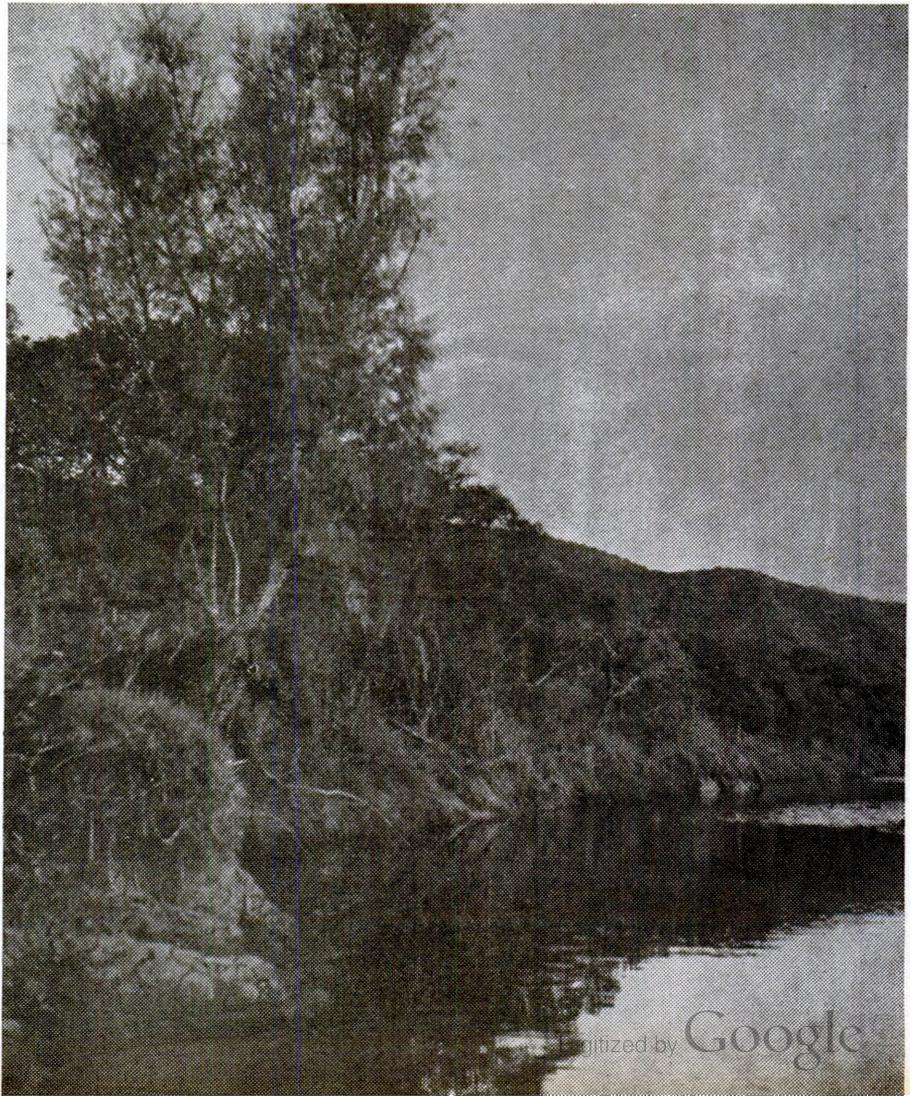
### RESULTADOS A LARGO PLAZO

En la agricultura, desafortunadamente, los resultados son a largo plazo: si ustedes siembran una mata de cacao, solamente a los 8 años la mata estará en pleno rendimiento, no importa sus buenos deseos, buena voluntad, ni el dinero que tengan. Y si siembran un naranjo, sucede exactamente lo mismo. Entonces, los resultados de este impacto de la tecnología, de los conocimientos, del adiestramiento, van a requerir tiempo para que el país pueda verlos.

### ENRIQUE PEÑALOSA

*Adelantó estudios universitarios en Bogotá y obtuvo el título de Economista en la Universidad de los Andes. Recién graduado actuó como Economista consultor en el sector privado y se destacó como Profesor de Economía en varias Universidades. En seguida fue alto funcionario del Banco Mundial. Ha tenido breves incursiones en la política nacional y ha sido dos veces elegido miembro del Consejo Municipal de Bogotá. Además, formó parte de la Comisión Asesora del Partido Liberal. Fue el primer Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional de Bogotá (CAR), institución que desde su fundación ha desarrollado una intensa actividad. Pero todas sus energías y vastas capacidades las ha dedicado a la organización del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), del cual ha sido su Gerente General desde su fundación. Dada la eficiente labor que ha realizado podría asegurarse que es uno de los funcionarios públicos más conocidos en el ámbito nacional.*





# La Encíclica "Populorum Progressio" y la Reforma Agraria

Por

Pierre Bigó, S. J.

Indudablemente, la nueva encíclica de Paulo VI aporta algo nuevo con respecto a la reforma agraria. Dos novedades esenciales: nuevo contexto doctrinario-nueva perspectiva de acción.

1 **Un nuevo contexto doctrinario.** Para ir desde lo más general hacia lo más concreto, y lo más relacionado con nuestro tema, insistiremos sobre tres aspectos:

- la visión del hombre.
- la concepción del desarrollo
- la doctrina de la propiedad.

1) **Visión del hombre.** Varios comentadores no vacilan en decir que el humanismo propuesto por la encíclica, constituye su aportación más original.

"Tomando parte en las mejores aspiraciones de los hombres y sufriendo al no verlas satisfechas, la Iglesia desea ayudarles a conseguir su pleno desarrollo y ésto precisamente porque **ella les propone lo que ella posee en propio: una visión global del hombre y de la humanidad (Nº 13)**".

Sin duda hay algo nuevo en esta formulación, algo que no puede menospreciarse porque se ex-

presa a lo largo de la encíclica e inspira sus concepciones más fundamentales: la Iglesia basa su intervención en el campo social, sobre la sola consideración del hombre mismo en toda su dimensión.

La famosa palabra de Pascal que el Papa cita a fines de la primera parte de la encíclica, nos entrega la llave de una formulación tan enigmática. "El hombre supera infinitamente al hombre". Hay mucho más, en el hombre, que lo mero humano. Por naturaleza, según Santo Tomás, el hombre tiene un deseo incoercible de Dios, y ese deseo constituye el dinamismo fundamental de todos los actos humanos: Dios mueve a los seres siendo querido, ya decía Aristóteles. Sin este deseo, el Cosmos sería totalmente inerte. Por la gracia, por la Alianza nueva que Dios concluye con la humanidad, Dios es inmanente en la existencia humana en una intimidad que la teología descubre poco a poco.

Su comunidad de destino con Dios, es el gran misterio del hombre: Su comunidad de vida con el hombre, es el gran misterio de Dios. "O Deus, exclama San Agustín, superior summo meo, in-

terior íntimo meo". O Dios superior a lo que tengo de más, excelso, interior a lo que tengo de más íntimo.

El Papa concluye lógicamente que el hombre organiza el mundo contra el hombre cuando organiza lo humano sin lo divino, la tierra sin el cielo. Citando al Padre de Lubac, escribe: "El humanismo exclusivo es un humanismo inhumano". La existencia se inscribe en ese dilema dramático: o bien el hombre-Dios, en que el hombre se supera a sí mismo, o bien el hombre sin Dios, en que se niega la humanidad. El análisis del materialismo que amenaza a la humanidad en su desarrollo, análisis tan insistente y profundo, se basa en esa intuición. También una nueva motivación de la presencia de la Iglesia en el desarrollo humano deriva de ella: sólo el cristianismo puede despertar en el hombre la conciencia de lo que es en verdad y suprimir la ambivalencia de su desarrollo.

Esta doctrina de unidad implica una teología y una antropología que no son espontáneas en la mente de los cristianos. Instintivamente, disociamos un "orden sobrenatural" y un "orden natural"; este vocabulario fue cuidadosamente evitado por la constitución pastoral *Gaudium et Spes*, como por *Populorum Progressio*.

Es cierto que hay una distancia infinita, una "distinción adecuada" entre la naturaleza y la gracia, entre la creatura y el Creador. Negarla, sería destruir la estructura fundamental de la existencia, así como el carácter trascendental de la gracia divina y del privilegio humano.

Pero cuando se trata de la existencia concreta e histórica del hombre, cuando se trata no de la naturaleza y de la gracia en sí, sino del orden natural y del orden supranatural —es decir de la existencia natural y de la existencia sobrenatural— debemos decir que se implican mutuamente y totalmente. Negarlo sería negar el misterio mismo del hombre, el misterio de Dios, esa comunidad de destino que fue establecida y revelada en Cristo y que constituye el fondo del cristianismo, su única fe, su única ley, su único sacramento. Sería negar la necesidad de la gracia de Dios para que el hombre pueda realizar su humanidad.

En términos más sencillos, no hay dos existencias para el hombre, la religiosa y la profana. En efecto numerosos cristianos piensan que hay una vida religiosa por la que uno se salva, y una vida social que no tiene nada que ver con ella.

Esta disociación provoca una doble desviación: la de los hombres más practicantes que viven su religión sin sentido social, la de los hombres más sociales que no logran vincular lo mejor de su existencia con la Iglesia-sacramento.

Algunos cristianos, más conscientes del deber social que les incumbe más militantes, disminuyen su vida interior y sacramental. Creen ser más sociales porque son menos religiosos. Es una reacción contra las tendencias de aquellos que creen ser cristianos cuando no son sociales. Pero es una reacción fatal que agrava la disociación en vez de reducirla.

Para tomar un ejemplo, es de esperar que el Congreso Eucarístico, ese gran acontecimiento colombiano, no se realice solamente como un trunfo religioso, sino que se vincule con el destino dramático de Colombia y de América Latina. Qué beneficio, si con este Congreso, la Eucaristía aparece como la fuente inspiradora de la vida social del país, lo que es en efecto.

Hay solamente una existencia humana: ésta es la gran doctrina de la encíclica. En todo acto humano completo, lo natural y lo sobrenatural se implican de manera indisociable: es el fundamento de una visión universal ecuménica, de la salvación.

(Resultaría interesante investigar cómo se vincula entre sí, según esa concepción, la ley natural y la Revelación, pero esta investigación nos alejaría demasiado de nuestro tema. Nos conduciría a la siguiente conclusión: la "visión global del hombre y de la humanidad" que inspira a la Iglesia y que motiva su intervención en el campo social, es la ley natural misma, por la cual el hombre participa en la providencia divina y provee a su propia existencia. La ley natural es la ley inmanente de la existencia en su dimensión indisociablemente natural y sobrenatural. No puede concebirse la ley natural, no puede concebirse la visión global del hombre sin la gracia y sin la Revelación).

Es interesante notar que la proposición de ese humanismo no es nueva en la enseñanza de Paulo VI. Ya se expresaba en el discurso de clausura del Concilio. Institución religiosa y valor humano del Concilio, no pueden disociarse. "La religión católica y la vida humana reafirman así su alianza, su convergencia en una sola humana realidad. La religión católica es para la humanidad: en cierto sentido, ella es la vida de la humanidad". En es-

tas audaces expresiones, ya tenemos el germen de la perspectiva plenamente humana y por eso divina, que forma la base de la nueva encíclica y que constituye la razón de ser de nuestra presencia en el desarrollo rural de Colombia.

2) **Concepción del desarrollo.** De este humanismo se desprende una nueva concepción del desarrollo.

Poner el desarrollo al servicio del hombre y bajo el control del hombre: tal era la posición de **Gaudium et Spes** (64 y 65). El vocabulario de **Populorum Progressio** es diferente: armonizar entre sí todos los elementos del desarrollo y solidarizar a todos los hombres para alcanzar ese desarrollo. Este cambio viene de que el Papa, siguiendo al Padre Lebreton, se niega a reducir el desarrollo al simple desarrollo económico. "Nosotros no aceptamos la separación de la economía de lo humano, el desarrollo de las civilizaciones en que está inscrito" (Nº 14). "El Papa irá más allá: el desarrollo incluye aún "el progreso nuevo hacia un humanismo trascendental que da (al hombre) su mayor plenitud" (Nº 16). No puede separarse el crecimiento de la salvación (Nº. 15). El Papa puede entonces concluir: "El crecimiento humano constituye como un resumen de nuestros deberes" (Nº 16): en el concepto del Papa, el vivir es un devenir.

El desarrollo es la esencia misma del hombre. Esta concepción del desarrollo se expresa en el lenguaje de Gabriel Marcel: el desarrollo consiste a la vez en tener más y ser más. "Hacer, conocer y tener más, para ser más" (Nº 6). El Papa concluye de manera negativa, que "la búsqueda exclusiva del poseer se convierte en un obstáculo para el crecimiento del ser" (Nº 19); y de manera positiva, que el desarrollo debe "asumir los valores superiores del amor, de la amistad, de la oración y de la contemplación" (citación de Maritain Nº 20).

Concluye también que el desarrollo aislado de una nación (lo mismo podría decirse de una clase) no constituye un desarrollo auténtico: la 2ª parte de la encíclica analiza ampliamente los deberes de solidaridad que se desprenden de este principio.

3). **Doctrina de la propiedad.** No hemos de sorprendernos si de esta visión tan amplia y profunda del hombre y de su desarrollo, derive, no una nueva doctrina, sino una nueva insistencia en el carácter relativo del derecho de propiedad.

La doctrina no es nueva: expresa y resume la gran tradición cristiana. Los bienes terrestres pertenecen a todos. El Papa cita a San Ambrosio (Nº 23) un testigo de esa tradición, entre muchos otros: "No es parte de tus bienes lo que das al pobre: lo que les das le pertenece. Porque ha sido dado para el uso de todos, tu te lo apropias". Hay una vocación de todo hombre a la propiedad de lo que necesita para su vida y para su trabajo —esto significa que los individuos o los pueblos ricos deben poner su superfluo a disposición de los individuos a los pueblos pobres (el Papa pone énfasis sobre este tema muy tradicional y le da un alcance nuevo al aplicarlo a las naciones mismas). Esto significa sobre todo, y así llegamos a nuestro tema, que la distribución de la propiedad privada tiene que realizar en la medida de lo posible, esa vocación del hombre a la propiedad de lo que necesita para una vida digna y un trabajo productivo.

Este último punto es el más importante con respecto a nuestro tema. La concepción y la distribución actuales de la propiedad privada son un obstáculo a la realización del derecho humano universal y fundamental: "es un deber social grave y urgente hacerlas volver a su finalidad primera" (Nº 22) lo que será imposible si la propiedad privada se concibe y se construye como "un derecho incondicional y absoluto" (Nº 23) (la propiedad es un derecho condicionado por su "finalidad primera", y relativo a esa finalidad). Será imposible si el estatuto de la propiedad adquirida es tan rígido e inmutable que no pueda modificarse de acuerdo con la vocación del necesitado y del trabajador a la propiedad.

Cómo transformar la distribución actual de la propiedad para que no obstaculice sino que al contrario realice esta vocación? El Papa contesta: "Si se llegase a conflicto entre los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales, toca a los poderes públicos procurar una solución, con la activa participación de las personas y de los grupos sociales" (Nº 23).

El párrafo que sigue concierne a la reforma agraria: tenemos ahora el contexto que nos permite abordarlo.

## II. Una nueva perspectiva de acción

La doctrina de la reforma agraria tiene una breve historia: se expresa por primera vez en los discursos de Pío XII. El silencio de Juan XXIII en Ma-

ter et Magistra ha sorprendido. La Constitución pastoral **Gaudium et Spes** es el primer gran documento de la Iglesia que toma posición con respecto a la reforma agraria.

Si se compara esta posición con la de Paulo VI en **Populorum Progressio**, se observan de inmediato algunas diferencias:

a) La expresión latina que traduce "expropiación" en la encíclica es más fuerte que la del Concilio **Gaudium et Spes** (71,6) dice "ademptio" lo que implica una idea de compra; **Populorum Progressio** dice "dejectio de fundi possessione"; es decir eyección del propietario. El matiz es, sin duda, intencional e importante.

b) La expropiación, en el nuevo texto, no se justifica solamente en el caso de las tierras "insuficientemente cultivadas": puede motivarse por otras razones. En efecto, el texto latino de la encíclica (no los textos en lenguas modernas) escribe "vel... vel...".

c) El nuevo texto —por primera vez en la enseñanza de la Iglesia— no habla de indemnización. Es difícil pensar que sería un olvido.

Teniendo en cuenta el conjunto de esta doctrina y su evolución reciente, trataremos de desprender cuál es la posición cristiana con respecto a la reforma agraria en América Latina.

1. El punto de partida del magisterio es que la propiedad está mal distribuida: entonces obstaculiza en vez de estimular el desarrollo. Este hecho tropieza con la posición constante de la Iglesia sobre el valor positivo de la propiedad, como fuente de responsabilidad y de seguridad para la persona, la familia, la economía y la sociedad política. De hecho, el magisterio contempla sobre todo el caso de la propiedad de la tierra: pero no hay razón de restringir a este único caso la observación de una mala distribución.

2. Esta mala distribución se origina en un vicio fundamental: de hecho la fuente principal de la propiedad no es el trabajo.

Ya en **Rerum Novarum** (Nº 4), cuando León XIII expuso su famosa doctrina sobre la propiedad, derecho natural, la vinculó con el derecho del obrero de poseer el fruto de su trabajo. Según el pensamiento de León XIII, el derecho de poseer "una finca", deriva de ese derecho primordial: el trabajador podrá ejercerlo ahorrando una parte de su producto para comprar una tierra. En **Mater**

**et Magistra** (Nº 106-107), Juan XXIII considera como un progreso que los recursos provengan más bien del trabajo, "expresión inmediata de la persona", que del capital, "bien de orden instrumental". Si referimos la distribución actual de la tierra a esta doctrina, debemos reconocer que, muchas veces, la propiedad actual o bien no se origina en un trabajo del propietario o de sus ascendentes, o bien tiene una relación muy lejana con él.

3. Por otra parte, la Iglesia tiende a reconocer cierta vocación del obrero a la propiedad de su capital de trabajo, en la medida de lo posible. Esta doctrina se expresa en la encíclica **Cuadragesimo Anno** cuando Pío XI afirma la conveniencia de cierta participación del obrero a la propiedad de la empresa. Se expresa también en la encíclica **Mater et Magistra** (Nº 143) cuando se recomienda la "empresa de dimensiones familiares". Sin embargo, debemos tener en cuenta, cuando se trata de la tierra, que en muchos países desarrollados el sistema del arriendo manifiesta a veces ventajas importantes: permite al cultivador arrendatario no invertir la mayor parte de su capital financiero en la compra de una tierra a precios muy altos y conservarlo para la compra de máquinas, abonos, etc. Por otro lado no quita al arrendatario la responsabilidad de la empresa; las legislaciones modernas le atribuyen sus derechos legítimos sobre las mejoras de las tierras hechas por él, y le reconocen el derecho de prolongar su contrato de arriendo cuando éste termina. Ciertamente es que la propiedad efectiva de la tierra es más conveniente cuando puede realizarse.

4. Para dar al trabajador la oportunidad de adquirir la propiedad de la tierra que trabaja, es preciso, muchas veces, modificar la distribución actual de la propiedad adquirida. La Iglesia no se opone a esta modificación, aun tratándose de tierras bien cultivadas.

Esta modificación puede hacerse por diversos medios, por ejemplo por cooperativas o por facilidades de crédito público que permiten al cultivador la compra de su tierra. Muchas veces, un sistema más fuerte es necesario. Por ejemplo, pueden organizarse sociedades públicas que tengan un derecho de "prelación", es decir el derecho preferencial de comprar una tierra en venta, para atribuirle finalmente a cultivadores que la necesitan. Cuando todos estos sistemas no son eficaces, puede enfocarse una medida más grave: la expropiación.

La Doctrina de la Iglesia no se opone a esta medida extrema: más bien la considera como necesaria en muchos casos, sobre todo en los países en vías de desarrollo. No impone condiciones que la hacen prácticamente imposible.

5. Así llegaremos al problema de la **indemnización**. Del silencio de Paulo VI qué puede concluirse? El argumento del silencio es difícil de interpretar. Nuestra interpretación es que la doctrina no considera siempre como un deber de justicia, el pagar el **precio** mismo de la tierra. Tampoco se puede plantear el principio según el cual toda expropiación se realiza sin indemnización. La indemnización, como el nombre lo indica, es la reparación del **daño**. En qué consiste este daño? Según nuestra interpretación, no puede considerarse como daño la cesación de la propiedad por sí mismo, ni aun la cesación de la ganancia que proviene de la propiedad (el "lucrum cessans" de la tradición), sino el daño positivo ("damnum emergens") causado por la expropiación al propietario que ha hecho gastos recientes de inversión en esta tierra para comprarla o mejorarla. La supresión de la indemnización en este caso preciso no parece justa. Además, significaría la cesación de toda inversión por parte de los terratenientes, cuando ellos están solos en situación de hacerla, no el campesino ni el Estado.

6. La doctrina permanece fiel a su posición constante: la propiedad privada tiene valor positivo. So pretexto de reforma agraria, no hay que realizar una colectivización de la tierra: un derecho de propiedad auténtico ha de ser entregado a los nuevos propietarios, no solamente un derecho precario al uso (como ocurriría si se proclamara el derecho del trabajador sobre la tierra, por el sólo hecho de trabajarla). Sin embargo, parece justo imponer a los nuevos propietarios ciertas condiciones, por ejemplo no vender la tierra antes de un plazo razonable: la experiencia prueba que campesinos pobres tienden a vender la tierra recibida para obtener dinero. No parece también injusto proponer a los nuevos propietarios cierta comunidad. (A este respecto la experiencia parece probar que el cultivo colectivo no tiene éxito, por razones específicas que conciernen a la agricultura. Un cultivo individual, en que cada uno aprovecha su esfuerzo personal, con servicios cooperativos, para ser el sistema más adecuado). En todo esto, la intención es fundamental: no debe ser sistemáticamente desfavorable a la propiedad privada, es

decir a la responsabilidad de los campesinos mismos.

7. La asistencia técnica a los nuevos propietarios es tan importante como la reforma misma. Muchas reformas fueron "improvisadas" (Populcrum Progressio N° 29) porque se olvidó esta condición. Una reforma agraria debe tener en cuenta a la vez el criterio social, la perspectiva distribucionista, sino también el criterio económico, la perspectiva creacionista.

8. Fiel a su posición tradicional sobre la colaboración necesaria entre las clases, la Iglesia desea que la reforma no se haga en contra de los propietarios actuales, sino en la medida de lo posible con su colaboración.

Es preciso que la reforma ofrezca a los terratenientes la posibilidad de cooperar en el nuevo régimen. Aun razones prácticas van en este sentido: los nuevos campesinos no tienen medios financieros, el Estado tampoco; al contrario, los terratenientes pueden invertir en sus tierras, mejorar sus cultivos, mejorar las condiciones de sus asalariados, aparceros, arrendatarios. No hay que excluir esta vía de progreso. Esto supone que la reforma no transforme los terratenientes en adversarios por medios que provocan inevitablemente su agresividad y su pasividad.

Esto supone al mismo tiempo que los terratenientes sean suficientemente cristianos e inteligentes para entender los sacrificios o los esfuerzos que se les piden. El papel pastoral de la Iglesia para formar su conciencia y orientar su conducta, es imprescindible. También el papel de movimientos seculares que reúnan los terratenientes para la toma de conciencia necesaria y para una acción común.

Pío XII, en una admonición a los patronos de empresas medianas, les exortaba a entender el privilegio que constituye para ellos ser responsables y dueños de su actividad, y el deber que tienen de hacer participar a sus compañeros de trabajo en el mismo privilegio. Un terrateniente cristiano puede entender este lenguaje: debe hacerse lo necesario para que pueda oírlo.

Es evidente que una reforma agraria que se realizaría con espíritu de lucha de clase, es decir que trataría de provocar sistemáticamente el levantamiento de los campesinos contra los propietarios actuales, no sería conforme con la doctrina cristiana. Ciertamente es que una sindicalización de los campesinos es necesaria para realizar la nueva to-

ma de conciencia sin la cual una reforma no puede tener éxito. Pero los sindicatos deben organizarse como comunidades de hombres libres, bajo la responsabilidad de los trabajadores mismos: el Estado sólo puede desempeñar, un papel subsidiario y supletivo en los casos necesarios.

9. Finalmente, el problema más agudo y difícil de la agricultura no es el de los latifundios, sino el de los minifundios. La división excesiva de las posesiones obstaculiza las agrupaciones necesarias, y la expropiación es más onerosa en este caso porque exige una indemnización total y además una atención a los expropiados para encontrarles nuevas tierras, cuando es posible, o para crear nuevos empleos en la industria. El problema así planteado no es sólo el de la reforma agraria, sino el de la economía global y de su "organización pública" (Pío XII). Sobrepasa ampliamente nuestro tema.

**Conclusión.** Al terminar esta exposición, podemos interrogarnos acerca del papel de la Iglesia en Colombia, refiriéndonos a la doctrina, tal como hemos tratado de interpretarla.

1. La primera observación es que convergen los papeles respectivos de la Iglesia y del Estado en Colombia. La reforma agraria colombiana está considerada, en el mundo entero, por los especialistas como un modelo de equilibrio y de razón. No puede encontrarse en la Ley del 13 de diciembre de 1961 que constituye su Carta Magna, ni en su realización, ninguna intención estatista, ningún espíritu de lucha de clase, ningún prejuicio acerca de la propiedad, ninguna imprudencia en sus enfoques.

Si puede reprochársele algo es, quizás, cierta timidez en su realización, por falta de apoyo.

El Gobierno debe tener el dinamismo necesario para enfrentar las enormes dificultades y oposiciones inevitables que la realización de la reforma colombiana implica. Es necesario que disponga de medios legislativos y financieros eficaces. Es necesario que la opinión pública, sobre todo la opinión cristiana lo respalde en su obra gigantesca para dar a la agricultura colombiana un nuevo estatuto conforme con las exigencias humanas y técnicas. Es necesario que los cristianos participen en esta obra: una reforma agraria es en parte, un problema de mística. ¿De dónde vendría la inspiración, en un país como Colombia, si no viene del cristianismo?

2. Así llegamos al papel específico de la Iglesia en Colombia. Puede contribuir mucho por su en-

señanza, y por sus actos, pero primero por su ejemplo. En *Populorum Progressio* (Nº 23) el Papa escribe: "Cada uno debe aceptar generosamente su papel, sobre todo los que por su educación, su situación y su poder tienen grandes posibilidades de acción. Que, dando ejemplo, empiecen con sus propios haberes, como lo han hecho muchos hermanos nuestros en el Episcopado". No me pertenece comentar una invitación tan clara ni sobre todo determinar sus aplicaciones en Colombia, cuando el documento reciente de la Conferencia Episcopal de Colombia es tan explícito.

3. La Iglesia puede mucho también por su enseñanza y su acción. El sacerdote colombiano, desde largo tiempo, desempeñó un gran papel en el fomento de los sindicatos, de las cooperativas, de la acción comunal, de la acción cultural, sectores en los cuales Colombia es un ejemplo para los otros países de América Latina. Estas organizaciones, las comunidades de base sin las cuales la reforma agraria se transformaría en una organización puramente administrativa o estatal. Cuando los campesinos ya tienen el sentido de la cooperación y de la fuerza que encuentran en ella, hay como una preparación previa, que hace falta si los campesinos no han todavía salido de su estado de pasividad. Uno de los peligros de la reforma es que exija una organización administrativa pesada, por falta de participación activa del campesinado. La reforma agraria tiene que ser, ante todo, la obra de los campesinos mismos. Como educador, inspirador, promotor, el sacerdote tiene aquí un papel imprescindible. Si la reforma agraria, como lo decía Paulo VI el 27 de junio de 1966 recibiendo a los miembros de la Conferencia mundial sobre reforma agraria, está llamada a la lucha para eliminar el hambre y la pobreza rural, ningún sacerdote puede vacilar sobre su papel.

Una "reforma agraria integral" exige a la vez dos condiciones:

1. Una inspiración cristiana tan fuerte que pueda modificar el comportamiento social de los individuos, de los grupos y de la sociedad global.

2. Movimientos políticos y gremiales que den cuerpo a la idea cristiana: místicas temporales son necesarias para dar a esta idea el dinamismo y la eficacia que renueven la sociedad.

Colaboración íntima de los sacerdotes y de los laicos — cada uno con su papel y con su autonomía.

Aquí está la suerte de una reforma agraria eficaz.

Aquí está la esperanza de Colombia.

**PIERRE BIGO, S. J.**

*Desde temprana edad ingresó a la Compañía de Jesús. Después de los profundos estudios que hizo para el Sacerdocio, siguió estudios universitarios en la Escuela de Ciencias Políticas de París, en donde recibió el título de doctor en Derecho. Desde que dejó la Universidad se dedicó a la actividad social y llegó a ser Director del Centro Social del Paris 'Action Populaire'. De allí pasó a dirigir el Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (IADES), con sede en Santiago de Chile, en donde ha realizado una vasta y eficiente labor. Asimismo es miembro del centro de Investigación y Acción Social (CIAS), de Bogotá.*

*Como orador sagrado y escritor tiene inmenso prestigio en casi todos los países latinoamericanos. Sus conceptos en materia de la doctrina social de la Iglesia han tenido grande repercusión y ha sido consultado por el Episcopado de algunos países del hemisferio. Entre las obras que ha publicado, merecen especial mención los libros "Marxismo y Humanismo" y "Doctrina Social de la Iglesia".*





# La Iglesia Católica en el Mundo Moderno y la Reforma Agraria

Por  
**Mgr. Luigi Ligutti**

Ciertamente, estoy muy contento y muy agradecido por esta invitación, no solamente por volver a Bogotá, sino por la oportunidad que se me presenta en este Seminario, en el cual los Obispos de Colombia realizarán un estudio sobre la Reforma Agraria. Personalmente considero —y así lo voy a informar dentro de pocos días a Su Santidad cuando vuelva a Roma— que este congreso es verdaderamente extraordinario, una reunión histórica, una cosa excepcional. Yo he participado en muchos congresos con cardenales, con grandes personalidades, pero no he participado nunca en un congreso de esta calidad. El Gobierno, el Presidente, han puesto su actividad en colaborar, en discutir con los representantes del pueblo. La Jerarquía generalmente trabajaba sola. Mas cuando se ve el interés y la unión que existen aquí, es una cosa verdaderamente admirable en la historia de la Iglesia.

Estáis dando un ejemplo magnífico a la Iglesia de la América Latina y admirable, de lo que se espera, de lo que se verá en el futuro. Las conclusiones de esta discusión, de este Seminario comenzarán a caminar y a obrar porque es inútil tener únicamente ideas en la cabeza. De otra manera es un fracaso completo. He estado muy atento du-

rante estos días a las discusiones que ha habido y que implican puntos de teología, de filosofía y de sociología; aunque yo después de 50 años de sacerdocio no recuerdo mucho estos temas.

Por ésto, he decidido presentar a vosotros en esta mañana no una disertación universitaria, ni de alta sociología, ni tampoco de escuela secundaria, ni menos de la escuela superior. Vamos todos juntos a la primaria elemental, porque vamos a hablar de ciertas cosas de carácter general aplicables de manera fundamental a la vida, especialmente en la Reforma Agraria. No me gusta usar las palabras Reforma Agraria, me gusta usar estas palabras: uso de la tierra para los hombres. La tierra quiere decir mar, también agua y todo lo demás.

Establezcamos los principios fundamentales: 1) Dios es el Creador de todos los bienes naturales y Dios también es el autor de la redención y tanto la creación como la redención vienen de Dios, cuyo autor es El, no sólo de los bienes de la creación, sino de los de la redención. Dios es su autor y nos revela su omnipotencia con la creación de la inmensa extensión de la tierra, del mar, de los árboles, de las flores y toda la naturaleza. Dios, por

medio de su Hijo unigénito, es el autor de la redención en el orden sobrenatural. Es el autor de todo: en lo natural, de los bienes de la creación y en lo sobrenatural, de los bienes de la redención. 2) Estos bienes de la creación y de la redención, cuyo autor es Dios, han sido creados para el hombre compuesto de alma y cuerpo y han sido creados de tal manera que el hombre pueda usar la creación o la redención, las dos, en esta vida, para una vida mejor natural y por tanto con el uso de la creación y la redención, pueda el hombre en alma y cuerpo obtener eventualmente una eternidad de Dios. Para llegar a la eternidad de Dios, no es solamente necesario o posible usar la redención, sino que debe usar la buena creación también; el perfecto equilibrio, tanto de los bienes de la creación como los de la redención. Estos son los principios esenciales y fundamentales. El hombre, por tanto, tiene derecho "ius" y el deber de usar los dos; de usar todos los bienes de la creación y de la redención.

Viene también como consecuencia del pecado original el que el hombre es falible y la redención lo puede perfeccionar y por tanto, debe andar adelante, hacia la eternidad con estas ideas y con esta práctica. Otro punto fundamental, que fue repetido muchas veces y muy bien por el señor Presidente de la República, por el señor Arzobispo y por otros oradores, es que el hombre en el uso de la creación y de la redención es el sujeto y es el autor de su propio desarrollo y del desarrollo de la creación y de la redención, que están contenidas en el desarrollo. El hombre, como lo dice muy bien la "Gaudium et Spes", es el autor y el objeto de este desarrollo, es el autor y es el beneficiario al mismo tiempo; crea ese desarrollo y recibe el beneficio del desarrollo. Cuando se desarrollan los bienes de la creación, se desarrolla también el hombre nuevo que cultiva la tierra y produce no solamente lo que la tierra produce, sino que se desarrolla a sí mismo. Cuando trabaja en cualquier cosa material, también desarrolla su entendimiento y su habilidad. El hombre es no sólo el autor, sino también el beneficiario y no es suficiente producir alguna cosa material, sino que en el proceso de producción hay que perfeccionar la personalidad humana.

Todas estas son cosas fundamentales cuando se trata de desarrollar los recursos naturales o sobrenaturales. Otro punto es este: el hombre es un

ser social, por tanto debe unirse con otros para un mejor uso y desarrollo de todos los recursos de la naturaleza y de la redención. Algunas veces pensamos que es una familia de cinco personas —padre, madre y tres hijos— la totalidad de estas personas al parecer no son más que cinco personas; pero en realidad son más. Hay algo de más, lo mismo que sucede con las familias de una nación, no son 10.000 o 20.000; cuando están unidas no son solamente las personas que se cuentan, sino hay algo más; y cuando las familias están unidas, la nación no es solo la totalidad de las familias, sino una fuerza tremenda. Por tanto, es necesario unirse como decía uno de los agitadores del siglo pasado: trabajadores del mundo uníos. Es una verdad; es necesario unirse. Hay una fuerza más grande en la unión, no es así? Ahora bien, trabajadores del mundo uníos, organizaos. El Presidente lo ha dicho muy bien: trabajadores uníos, trabajadores de la tierra uníos. He estado tan contento de ver los progresos de la Federación Agraria Nacional (**Fanal**) porque los trabajadores de la tierra son siempre los últimos en unirse, son los últimos en organizarse, los últimos en recibir los beneficios sociales, del gobierno; en todo el mundo los trabajadores industriales se unen en sindicatos y está muy bien; pero los pobres campesinos que trabajan continuamente no se unen o tienen prohibido unirse y nosotros como Ministros de Dios debemos ayudar a los trabajadores de la tierra —que son parte del pueblo de Dios— a unirse. Por qué? La razón de ser de la organización y de la sociedad en general es la de hacer más fácil, más eficaz el desarrollo de los dones de Dios: creación, redención y descubrirlos para el hombre; para esto nos unimos y esto es una necesidad y un deber.

Ahora paso a una cosa un poco más práctica, después de estos principios fundamentales, que son esenciales. La situación en algunos lugares en relación con el hombre y los recursos naturales y sobrenaturales es inaceptable; estos dones de Dios que son necesarios para el desarrollo del hombre y de su persona, son necesarios para andar a la eternidad, los dones de la creación y de la redención. Cuál es la situación en el presente?, cuáles son los hechos?, cuál es la diferencia entre aquello que queremos y aquello que es en realidad? No es necesariamente lo que existe lo que debe existir, aunque la situación sea jurídicamente legal; una ley no puede hacer una cosa moral cuando es inmoral. Cuando una cuestión es de derecho natural

o aun cuando es cosa de ley eclesiástica o civil, no puede hacer una cosa injusta, justa, aunque digan que siempre es así y que ha estado así. Muy bien, no se puede defender "statu quo" porque es "statu quo". Otra cosa importante: no podemos defender el "statu quo" porque está de acuerdo con la voluntad de Dios, tanto en lo natural como en lo sobrenatural; muchas veces existen males en este mundo muy graves, que están contra la intención del Creador y del Redentor. Existen y por qué nosotros no hacemos nada? Por ejemplo, en el extremo oriente, donde hay cosas tan terribles, cuando van los misioneros encuentran cosas que no deberían existir, tales como costumbres locales y dicen dejémoslas estar. Debieran considerar si esto es conforme al beneficio de la creación y de la redención. En muchas partes el Gobierno prohíbe lo mismo una procesión que una revolución. En muchas partes el gobierno no permite el acceso a la propiedad y a las condiciones de vida que todos tienen derecho.

He hablado del pecado original; los males son generalmente acerca del uso de los bienes de la creación y de la redención. Es un pecado del entendimiento por falta de conocimiento, un pecado de la voluntad por falta de querer rectamente, es un pecado de justicia social, es un pecado social de la sociedad. Si se analiza por qué hay hambre en el mundo, algún tonto dice es que Dios no ha creado cosas suficientes. Dios ha creado lo suficiente en su inmensidad. Somos nosotros los que ignorantes de las grandes cosas que Dios nos ha dado y tenemos el pecado del entendimiento porque no conocemos aquello que Dios ha creado. Dios debe reírse cuando algunos dicen que no hay suficiente en este mundo para comer. Pobres nosotros, porque en esta tierra hay una infinidad de posibilidades: en el mar, en los bosques, en el sol, y nosotros somos los ignorantes, porque somos perezosos. En América Latina dicen "mañana" y "mañana" nunca llega. El pecado de la voluntad es pecado social; la distribución de los bienes de la tierra no es como Dios lo quiere, por tanto debemos examinar estas cosas fundamentales para ver qué podemos hacer y es que si no conocen las causas fundamentales, si no son descubiertas, si no son desarraigadas, es inútil poner una pomada, poner un ungüento, dar una píldora para dormir, porque el Evangelio es un documento radical. Para curar los males hay que ir a la raíz misma del mal.

Y además hay otra cosa: Jesús no fue contemporizador. Jesús no dijo jamás: no es el tiempo oportuno.

Jamás dijo: Yo quisiera proteger esta cosita que existe aquí y, vosotros fariseos, haceos a un lado. Esto no se aplica a vosotros; por el contrario, nosotros exhortamos al cumplimiento de todos los mandamientos y no decimos: aquellos que viven en Caldas están exceptuados los sábados del cumplimiento del quinto mandamiento. Y no se permite en Boyacá bigamia sino 6 horas al día. Los mandamientos de Dios son fundamentales. Por esto las leyes fundamentales del derecho del hombre respecto de los bienes de la creación y de los bienes de la redención y del desarrollo de la personalidad y la cooperación con otras personas, no son cosa que se pueda cambiar a voluntad y la misma Iglesia está obligada a la observancia de la justicia social.

Son interesantes las foto-copias de ciertos documentos papales anteriores al descubrimiento de América. Así el documento de Sixto IV, dirigido a los propietarios de la campiña romana que no pagaban bien a la gente y la hacían trabajar demasiado, les decía así: una persona o una familia en su trabajo debe poder tomar para trabajar y sostenerse con su familia una tercera parte de las tierras del patrón sin pedir permiso a los patrones. No hay ninguna Reforma Agraria en el mundo —ni siquiera en Rusia— tan radical como la que hicieron los Pontífices romanos antes del descubrimiento de América. Este documento que tengo aquí demuestra claramente lo que ya sucedió antes del descubrimiento de América. Es muy interesante esta ley o decreto dictado por Sixto IV. Es aplicable no sólo a los señores ricos de Roma, sino también a los monasterios y aún a los cardenales y a los canónigos y conste que yo soy canónigo de Santa María la mayor.

Otra cosa que es muy importante es no echarse la culpa el uno al otro. No echar la responsabilidad a otro, tanto en el mismo país como en otros lugares. Es una cosa muy usual cuando un muchacho crece no dice: mis pies son demasiado grandes, sino los zapatos son demasiado pequeños. Y así en todas las cosas, tenemos la tendencia de echarle la culpa a otros.

Después, es necesario tener un diálogo de los que tienen con los que no tienen en todo el mundo. El diálogo hace mucho bien, no un monólogo sino un diálogo. Recuerdo una pequeña historia que sucedió a dos muchachos que se fueron a acostar una noche, en un tiempo en que hacía mucho frío; el uno se llamaba Capitalista, el otro se llamaba

Proletario. Fueron a acostarse en el mismo lecho y el colchón es la Nación; estaban los dos con mucho frío y las cobijas eran pocas; son los Recursos Naturales de la nación. Apagan la luz y el capitalista tira de las cobijas y el pobre Proletario empieza a tirar del otro lado y es el Capitalista el que se queda sin abrigo y así tiran de uno y otro lado, pero los dos tenían frío y no habían dormido. Resulta que había cobijas en el armario suficientes para tapar a los dos. Hubieran podido decir también: hagamos un poco de ejercicio o pongámonos más cerca el uno del otro para que alcancen las cobijas y no ponerse a tirar para un lado y para el otro. Consecuencia: el diálogo es necesario.

Ahora, cuando todos quieren ganar, cuando todos quieren hacer utilidad, hacer ganancia, las cosas no marchan, es imposible. Y a propósito, otra cosa aquí de pasada: el paternalismo no cura las injusticias sociales, el paternalismo consiste en ser caritativo, en dar dones, no es curación, sino una pomada, un somnífero. Ahora, pensemos un momento en algunas cosas que son útiles y fundamentales. La primera es la cuestión de la confianza en el hombre. Digo la verdad que yo tengo una gran confianza en las posibilidades del hombre. El hombre está muy cerca de los ángeles. Las posibilidades del hombre no se han descubierto suficientemente. Miguel Angel, Leonardo da Vinci, son ejemplos y cito nombres italianos así como la "Populorum Progressio" cito a Pascal, a Lebré, etc. Las posibilidades del hombre son infinitas. He traído conmigo un pedazo de leña que era parte de un pedazo de madera que se estaba quemando en mi parroquia, en la calle, hace algunos años. Este pedazo de madera estaba quemado, el Padre Doiman y los niños que estaban por allí se pusieron a buscar qué había dentro. Qué han hecho de lo que había dentro? Salió este cáliz; este es el hombre, este es el arte del hombre, es necesario encontrar en el hombre lo que es, lo que existe dentro de él, creado por Dios, redimido por Cristo y destinado a una eternidad con Dios. Por tanto, hay que tener confianza en el hombre, en sus capacidades. El hombre sujeto del pecado original es falible pero también es perfectible. Ahora, el hombre tiene derechos a los dones de la creación que forman la base integral para la salvación eterna que son los bienes de la redención, unos y otros son parte de su valor y desarrollo para la eternidad. Pues bien, un hombre, verdadero hombre integral, tiene dos piernas generalmente. Ahora, pongamos una persona que camina a pie y tiene un pie arriba y otro abajo, un pie en lo seco y otro en el barro. Aunque su pie

sobrenatural esté en el andén, el pie natural está en el fango y sin embargo, es un hombre integral, es un hombre completo, no es un cojo. Ahora, por qué una vida de cristiano es íntegra? No se puede dividir el alma y el cuerpo. Un día hacía una conferencia a los Ministros protestantes. Uno de ellos me dijo: Reverendo, nosotros Ministros debemos pensar en salvar las almas. Yo le dije: nosotros los católicos procuramos hacer lo mismo y le agregué: el domingo vaya a su parroquia protestante y llame juntamente a todas las almas puras solamente las almas puras y después haga una colecta y cuente cuánto le dan.

Como se ha hablado mucho estos días, el hombre es el centro de todo. No creo en la Reforma Agraria sino en el uso de la tierra para el hombre como se comienza a desarrollar el hombre, que es muy importante y es una cosa que la Iglesia Católica no ha cumplido siempre en este aspecto; su deber respecto del mundo. Hemos predicado mucho acerca de las virtudes sobrenaturales. Las virtudes naturales son importantísimas, son esenciales, son como los fundamentos y los muros y los techos, son los bienes sobrenaturales. Los bienes naturales son necesarios para la salvación del hombre. Conocí en Turquía al buenísimo y amadísimo Papa Juan XXIII y lo volví a ver cuando estaba en París y en Venecia y después en Roma. Por qué fue el Papa amado y es aún amado por todo el mundo? Por sus virtudes naturales, era de una celebridad, de una claridad, de una honestidad y todo dentro de un gran buen humor. En la última audiencia que tuvimos, una delegación de Irlanda había traído un coro a Castelgandolfo, uno de estos irlandeses que estaba conmigo pregunta a Su Santidad: cuántas personas trabajan en el Vaticano? La respuesta: "Más o menos la mitad" y fue muy generoso. El Papa Juan XXIII fue amado porque poseía virtudes naturales y además las sobrenaturales en un modo increíble, especialmente la del buen humor y es muy importante esto para nosotros que nos toca enseñar en la Iglesia. Obispos, Sacerdotes y Laicos deben insistir en la práctica de las virtudes naturales y explicar después aquello que es más noble y más alto: las virtudes sobrenaturales.

Otra cosa que hay que tener en cuenta: pensar, ver que lo que es hoy no será mañana. He usado esta expresión "lo que es no será, lo que será no es".

Varias veces, al asistir a reuniones en América Latina, desde hace 25 años, oí que cuando se ha-

blaba de la Reforma Agraria y de la promoción del campesino, algunos decían: no es todavía el tiempo oportuno. Una vez que estaba en Chile tuve una visión durante la noche. Al día siguiente, mientras duraba la reunión con los señores de la **Fao**, les conté la visión. Era que un gran señor, un gran terrateniente se había muerto y había ido al paraíso. Después de tocar a la puerta San Pedro le mira y le pregunta: Usted quién es? Soy un terrateniente, he tenido mucha agua bendita y he encendido muchas velas. San Pedro le contestó: no es el tiempo oportuno. Así tuvo que irse abajo durante un poco de tiempo. Cuando llegará ese tiempo oportuno? Recuerdo muy bien la expresión del recordado Monseñor Larraín, don Manuelito, que yo repetí en Manizales: La revolución vendrá con nosotros, sin nosotros o contra nosotros. Monseñor Zambrano, que entonces era un niño, se acuerda de estas palabras. El gran sociólogo ruso que ahora está en Inglaterra, Sorokim ha dicho que en todos los países del mundo donde ha estado el comunismo ha entrado sobre las espaldas del pobre campesino. Los rusos, los comunistas no son la principal causa, son los males que hay en un país. Los **grandes** filo-comunistas en cualquier país son aquellos que **sufren** injusticias sociales.

Además, hay que recordar ~~que~~ no hay una sola manera de cambiar el mundo, hay ~~varias~~. Para hacer buen uso de la tierra no hace falta siempre dividirla; hace falta adecuarla a una producción cooperativa, ya sea de personas o de un grupo de familias. Puede pensarse también en una producción en grande, aún ayudada por el gobierno, cuando las inversiones tienen que ser grandes. Por eso, cuando se habla de una Reforma Agraria no se debe hablar de un solo método, de una sola manera, sino de ver qué es lo que es aplicable, teniendo en mente los principios fundamentales del destino de los bienes de la creación y de la redención, ya que el hombre es sujeto y al mismo tiempo objeto de la acción social y que todos tienen que cooperar en ella. El gobierno debe tener en cuenta que está al servicio de la nación para ayudar a todos y a la vez todos deben comprender que cuando forman una sociedad y se unen todos, se obra más eficazmente. Así se asegura la justicia, no sólo para el bienestar de un pequeño grupo, no para crear monopolios, sino para coope-

rar al bien de toda la humanidad. En América Latina hay que afirmar el pensamiento de que el mundo es uno y que las dificultades que se presentan actualmente tienen que tener la solución con el mundo entero, pero que es posible resolver todas las dificultades. Soy optimista, he visto males grandes y he visto también que se remedian. Ilustro esto con una pequeña historia: una dificultad es como una montaña, estoy aquí y trato de perforar la montaña, pero no es posible, entonces qué hago? Voy por encima de la montaña? Aún así es difícilísimo e imposible. Entonces voy en torno de la montaña. Qué hay que hacer? En vez de darle vueltas, me voy alrededor del mundo y llego por el otro lado. Las dificultades pueden ser siempre superadas, donde hay querer hay poder, hay la fuerza. La Iglesia puede hacer, la Iglesia puede ayudar. La Iglesia debe ayudar, conforme a lo que han dicho los Padres de la Iglesia y a lo que han dicho los Obispos. La Reforma Agraria no es novedad, es ley vieja. En la campaña romana ya el Papa Zacarías fundó colonias de agricultores en Roma. Cuando se entra al Vaticano, mira uno a la derecha y encuentra una inscripción de una de esas colonizaciones. El Papa no era italiano, era griego. De vez en cuando hacen cosas buenas los no italianos.

No me extiendo más en leer documentos, porque ya los conocen, como la "Mater et Magistra", los documentos del Concilio Euménico. Tengo un pequeño libro en italiano sobre la propiedad raíz de la Iglesia en Italia, desde el tiempo de Constantino hasta el ~~presente~~, en tres capítulos. Cómo fue mal adquirida, ~~cómo~~ fue mal administrada y cómo se perdió. Es la historia vieja de la Iglesia y es inútil repetirla. Es mejor salir de ella antes de que caiga en poder de los que van a ser revolucionarios la próxima vez. Venderla, usarla. Escribid y yo conseguiré el permiso con la Santa Sede, ya que generalmente la Iglesia y los Sacerdotes no saben administrar y pierden más de lo que ganan. El rey de Francia y el Arzobispo de París salieron para hacer una cabalgata campestre, admiraban las hermosas y pequeñas fincas y luego observaron una que estaba en condiciones miserables. Su Majestad dijo a Su Excelencia: es de cualquiera de los dos, suya o mía

Gracias.

### **MGR. LUIGI LIGUTTI**

*Nacido en Italia, viajó desde su primera juventud a los Estados Unidos, en donde se estableció y adelantó sus estudios eclesiásticos. En Septiembre de 1917 recibió su ordenación sacerdotal. En este año, pues, celebra sus bodas de oro de sacerdocio. Por espacio de 20 años ha sido Cura Párroco en diversas poblaciones del Estado de Iowa, en donde se ha familiarizado con la vida campesina. Ha sido uno de los promotores de la actividad católica en el campo y ha llegado a ser Director del Movimiento Católico de la Vida Rural. Su actividad en este aspecto ha sido incansable y su labor muy fecunda. Debido a la posición preponderante que había adquirido como promotor del desarrollo rural, la Santa Sede lo designó hace varios años como Observador Permanente del Vaticano ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con residencia en Roma. Como tal ha asistido a numerosas reuniones internacionales, en donde sus conceptos y observaciones han sido acatados. En los círculos vaticanos goza de mucho prestigio e internacionalmente es conocido como una autoridad en cuanto a la labor de la Iglesia en la vida rural.*



# CLAUSURA



*El Ing. Armando Samper, Ministro de Agricultura, pronuncia su discurso de clausura. De izquierda a derecha: R. P. Pierre Bigó, S. J.; Dr. Enrique Peñalosa, Director del INCORA; Mgr. Muñoz Duque, Arzobispo-Administrador de la Arquidiócesis; Dr. Giménez Landínez, Director de Programas de Reforma Agraria del IICA; Mgr. Luigi Ligutti y Dr. Araujo, Jefe del ICCA-CIRA.*

# Discurso de clausura

Por  
**Armando Samper**

Señor Arzobispo, Señor Director de los Programas de Reforma Agraria, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, Señor Gerente General del INCORA, Monseñor Ligutti, Señor Director del Centro Interamericano de Reforma Agraria:

El documento que se acaba de leer en el cual ustedes han consignado puntos de vista en relación con la Reforma Agraria y la integración del hombre rural a los programas de desarrollo reafirma la posición de avanzada que ha tenido el Episcopado colombiano desde 1960 en estos programas de Reforma Agraria y de integración del campesino. Para el Gobierno ha sido especialmente satisfactoria la declaración que expidió el Episcopado colombiano la semana pasada, a la cual tuvo oportunidad de referirse el señor Presidente de la República en sus palabras inaugurales. Nos ha complacido profundamente la identidad de criterio que el Gobierno y la Iglesia tienen en relación con estos problemas vitales para el futuro de Colombia. No sería del caso, naturalmente, que en esta oportunidad viniera yo a repetir conceptos que expresó el señor Presidente en una forma global sobre el desarrollo colombiano y la Reforma Agraria.

## EL HOMBRE SUJETO DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

Quiero hacer hincapié solamente en un aspecto de las deliberaciones y en un aspecto de la labor en que están empeñados el Gobierno y la Iglesia colombiana. Me refiero al campesino, al hombre rural que como muy bien lo dicen estos documentos es la meta del desarrollo y es el sujeto de la Reforma Agraria. No podemos pensar y ha quedado bien aclarado en estas deliberaciones, que el reparto de tierras, por sí solo, es el objetivo de la Reforma Agraria. El objetivo tiene que ser el hombre, pero no el hombre considerado individualmente, aisladamente, impotente para hacer sentir su peso sobre la sociedad, sino el hombre organizado en asociaciones que le permitan participar activamente en la vida nacional.

Yo he pensado algunas veces, y voy a mencionarlo aquí solamente a título ilustrativo, que hay por lo menos doce condiciones esenciales para que el hombre rural colombiano, el campesino, se incorpore activamente al desarrollo, se incorpore activamente a la vida nacional. Algunas son condiciones de trabajo: el campesino aspira, naturalmente a tener acceso a la tierra, a ser propietario de la tierra; aspira también a tener acceso al trabajo como una fuente de ingreso; aspira a

tener acceso a la técnica para que su trabajo rinda más; aspira a tener acceso al crédito, para poder multiplicar su esfuerzo y aspira a tener acceso a los mercados, incluyendo, naturalmente, facilidades de transporte y vías de acceso para que su trabajo de fruto y rendimiento efectivo. Estos cinco aspectos han constituido la doctrina de la Reforma Agraria Integral que inició y propagó en Venezuela, precisamente, el doctor Víctor Giménez Landínez como Ministro de Agricultura y Cría del hermano país, y que ha sido acogida como la tesis de Reforma Agraria por los Organismos Interamericanos.

### CONDICIONES DE VIDA INDISPENSABLES EN EL SECTOR RURAL

Al lado de los cinco aspectos mencionados, que se refieren propiamente a las condiciones de vida, a las condiciones de trabajo, yo podría y le daría igual énfasis o mayor énfasis, por lo menos, a 5 aspectos que se refieren también a condiciones de vida del campesino.

**Vivienda.** — El campesino aspira y necesita tener techo. La Caja Agraria en Colombia se ha empeñado en una labor de vivienda rural que está escasamente iniciándose, pero que ya empieza a producir en el campo una mayor sensación de seguridad, y la convicción de que pueden encontrarse en el campo condiciones que no van a encontrarse en la ciudad y que muchas veces se buscan en vano.

**Educación.** — Aspira el campesino, y pienso que esa es su aspiración máxima en estos momentos, a tener acceso a la educación, que todavía puede recibir como adulto y, especialmente, tener acceso a la educación para sus hijos. Pienso que el éxodo del campo se debe mucha más que a las condiciones de trabajo que a las faenas duras o a las dificultades, a la falta de facilidades para educar a los hijos. Todos ustedes son testigos de los extremos a que llega un muchacho rural, caminando varias horas para tener acceso a la educación, que es la única puerta que realmente le abre perspectivas de progreso.

**Salud.** — Aspira el campesino, igualmente, a tener mejores condiciones de salud; la labor que adelanta el Ministerio de Salud Pública, en acueductos rurales, en mejoramiento de las aguas, en saneamiento de ellas para reducir las enfermedades, es también un paso absolutamente esencial para mejorar las condiciones de vida del campesino colombiano.

**Agua.** — También he visto casos, y todos ustedes que han estado muy cerca a los campesinos colombianos los han visto, el significado y el gran esfuerzo que tiene que hacer el hombre rural para tener acceso al agua, a este elemento esencial y vital sin el cual no pueden vivir, ni pueden producir. El campesino necesita también una alimentación adecuada. Es realmente paradójico que, precisamente, el campesino que produce alimentos, es muchas veces el que está peor alimentado, el que tiene que vender la poca producción que realmente es indispensable para su salud y la de sus hijos y tiene que sacrificarla para poder recibir unos ingresos adicionales, con los cuales se mantiene en condiciones precarias de vida. Los estudios hechos por el Ministerio de Salud Pública de Colombia revelan que las condiciones de nutrición del campesino colombiano y de su familia son realmente lamentables.

### UN MARCO ESPIRITUAL

Además, el campesino en sus condiciones de vida, necesita también, lo que se ha dado en llamar con un gran acierto, los factores espirituales o de espiritualidad de la vida del campo. Entre ellos debe estar incluida, naturalmente, la recreación sana; poder tener acceso a diversas actividades, a entretenimientos distintos del alcohol y de los vicios, que consumen buena parte de la energía del campesino y, ciertamente, tener una vida religiosa, inquietudes espirituales y una meta distinta, de las simplemente materiales.

### SEGURIDAD EN LOS CAMPOS Y ORGANIZACION CAMPEFINA

Pondría pues, al lado de los cinco factores que he mencionado como aspectos de trabajo, estos cinco factores de las condiciones de vida que son los mínimos esenciales para acercar el campo un poco más al nivel de trabajo y de vida de las poblaciones urbanas.

Deben mencionarse dos factores, adicionales a los cuales este Gobierno le está dando especial importancia y les atribuye especial trascendencia. Me refiero al factor de la seguridad de los campos. Colombia ha padecido tal vez más que cualquier otro país de América en esta parte del siglo, de la inseguridad rural, de la violencia, de la saña del hombre contra el hombre y de lo que ésto ha significado. Estas circunstancias han aliviado, infortunadamente, que es en la vida rural co-

lombiana donde está realmente el germen de la nacionalidad y que es allá donde ocurre la violencia, donde el campesino padece y donde se paga el precio de la subversión, como lo ha dicho el señor Presidente.

El segundo factor, para completar estos doce, es el referente a la asociación, a la organización, porque estamos convencidos, como lo están ustedes, que para transformar realmente la vida colombiana, para que el campesino se incorpore activa y dinámicamente a la vida nacional tenemos que ayudarlo a organizarse, tenemos que ayudarlo a asociarse, tenemos que formar asociaciones con sus propios líderes, con su propia iniciativa en un proceso que va a tomar muchos años, pero que tiene que ser un proceso irreversible para que realmente pueda el campesino entrar vigorosamente a esta vida nacional.

### **ASOCIACIONES DE USUARIOS DE LOS SERVICIOS AGROPECUARIOS**

Por lo anterior el Gobierno, como lo explicó ya el señor Presidente, ha iniciado una gran Campaña Nacional de Organización Campesina. Hemos pensado en que los funcionarios del Estado, los funcionarios del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los de la Caja de Crédito Agrario, los del Instituto Nacional de Abastecimientos, los del Ministerio de Agricultura, los del servicio de extensión, y en general, todos los funcionarios de los organismos del Estado que prestan servicios al agricultor, tienen la obligación y el deber por lo menos a partir de este Gobierno, de promover, ayudar a organizar e impulsar las asociaciones de usuarios de estos servicios. El señor Presidente y yo, hemos lamentado profundamente que hayan sido mal interpretadas unas palabras que él dijo en la sesión inaugural en torno a esta necesidad, referentes a que la Caja Agraria y el Instituto Nacional de Abastecimientos, para citar sólo dos de las organizaciones, participen activamente en este proceso, que le den mayor responsabilidad y participación a los campesinos en sus obras, que les permitan ser copartícipes de la programación y de la prestación de esos servicios y que en esta forma, se reduzcan los costos de administración y se impida y se reduzca la necesidad de tener que estar creando continuamente nuevos empleos en la administración pública.

Hemos sentido profundamente que esa referencia que él hizo a la Caja Agraria en este sentido,

haya sido interpretada en los titulares de prensa como una crítica o un ataque del señor Presidente de la República a la Caja Agraria. Tanto el señor Presidente de la República, como quien les habla, hemos manifestado en diversas oportunidades y en todos los tonos, que la Caja de Crédito Agrario es el instrumento esencial que tiene el campesino colombiano para su redención y desarrollo. Está en todo el país, le ha prestado servicios excepcionales durante muchos años, y no concebimos en ninguna forma que el campo colombiano fuera hoy día lo que es, si no hubiera tenido la acción de la Caja Agraria durante todos estos años.

Pero no quiere decir lo anterior, que no pensemos que la Caja Agraria como toda institución humana no deba renovarse, no deba remozarse y no pueda aprovechar este gran movimiento de organización campesina para reducir sus costos de operación, ampliar aún más sus servicios, darle mayor volumen a sus operaciones y entrar a una nueva fase más activa, más dinámica aún, con la cooperación activa y directa de los propios campesinos que son sus usuarios. Yo soy el primero en acompañar al ex-Presidente Ospina Pérez, a salir a los campos de Colombia a una defensa de la Caja Agraria. Creo que la Caja Agraria se ha ganado esos títulos y por eso estamos listos, en cualquier momento, a hacer esa campaña que hemos anunciado para ese nuevo y vigoroso impulso a la Caja Agraria.

### **LABOR DE LA IGLESIA COLOMBIANA EN LA PREPARACION DE LIDERES RURALES**

Quisiera mencionar, para terminar, pidiéndoles a ustedes indulgencia por la extensión de estas palabras que aspiraban a ser muy breves, dos obras de la Iglesia Católica que consideramos esenciales en este proceso de integración de los campesinos colombianos a la vida rural. Me refiero a la labor, y estoy citando solamente dos ejemplos, que ha venido desarrollando el Padre Luis María Fernández en la Central de Juventudes. Calladamente, en una forma muy eficaz, muy activa, desde su Centro, en La Capilla. Y a la labor de gran impacto, de gran profundidad y de gran alcance que está desarrollando Monseñor Salcedo y sus colaboradores a través de Acción Cultural Popular y de Radio Sutatenza. Cuando quiere un gobierno enfrentarse de lleno y valerosamente a la tarea que el señor Presidente ha anunciado de darle participación activa al campesino colom-

biano, en estas organizaciones del Estado, comprende la absoluta necesidad que tiene de usar los líderes campesinos nacidos de la propia entraña campesina, que por un proceso riguroso de selección, de capacitación, de educación, se han venido formando. Serán ellos mismos los puntales de avanzada para organizar a sus compañeros en las veredas rurales.

Sin una gran promoción de líderes campesinos, que no se pueden improvisar, ni se pueden hacer de un momento a otro, ese movimiento no va a tener la dinámica que requiere. La actividad de los funcionarios del Estado será, simplemente, promover, ayudar, colaborar para que esos líderes y esos movimientos y esas asociaciones, bien sean cooperativas, bien sean sindicatos o cualquier forma que agrupe y asocie los campesinos colombianos, vayan creciendo, vayan multiplicándose y vayan teniendo un impacto verdadero sobre la Reforma Agraria, sobre el crédito, sobre el almacenamiento y sobre la asistencia técnica. Por eso quisiera yo destacar ante ustedes, aunque ustedes lo saben muy bien, pero sobre todo ante el país, que ese tipo de obra social en que se ha venido capacitando al hombre en una forma integral, como me atreví a delinear hace unos momentos, es realmente el fundamento de esa gran transforma-

ción social que se está operando en Colombia, que no es de hoy, que viene desde hace algunos años, pero a la cual el Gobierno quiere dar un mayor impulso, vinculando todo el vigor y todo el peso de las organizaciones e instituciones oficiales.

Señor Arzobispo, al clausurar este Seminario, quiero dejar una constancia de agradecimiento para con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas que como ustedes lo han señalado, ha venido haciendo una labor de alcance al promover dentro de un ambiente objetivo y sereno, este movimiento de la Reforma Agraria en el Continente Americano. Quiero también agradecer a Monseñor Raúl Zambrano, a quien conozco desde hace unos años, y sé la inteligencia que lo anima y el espíritu que lo ha formado, que nos haya dado el calor humano y la organización que ha tenido en este Seminario y también, naturalmente, agradecer al Banco de la República la hospitalidad que nos ha dado, en ésta su casa. Espero señores Obispos, que al regresar ustedes al campo nos ayuden a darle un impulso adicional como se lo han venido dando ya, no solamente a la Reforma Agraria en su sentido integral y humano, sino también a la integración del campesino a la vida nacional colombiana.



*S. E.R. Mgr. ANIBAL MUÑOZ DUQUE, Arzobispo-Administrador de la Arquidiócesis y Presidente de la Conferencia Episcopal pronuncia su discurso en la sesión de clausura del Seminario.*



# Discurso en la sesión de clausura

Por  
**Mgr. Aníbal Muñoz Duque**

Señor Ministro; Señor Director de Programas de Reforma Agraria; Señor Director del Incora; Señor Jefe del CIRA; Señores Obispos:

El diálogo que, con intención pura, inicia el hombre con Dios es una oración que necesariamente suscita una respuesta divina. Y si es realizado por una comunidad, él asegura la presencia de Jesús en medio de los que, en su nombre, se reúnen.

Hemos llegado felizmente al término de este Seminario promovido por el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, realizado con la participación de eminentes expositores y distinguido con la participación de la mayoría del Episcopado colombiano. Para clausurarlo hemos sido gentilmente invitados en nuestra condición de Presidente de la Conferencia Episcopal.

Clausurar no es grabar la leyenda fúnebre en el mármol de la desesperanza, sino rubricar con un acto de fe en el pueblo y de esperanza en su porvenir, las actividades de los que a él nos hemos consagrado por divina vocación. Dios ha estado presente según su palabra, y su presencia ha sido eficaz por la limpieza dinámica de nuestras intenciones en el trabajo que estamos realizando.

Para la gloria de Dios, para una vida más alta del pueblo al que amamos y servimos, para la salvación de nuestros hombres colombianos, hijos de la Iglesia, para nuestra misma paz interior, cuya conservación es más urgente en tiempo difícil como éste, concluimos este Seminario como una nueva realización de la parábola Evangélica del fruto.

Por eso, después de dar gracias a la Divina Providencia, las damos a los generosos organizadores del Seminario y a los claros expositores, que nos han dado en estos días lo mejor de su ciencia, de su experiencia y de su amor.

Las eruditas exposiciones sobre los principios doctrinales contenidos en la Encíclica *Populorum Progressio* y en la magna Constitución Conciliar *Gaudium et Spes* y sobre las implicaciones políticas de una sana reforma agraria y el marco jurídico dentro del cual ella debe realizarse, han demostrado con abundancia de razones y con claridad de dicción la importancia de la urgente transformación, las líneas generales que debe seguir en su proceso, y las normas a que debe éste sujetarse a fin de que se produzca armónicamente la ansiada reforma.

Muchas gracias por el bien que habéis hecho a nosotros los Pastores, pero sobre todo, por el bien que de aquí esperamos para los amados campesinos y agricultores a quienes debemos dar la persuasión de que dentro del ambiente rural pueden afirmar y perfeccionar su persona mediante el trabajo y mirar confiados al porvenir. (Cfr. M. et M. n. 126).

En la persona de los Pastores la Iglesia ha estado presente con el afán de perfeccionarse en la línea luminosa que le ha trazado el Concilio para realizar el bien del pueblo de Dios. El intercambio de ideas que proporcionan los diálogos en las mesas redondas, las ambiciones expresadas de parte y parte para trabajar en el bien de los campesinos y de los agricultores, las mismas necesarias rectificaciones que deben hacerse en toda obra humana, la concepción y elaboración de proyectos para el futuro, demuestran claramente que la Iglesia colombiana tiene su dinamismo propio, no improvisado, ahora perfeccionado y aún perfectible conforme a las exigencias de los tiempos.

En verdad por amor de la justicia y para estímulo de la labor del futuro, debemos reconocer el aporte que la Iglesia colombiana siempre ha hecho y hará ahora con mayor donación, a fin de hacer que los hombres sean conscientes de su dignidad de personas, enseñarles, como madre y maestra, como defensora de los humildes y de los oprimidos, a vivir conforme a esta dignidad de hombres y de cristianos, creando en ellos el auténtico sentido de la comunidad.

Para colocarnos al ritmo del proceso de unidad humana del momento, todos tenemos que esforzarnos por comprender, libres de prejuicios y ajenos a dobles intenciones, que "la Santa Iglesia, aunque tiene como principal misión el santificar las almas y hacerlas partícipes de los bienes del orden sobrenatural, se preocupa sin embargo, de las necesidades de la vida diaria de los hombres, no sólo en cuanto al sustento y a las condiciones de vida, sino también en cuanto a la prosperidad y a la civilización en sus múltiples aspectos y en diferentes épocas". (M. et M. n.44).

La Iglesia, de la cual nuestras diócesis son células auténticas de origen divino, "equiparada con los oportunos medios de unión visible y social", avanza al mismo ritmo que toda la humanidad y pasa por los mismos avatares terrenos que el mun-

do en que vive; viene a ser como el fermento y como el alma de la ciudad humana. (G. et S. n. 40).

Sin tiempo para recordar lo que ella ha hecho entre nosotros como misionera con la acción personal de sus ministros y de sus apóstoles para educar y defender a sus agricultores indígenas, para recabar leyes y ordenanzas en su favor, que no siempre fueron respetadas, sólo nos permitimos hacer algunas citas que mojonan la historia de nuestra Conferencia Episcopal en favor de las clases necesitadas desde el año de 1908, cuando se instaló la Primera Asamblea Plenaria, compuesta entonces de quince Prelados.

"Los medios para promover la acción social católica, decía esta I Asamblea Plenaria, se reducen a instituciones económicas, que tienen por objeto mejorar la condición económica de las clases trabajadoras, o sea procurarles el mayor bienestar temporal, compatible con sus deberes cristianos, exigiéndoles a trueque de estos servicios, la moralidad y el cumplimiento de sus deberes religiosos. El segundo medio será la instrucción y educación cristiana que se dará a los obreros y a sus hijos, procurándoles el aprendizaje y perfeccionamiento en las artes u oficios y educándolos simultáneamente por medio de instrucciones o conferencias morales y religiosas". (C.E. Col. - Concl. Res. Norma. 1913).

El Papa San Pío X aprobaba el plan elaborado entonces por la Conferencia Episcopal Colombiana con estas palabras: "Al implantar entre vosotros, como lo intentáis, la Acción Católica Social, os hacéis, Venerables Hermanos, patronos de una causa insigne, a saber, la causa de aquellos a quienes oprime la adversa fortuna y de quienes, por divino consejo, estáis constituídos en padres y ayudadores. Tened por cierto que cuantos desvelos empleáis en tal causa, estarán bien empleados y que, mereciendo así bien de la Religión y de la Patria, representaréis dignamente al Buen Pastor, que pasó haciendo el bien". (Carta 6 Enero 1910).

Continuaron con celo vigilante y sin alardes optimistas las direcciones del Episcopado estimulando la promoción de la Acción Social para elevar el nivel de vida de los desposeídos, para ordenar a los Sacerdotes la participación activa en pro del bien temporal y eterno de los trabajadores y agricultores, trabajando por aumentar el bienestar

económico, fomentar la instrucción, vigilar la moralidad, animando para ello el espíritu religioso y promoviendo especialmente la unión de las clases sociales. (Cfr. IV y VI A.P., 1916, 1924). Todas éstas son palabras textuales de la Jerarquía.

Por su parte la VII Asamblea Plenaria, en 1927 establece la Unión Colombiana Obrera y la XII elabora, en 1944, el Plan Orgánico de Acción Social, crea la coordinación nacional de Acción Social, hoy Subsecretariado de Acción Social, y las Coordinaciones Diocesanas, para llevar a efecto este Plan. En las circulares enviadas entonces, tanto al clero secular como al religioso, aunque éstas tengan la nota de defensa del pueblo contra el comunismo requerida por las circunstancias del tiempo, campean las exhortaciones para promover la elevación y el bienestar de los obreros y de los campesinos: "Id en busca de los pobres", fue la consigna recibida de Pío XI y repartida al pueblo.

La XIII Asamblea Plenaria de 1948 crea el Instituto de Estudios Sociales para el Clero, por el cual han pasado hasta el presente cerca de 900 sacerdotes y religiosos, y la XXIII Asamblea Plenaria que acaba de realizarse felizmente, proyecta el Instituto Social para sacerdotes, profesionales y seglares que trabajan como líderes en el campo de Acción Social, el cual, Dios mediante, si los recursos económicos logran conseguirse, se iniciará en febrero del año próximo.

Las siguientes Asambleas ordenan la formación de planos diocesanos para las distintas jurisdicciones Eclesiásticas, la formación social de los sacerdotes; aconsejan la constitución de cátedras aún ambulantes para la formación y ayuda de los campesinos, dando así origen a la promoción campesina, que nos ofrece la Federación Agraria Nacional, la cual ha desempeñado un papel muy importante en la creación de conciencia sobre los problemas campesinos y sobre las soluciones urgentes. De sus Congresos partió la idea de la Ley de Reforma Agraria y como grupo de presión ha estado acelerando su realización en las zonas más necesitadas.

Otra de las iniciativas de la Iglesia colombiana mundialmente conocida y que ha sido modelo para empresas semejantes, ha sido Acción Cultural Popular, nacida en una pequeña población campesina: Sutatenza, por el entusiasmo de un Vicario rural y hoy obra de ingentes proporciones al servicio de la cultura, escuchada y atendida en todos los rincones del país y de fuera.

No podemos dejar de citar, porque nos es muy cara, la Organización Agraria de Fómeque, obra muy conocida e inspiradora de iniciativas de aliento, que ha logrado, en una región de minifundio, mejorar grandemente las condiciones de vida del agricultor.

Menos conocidas que éstas han existido y existen escuelas vocacionales, granjas agrícolas, organizaciones agrarias, cooperativas, que cumplen la doble función de ayudar al campesino a mejorar sus condiciones económicas y a darle, educándolo, la conciencia de sus derechos, el sentido de la legítima aspiración a ser propietario de la tierra y la capacidad de trabajarla en la forma que le asegure el rendimiento debido.

Ahora bien, desde el año de 1958 ya la Iglesia se expresó en forma muy definida sobre la necesidad de la Reforma Agraria, y sobre las condiciones de realizarla en favor de la persona humana "Es tiempo ya, dijo el Episcopado, de emprender una Reforma Agraria y Social a base de un reparto más equitativo de la riqueza productiva; reforma que debe ser suficientemente estudiada, para que con ella ni se viole la justicia, ni se estanque el proceso del desarrollo económico del país". (Septiembre 1958, Mensaje).

Mientras se estudiaban por los expertos los proyectos de la Reforma Agraria, se oyó sinceramente interesada su voz: "Es motivo de consoladora esperanza, decía, ver una opinión pública en sus diversos sectores preocupada por este problema de llevar a cabo una auténtica reforma agraria. Ocupa la atención de los estudiosos y de los técnicos, inquieta la actividad de los políticos, despierta el interés de los periodistas y es deseada ansiosamente por el pueblo. Para todos tenemos una voz de aliento; pero también queremos tener una palabra de orientación.

"La Iglesia no está ni puede estar ausente. Si bien la Reforma Agraria en su aspecto técnico es ajena a la naturaleza de la Iglesia, cuyo fin es la Ciudad de Dios, sin embargo las implicaciones morales que entrañan su planteamiento y desarrollo, requieren la intervención doctrinal del Magisterio Eclesiástico, al que compete custodiar la ley natural y proyectar la luz de la revelación sobre las relaciones humanas".

"Aún más, sólo dentro del cauce que señala la Iglesia podrá lograrse una verdadera y eficaz re-

forma. Y los legisladores y los gobernantes, los técnicos y el pueblo, tendrán la garantía de que ella servirá al bien del hombre y a los intereses del bien común”.

Por eso con profunda satisfacción hemos comprobado durante este Seminario tan fructuoso que las exigencias del derecho natural que la Iglesia tutela y enseña, son las que inspiran la filosofía general de la Reforma Agraria que este Centro Interamericano propugna y que nos fueron brillantemente expuestas por el doctor Víctor Giménez Landínez, Director de Programas de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Ni menos complacencia y paz ha llevado a los Obispos y llevará al pueblo indudablemente, el constatar que los principios sobre Reforma Agraria ha expuesto la Jerarquía particularmente, en el Documento del 12 de septiembre de 1960, son los mismos que con gran versación y competencia han expuesto, inspirados ahora en las enseñanzas del Concilio Vaticano II y en las de los Sumos Pontífices, Monseñor Luigi Ligutti y el Reverendo Padre Pierre Bigó, a quienes agradecemos muy sinceramente.

Para expresar la definida voluntad de colaboración que tiene la Iglesia, el Episcopado y el pueblo colombiano, de cooperar con los programas del Estado y de los organismos internacionales y nacionales sobre Reforma Agraria, invitamos a todos a recibir las siguientes palabras del Concilio como segura guía. Dirigidos por ellas podremos encaminar todo nuestro esfuerzo para conocer las realidades objetivas de nuestro país y de sus regiones y para darnos con decisión a la realización de las tareas adecuadas a estas necesidades, y a la integración del campesino, primero a su comunidad rural, luego a las asociaciones para el desarrollo, y a la comunidad nacional.

El Concilio nos dice: “Creyentes e incrédulos están por lo general de acuerdo en que todo lo que existe en la tierra se ha de ordenar hacia el hombre como hacia su centro y culminación”. (G. et S.). Ahora bien, ese hombre entregado a las faenas del campo, como jornalero, arrendatario o aparcerero “recibe un salario o tiene un ingreso indigno del hombre, carece de habitación decente y se ve explotado por los intermediarios, vive en la inseguridad y es tal su dependencia personal que le impide casi por completo toda iniciativa y res-

ponsabilidad, toda promoción cultural, toda participación en la vida social y política”. (G. et S.n. 61).

La Providencia ha preparado el ambiente colombiano para que todos los responsables examinemos si es ésta la situación de muchos de nuestros campesinos y podamos comprobar que “se imponen en consecuencia reformas, que tengan por objetivo, según los casos, el aumento de la remuneración o mejoras de las condiciones de trabajo y seguridad en el empleo y estímulo de las iniciativas; o bien incluso el reparto de propiedades insuficientemente cultivadas en beneficio de los hombres capaces de hacerlas valer”. (Gaudium et Spes).

En todas las soluciones que nos propone el Concilio, lo mismo que los Sumos Pontífices, está evidentemente implícito el deseo de salvaguardar la dignidad humana y de darle al hombre la posibilidad de desarrollar todas las maravillosas capacidades de que Dios lo ha dotado.

Es ésta la finalidad a la que tiene que tender toda reforma agraria integral: hacer a los hombres del campo artífices de su propia elevación. Juan XXIII, el hijo de agricultores, lo expresaba magistralmente en la Mater et Magistra: “Abrigamos la firme convicción de que, en materia de agricultura, los autores y promotores principales del desarrollo económico, del progreso cultural y de los avances sociales, deben ser los propios interesados, es decir, los mismos agricultores.

“Deben ellos hallarse poseídos de la más firme idea sobre la nobleza del trabajo a que se consagran, ya porque se realiza en el grandioso templo de la naturaleza, ya porque con frecuencia se ejerce sobre plantas y animales cuya vida, como expresión de algo infinito y sujeta a unas leyes inviolables, invita de la más diversas maneras al pensamiento sobre Dios Creador y Providencial”. (M. et M. n. 144).

Los Pastores de la Iglesia colombiana, y con ellos los celosos coordinadores de Acción Social, Nacional y Diocesanos cuya presencia y participación en este Seminario tanto nos consuela, tenemos gran fe en esta población campesina que es modelo de fidelidad a su Religión y a su hogar y que ha dado muestras a lo largo del tiempo de una inmensa capacidad de sacrificio, de superación y de servicio a los demás.

Por eso nos sentimos más comprometidos a trabajar por su elevación cultural, moral y económica y por eso las iniciativas más importantes del Episcopado en estos últimos tiempos se han dirigido precisamente hacia ellos.

También tenemos confianza en los propietarios agrarios, "sobre todo en los que por su educación, su situación y poder, no excluidos los sacerdotes y religiosos, tienen grandes posibilidades de acción", que comprendan y acepten las reformas necesarias y hagan los sacrificios que exigen estas urgentes transformaciones.

Con gran claridad de pensamiento y firme voluntad de ejecutor y de patriota hemos oído con mucho gusto al Jefe del Estado exponer, al inaugurarse este importante Seminario el pensamiento del Gobierno sobre la Reforma Agraria. Rectamente coloca al hombre como el centro de la distribución de la tierra, de la educación y de los servicios del Estado, ya que la Reforma Agraria no es una operación de mayor riqueza, sino de ennoblecimiento del hombre, mediante el ejercicio de su actividad productora, hasta hacerlo auténtico miembro vivo de una comunidad humana que él mismo construye.

El Gobierno y todos aquellos, que con esta sana mentalidad tienen a su cargo poner en ejecución la Reforma Agraria pueden estar seguros de que la Iglesia seguirá prestando su asistencia, sea para dar la orientación en la interpretación auténtica de los principios morales, sea para ofrecer todos sus servicios para el bien común, con la cuota de tarea y de sacrificios que las circunstancias demanden.

Un hecho singular y una gracia sin par que no pueden pasar desapercibidos han caracterizado este encuentro: la palabra del Papa Paulo VI. Esta

circunstancia nos hace clamar ante la nación colombiana, al entregarle este nuevo esfuerzo que realiza el Episcopado en su favor, que la Iglesia entera convocada por el Espíritu Santo ha estado y está presente aquí, es decir, el pueblo de Dios con su vocación misteriosa, con su afán de vivir el Misterio Pascual, de construir según Dios el orden temporal, realizando el doble precepto del amor de Dios y del hombre.

Y para nuestra humilde persona, sobre la cual recae directamente el grave peso de dirigir la celebración del Congreso Eucarístico Internacional, es emocionante poder entregar a la Patria entera, la patria de nuestro amor y de nuestra vocación, estas palabras del Papa como súplica, como consigna y como signo de esperanza: "El Santo Padre, que ve sumamente complacido la labor pastoral del benemérito Episcopado de esta Nación, les anima a proseguir con creciente fervor de obras e iniciativas, de modo que la celebración del próximo Congreso Eucarístico Internacional de Bogotá pueda mostrar a la faz del mundo en su real vigor y lozanía las virtudes religiosas y las reservas espirituales que son el mejor patrimonio del católico pueblo colombiano".

En fin a nombre del Episcopado colombiano queremos modestamente expresar nuestra gratitud a los eminentes expositores, hombres de estado, eclesiásticos, economistas y juristas que nos han hablado sobre los diversos aspectos de la Reforma Agraria, a los organizadores de este Seminario, doctores José Emilio Araújo, Jefe del Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA), y José María Franco Ortega, Jefe de información y secretario, quienes hicieron posible esta reunión, que nos deja enseñanzas invaluables y gratísimos recuerdos.

Muchas gracias.



PROYECTO 206 DEL PROGRAMA  
DE COOPERACION TECNICA  
DE LA OEA.

•  
INSTITUTO INTERAMERICANO  
DE CIENCIAS AGRICOLAS  
DE LA OEA.

•  
CENTRO INTERAMERICANO  
DE REFORMA AGRARIA

---

DIRECTOR DE PROGRAMAS DE  
REFORMA AGRARIA

VICTOR GIMENEZ LANDINEZ

JEFE DEL CENTRO

JOSE EMILIO G. ARAUJO

JEFE DE INFORMACION  
Y SECRETARIO

JOSE M. FRANCO ORTEGA

---

El Proyecto 206 —Capacitación y Estudios sobre Reforma Agraria— es una actividad del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia y financia el Consejo Interamericano Económico y Social. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA-CIRA), de alcance hemisférico para la enseñanza y la Investigación, con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional.

Según el contrato suscrito entre el IICA y la Agencia Internacional para el Desarrollo (A.I.D.), se mantiene en el IICA-CIRA una unidad de Comunicaciones que contempla en su plan de trabajo una activa participación en las publicaciones del Centro.

---

CENTRO INTERAMERICANO DE REFORMA AGRARIA  
APARTADO AEREO 14592  
BOGOTA, COLOMBIA

---

Aedita Editores Limitada



# SEGUNDO SEMINARIO NACIONAL SOBRE REFORMA AGRARIA PARA CURAS PARROCOS

BOGOTA, COLOMBIA  
18-23 OCTUBRE, 1965



# INDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCION</b>	
Por José M. Franco Ortega . . . . .	5
<b>DISCURSO INAUGURAL</b>	
Por José Emilio G. Araújo . . . . .	9
<b>DISCURSO EN LA INAUGURACION DEL SEMINARIO</b>	
Por Mgr. Rubén Isaza . . . . .	13
<b>LA IGLESIA Y LA REFORMA AGRARIA</b>	
Por Víctor Giménez Landínez . . . . .	17
<b>LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA: SUS PROBLEMAS Y SUS IMPLICACIONES POLITICAS</b>	
Por Belisario Betancur . . . . .	23
<b>LAS ESCUELAS RADIOFONICAS Y LA REFORMA AGRARIA</b>	
Por José Ramón Sabogal, Pbro. . . . .	33
<b>ASPECTOS JURIDICOS DE LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA</b>	
Por Jaime Vidal Perdomo . . . . .	39
<b>EXPROPIACION DE TIERRAS SIN INDEMNIZACION</b>	
Por José Galat . . . . .	45
<b>ASPECTOS OPERATIVOS DE LA REFORMA AGRARIA</b>	
Por Guillermo A. Benavides M. . . . .	57
<b>LOS RECURSOS NATURALES Y ORIGEN DE LA AGRICULTURA</b>	
Por José Emilio G. Araújo . . . . .	63
<b>LA IGLESIA CATOLICA FRENTE AL MUNDO RURAL</b>	
Por Guillermo Villegas, S. J. . . . .	67
<b>EL SACERDOTE, COMUNICADOR POR EXCELENCIA</b>	
Por Rodrigo Peña Andrade . . . . .	71
<b>DEMOCRACIA COOPERATIVA</b>	
Por Jesús María Vieira, S. J. . . . .	81
<b>ESTRUCTURA SOCIAL Y REFORMA AGRARIA</b>	
Por Geraldo Semenzato . . . . .	85
<b>ASPECTOS DEL PROBLEMA AGRARIO Y FUNDAMENTO JURIDICO DE LA REFORMA AGRARIA</b>	
Por Antonio Merchán . . . . .	97



# Introducción

En los países latinoamericanos, los pueblos y aldeas están casi siempre aislados entre sí, se encuentran alejados de todo centro de civilización urbana y muchas veces perdidos en los pliegues de la Cordillera, o en medio de la selva tropical, o en la ribera de un río caudaloso, o en la playa azotada por el mar y saturada de aire salobre. La vida de esos pueblos, cualquiera que sea su situación, transcurre siempre plácidamente, lentamente. No la alcanza a contaminar el tráfigo de las grandes urbes, el movimiento febril de sus habitaciones, el rodar vertiginoso de los vehículos mecanizados, su atmósfera pesada e insalubre.

El campesino transita por las calles de su pueblo desde el amanecer, para comenzar el trabajo cotidiano. En su lento caminar, se detiene a conversar con el vecino, con el compadre, con el tendero, con el amigo. Se acerca al corrillo que se ha formado en la esquina de la plaza para comentar la última noticia de política local, el alza o la baja del precio del ganado o de un producto agrícola, las variaciones del tiempo. La conversación se interrumpe cuando cruza la plaza rápidamente, haciendo resonar los cascos de su cabalgadura, un mozalbete, jinete en un potro indómito. Las miradas se fijan en él y se hacen comentarios, benévolo uno, desdeñoso otro. Las campanas de la Iglesia parroquial invitan a la misa. Algunas campesinas, casi siempre las mismas, acuden presurosas al llamamiento. Comienzan luego a abrirse las puertas de las tiendas, en donde poco se vende y mucho se murmura. Más tarde el Cura entra a su despacho a donde acuden, día a día, los feligreses para solicitarle sus servicios parroquiales, para pedirle consejo, para referirle sus necesidades, para informarle, quizás, sobre el mal trato de sus patronos, para hacerle muchas veces un obsequio y no faltará la joven campesina que, cómo lo relata Campoamor en sus Doloras, le diga: *“Escribidme una carta, señor Cura. —Ya sé para quién es. —Sabéis quién es porque una noche oscura nos visteis juntos? Pues...”*

Tal vez, en su modesto despacho parroquial, atiborrado de libros y papeles, el Cura, en medio de la fatiga del trabajo y como un estímulo espiritual, deje vagar su imaginación para recordar cuando Pío XI, ante una densa y alborozada multitud congregada en la plaza de San Pedro, pronunció la fórmula ritual por medio de la cual declaró Santo de la Iglesia a Fray Jean-Marie Vianney, un hijo humilde de sencillos labriegos, que fue Párroco como él y que por su caridad heroica con los pobres llegó a ser el Santo Cura de Ars.

El Cura Párroco conoce, vive en carne propia, las angustias del campesino. Muchas veces llega a sufrir las mismas privaciones. Es testigo de la lucha tenaz que tiene por hacerse propietario de la tierra que ha regado con el sudor de su frente y desde la infancia ha palpado con sus propias manos y sabe cuál ha sido el esfuerzo del colono por sacarle rendimiento a su parcela y que siente la asfixia que le produce la falta de crédito o de ayuda técnica.

El Cura, durante sus visitas parroquiales o llevando el Viático a un moribundo que vive en una choza miserable, se da cuenta, mejor que nadie, de la condición infra-humana del campesino. Ante la angustia que le produce esa aflictiva situación, se le agolpan en su mente las enseñanzas de Cristo que aparecen en el Evangelio: El joven rico que quiso formar parte de sus discípulos, a quien Cristo le dio su consentimiento, con una sola condición: *"Empieza por desprenderte de lo que posees. Hallarás muchos pobres a quienes repartir tu fortuna y de este modo adquirirás un tesoro ante Dios; ven en seguida y sígueme... Cuán difícil es que los que tienen puesta su confianza en las riquezas entren en el reino de Dios. Es más fácil a un camello pasar por el ojo de una aguja que a un rico entrar en el reino de los cielos"*. No olvida que los primitivos cristianos entendían admirablemente ese espíritu del Evangelio y por eso, como lo dice el Libro de Hechos de los Apóstoles, quienes tenían posesiones las vendían y su producto lo repartían entre todos, según las necesidades de cada uno.

El Párroco recuerda también las encíclicas y mensajes de inspiración social de los Pontífices y termina por repetir en su memoria la frase del Obispo e ilustre orador francés Mgr. Bossuet, quien decía: *"L'Eglise de Jésus-Christ es véritablement la cité des pauvres. Les riches, je ne crains point de le dire, en cette qualité, car il faut parler correctement, n'y sont soufferts que par tolérance. Ils n'y sont recus que pour servir les pauvres"*. (La Iglesia de Jesucristo es verdaderamente la ciudad de los pobres. A los ricos, no temo decirlo, pero es preciso hablar con exactitud, en su calidad de tales únicamente se les tolera. No se les recibe sino para servir a los pobres).

Por la compenetración que tiene el Párroco con los campesinos, nadie mejor que él está en capacidad de saber sus apremiantes e inaplazables necesidades y que la Reforma Agraria, concebida en principios cristianos y democráticos, es su redención. Pero sabe también que no hay fórmulas mágicas para resolver los problemas sociales; que mientras no se declare la guerra al egoísmo y a la injusticia y se establezca el sentido del deber y de la responsabilidad, el cambio de las estructuras sociales, por más técnica que se le ponga, seguirá siendo una lucha de ambiciones en la que prevalece siempre el más fuerte. Asimismo, no ignora que para imponer el orden y la justicia, conforme a las enseñanzas de León XIII, hace falta una triple acción combinada de la Iglesia, el Estado y los propios interesados. No se puede esperar, por tanto, que de un día al otro se resuelvan los problemas sociales y que la Reforma Agraria se haga únicamente a fuerza de disposiciones legales. Sin la colaboración de los campesinos y de los propietarios, no se lograría nunca un positivo adelanto en la situación del agricultor.

La misión del sacerdote no es solamente religiosa. A veces tiene que entrar en el dominio de lo temporal, en beneficio de la humanidad. El Cura Párroco rural puede ayudar a los campesinos en la parte que a ellos les corresponda y a las instituciones oficiales a orientar su acción. Puede, asimismo, como su mejor contribución para toda reforma social, predicar los principios sociales de la Iglesia y su aplicación en el orden económico. Y sus enseñanzas pueden hasta llegar a explicar al agricultor cuáles son los medios para mejorar sus cultivos, defender sus derechos, obtener créditos y vender mejor sus cosechas.

Por otra parte, en la mayoría de las veces, el campesinato está disperso, desorganizado, desorientado. La acción del Párroco puede ser decisiva en estos casos. La doctrina social Católica da una importancia primordial a la asociación gremial. Los gremios medievales demostraron la eficacia de su propia organización, en la misma forma que en la actualidad lo demuestran el Sindicalismo y el Cooperativismo. La asociación, además de que es indispensable, educa, defiende, facilita la solución de los problemas y responde al precepto cristiano del amor y de la ayuda mutua.

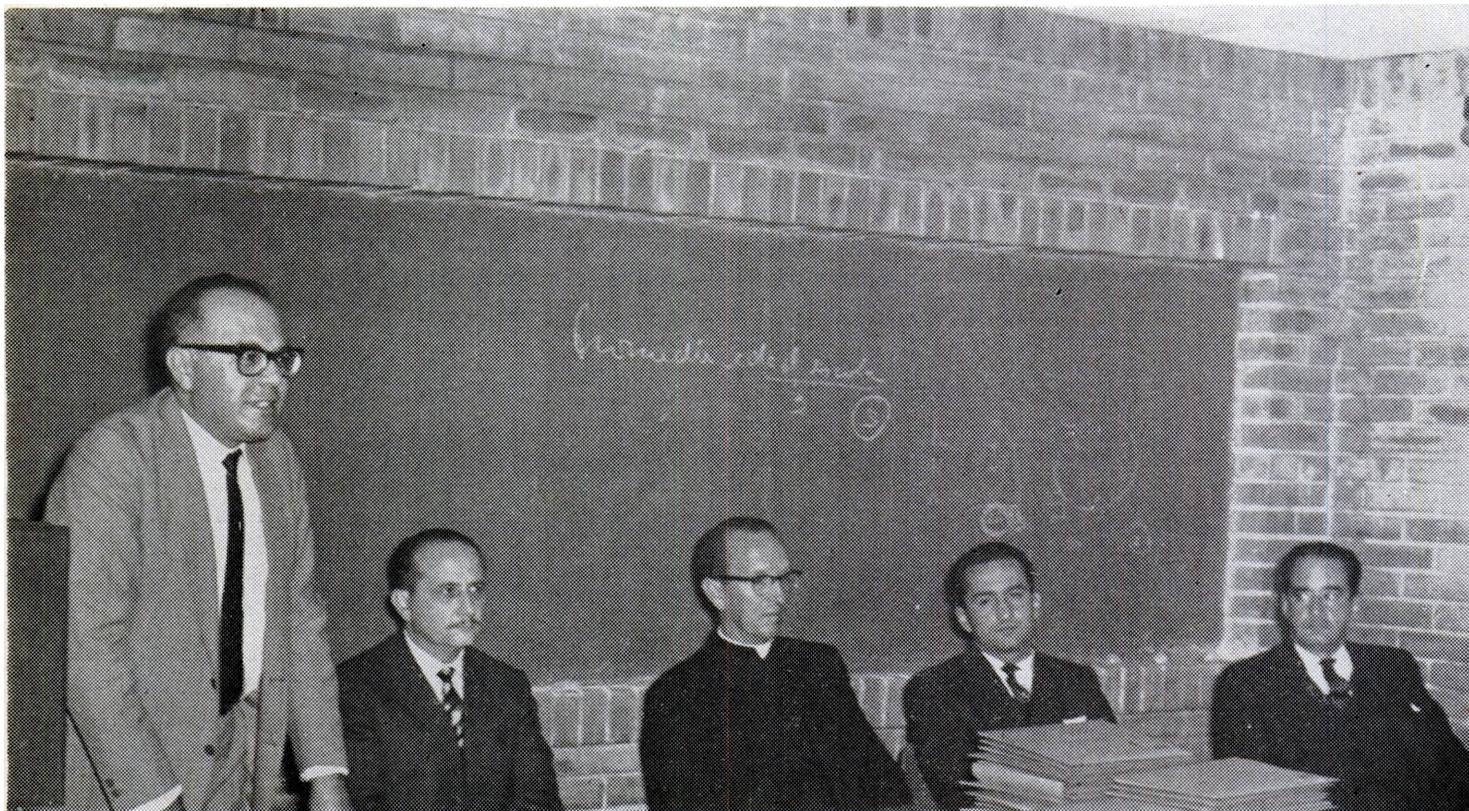
El sacerdote, por la índole de su misión, puede ser el inspirador y alentador de esas empresas comunitarias. No debe, desde luego, por su carácter sacerdotal, constituirse en el dirigente responsable de las actividades temporales; pero puede despertar interés en ellas y procurar orientarlas.

Como hemos visto anteriormente, en forma muy sucinta, el Cura Párroco rural, por la índole de su misión sacerdotal y por las circunstancias que lo rodean, puede hacer mucho bien al campesinato si conoce el mecanismo, los objetivos y las finalidades que persigue la Reforma Agraria Integral.

Para colaborar con ellos y prestarles ayuda en esta materia, el Centro Interamericano de Reforma Agraria, bajo la dirección del Doctor José Emilio G. Araújo y la decisiva participación del Padre Vicente Andrade Valderrama, S. J., Coordinador Nacional de Acción Social, promovió y organizó un II Seminario Nacional sobre Reforma Agraria para Curas Párrocos de Colombia.

En este folleto hemos recogido algunas de las conferencias pronunciadas en esa ocasión. En nombre del Centro Interamericano de Reforma Agraria queremos hacer llegar a sus autores la expresión de nuestro vivo agradecimiento por su valiosa colaboración.

*JOSE M. FRANCO ORTEGA*



*El Dr. José Emilio G. Araújo, Jefe del Centro, pronuncia su discurso en el II Seminario de Curas Párrocos. Sentados: Dr. Víctor Giménez Landínez, Director de Programas de Reforma Agraria; Padre Vicente Andrade Valde- rrama, S. J., Coordinador Nacional de Acción Social; Dr. Germán París, Coordinador Ejecutivo del Incora y Embajador José M. Franco Ortega, Jefe de Información y Secretario del IICA-CIRA.*

# Discurso Inaugural

Por  
**José Emilio G. Araújo**

Excelencia Reverendísima Monseñor Rubén Isaza

Reverendos Padres

Señores,

Bienvenidos a este Instituto de estudios! Son las primeras expresiones de viva satisfacción que, como Jefe Encargado de este Centro, deseo pronunciar para recibirlos en esta semana de convivencia, de debate y de estudio.

El Centro Interamericano de Reforma Agraria, con funciones de investigación y capacitación en el campo de la Reforma Agraria, es parte de la Organización de Estados Americanos, como una actividad del Programa de Cooperación Técnica. Está organizado y administrado por el organismo continental de Ciencias Agrícolas, el IICA. Operamos bajo la denominación del Proyecto 206, con un Centro principal en Bogotá y actividades en todos los países de América Latina a través de los Especialistas Regionales.

En nombre de nuestros directores Dr. Armando Samper, Director General del IICA, Enrique Blair, Director Regional, y Víctor Giménez Landínez, Director del Proyecto, de todos los técnicos de este Centro y en el mío propio deseo complacido agradecerles su presencia a este Centro y pedirles que a más de su incorporación al trabajo que hoy iniciamos, presten ustedes la colaboración de una participación activa, inclusive trayéndonos sus sugerencias y luces ya que su vida ha estado dedicada desde hace largo tiempo al medio rural de este país.

Con la autoridad de haber ya realizado dos veces el Curso Anual de Capacitación de Reforma Agraria aquí en Bogotá, así como Cursos Cor-

tos Internacionales, una serie de Cursos Nacionales y tres Seminarios Internacionales, contando en total con la participación de más de 500 personas en estas actividades, hemos querido vincular la Coordinación Nacional de Acción Social, esta magnífica obra de la Iglesia Católica en Colombia, a estos temas de gran importancia para el desarrollo de nuestros países.

Efectuado el Primer Seminario Nacional de Reforma Agraria para Curas Párrocos en octubre del año pasado, cuando nuestro Jefe en ese tiempo propuso la idea, encontramos ahora en el Padre Vicente Andrade Valderrama, Coordinador Nacional de Acción Social, el propulsor de la realización de este segundo encuentro.

Estamos seguros de que los párrocos, con su experiencia y estudio de la vida rural, podrán dar una valiosa contribución al desarrollo de los países de América, el cual se expresará en un alto nivel de bienestar de las comunidades. Bienestar que es la ansiedad de toda la humanidad que busca una vida digna, la que solo será posible cuando cada ser humano tenga la garantía de un mínimo de existencia compatible con sus justas aspiraciones de felicidad.

La contribución de la Iglesia será no solo en el campo espiritual, fundamento de la comprensión del hombre por el bien común, sino también, básicamente, por las exigencias terrenas, como lo indica Juan XXIII al citar la palabra de Cristo que al mirar la multitud hambrienta decía: "Me da compasión de esta muchedumbre". Las medidas que el Divino Creador tomó para hacer efectivos los cuidados con los pueblos son el ejemplo que hoy nos guía.

Gran parte de nuestros conciudadanos está viviendo en la actualidad en condiciones de vida que merecen compasión. Pero las condiciones del mundo de hoy hicieron cambiar mucho los moldes que orientaban el pensamiento y la acción de hace poco tiempo atrás.

El Estado, con sus regulares encargos de realizar el bien común, ha evolucionado en sus formas de acción y también los progresos técnico-científicos han incluido una serie de factores nuevos para considerar en la evolución económica, social, cultural, y política de los pueblos.

Mucho se habla en este momento, en especial en este país, de explosión demográfica; pero no se resalta, ni se da la importancia debida, a que esto es en gran parte función de los resultados positivos de las medidas de higiene y de medicina y de las mejoras en los servicios públicos esenciales.

Por otro lado el transporte y la comunicación dieron al hombre que estaba lejos de las concentraciones urbanas un mejor acceso al conocimiento y comprensión, que el mismo no tenía, de sus ansiedades innatas a la propia personalidad humana.

Hay que proporcionar a todos los hombres las condiciones que exige la justicia social, propugnada por la Iglesia Católica; o sea que todo hombre tiene que llegar en un momento a consumir más, a tener un promedio de vida más avanzado, a trabajar menos y con más productividad, y en fin vivir con más dignidad.

Ante este objetivo, los Estados hoy día se encuentran frente a la necesidad apremiante de hacer severos cambios de concepto y de acción

y a *hacerlos de inmediato*, pues la condición propia del hombre al conocer que los bienes de la tierra pueden y deben estar destinados ante todo para el digno sustento de todos los seres humanos, hace que nos encontremos frente a términos revolucionarios, o sea de cambios rápidos e inmediatos. Somos nosotros, los que tenemos la comprensión de la doctrina social cristiana, quienes tendremos que tomar la delantera en el estudio y la acción de este proceso evolutivo, que es para ahora, no para mañana.

Dentro de los campos del desarrollo tenemos la importancia capital del efectivo uso de la tierra, que es la forma de modificar la condición de sector oprimido en que se encuentra la agricultura de los países subdesarrollados o en desarrollo. En los países de América Latina tenemos en general una inadecuada estructura de la empresa agrícola, predominando condiciones que hacen que el hombre, localizado en el campo, se mantenga en situación que pudiera llamarse infra-humana de trabajo y vida.

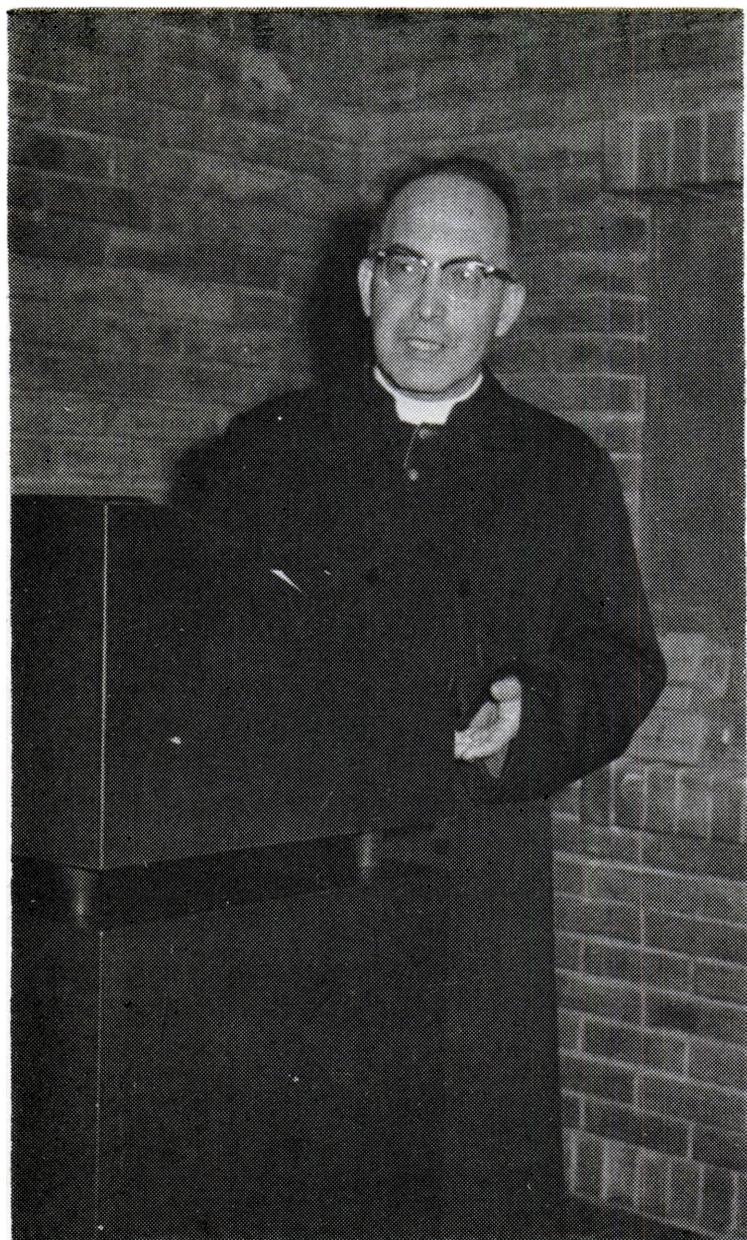
Estamos convencidos que una de las soluciones básicas para esto será la de seguir lo que decía Pío XII respecto a que la dignidad de la persona humana exige: "Normalmente como fundamento natural para vivir, el derecho al uso de los bienes de la tierra, al cual corresponde la obligación fundamental de otorgar una propiedad privada en cuanto sea posible, a todos" y como enseña Juan XXIII "no basta afirmar el carácter natural del derecho de propiedad, inclusive de los bienes productivos, sino que también hay que propugnar insistentemente su efectiva difusión entre todas las clases sociales".

Así es que la modificación de las estructuras arcaicas predominantes en el campo, en nuestros países, ha de hacerse con el desarrollo de la propiedad familiar y con la organización cooperativa, como lo recomienda la magistral encíclica "Mater et Magistra".

La Reforma Agraria, es una herramienta de desarrollo, tal vez un requisito mismo de este desarrollo, a través de la cual se podrá dar al hombre de campo su merecida posición de dignidad en las colectividades de nuestros países. Una Reforma Agraria Integral es la que defendemos, como forma para que la modificación de la tenencia de la tierra represente para el campesino, además de la propiedad, una asistencia técnica que le permita llegar a términos competitivos con las demás formas empresariales. Que permita disminuir la población rural a través de la tecnificación de la producción agrícola, eliminando el sub-empleo actualmente existente en el campo y permitiendo el incremento de la población en los centros industriales y en la realización de servicios.

Para debatir estos puntos y para buscar vuestra cooperación en la consecución de estos adelantos que tienen que ser alcanzados en espacio de tiempo realmente revolucionario, los convocamos a esta semana de trabajo, para la cual están junto con nosotros elementos de relieve del INCORA el organismo colombiano de la Reforma Agraria.

Señores: la casa del CIRA es vuestra y, como una sola familia, estamos todos listos para hablarles de nuestras experiencias e inquietudes y oír vuestras valiosas intervenciones, siempre con miras a obtener días mejores para el campesino de Latinoamérica.



*El Excelentísimo y Reverendísimo Mgr. Rubén Isaza, Obispo Coadjutor de Bogotá, pronuncia su discurso en la inauguración del II Seminario para Curas Párrocos sobre Reforma Agraria.*

# Discurso en la Inauguración del Seminario

Por  
Mgr. Rubén Isaza

Queridos Padres:

Es casi un compromiso el que contraigo al darme cuenta de que el programa anuncia un discurso del Obispo Coadjutor de Bogotá. En realidad, yo recibí una invitación muy benévola de parte del Dr. Franco Ortega y del Padre Villegas que en manera alguna, no obstante que en este instante debo presidir una reunión, podría eludir; porque se trata de algo de una importancia muy grande en la vida religiosa de Colombia. Y si un grupo de sacerdotes, venidos de todas las partes del país, han hecho sacrificios no pequeños para estar aquí presentes, la ausencia del Obispo sería inexplicable, aunque su presencia no sea sino por un momento.

El Dr. Araújo ha empezado su disertación con una palabra de saludo y en esa forma empiezo yo también, dando un saludo muy cordial, en nombre de Su Eminencia el Sr. Cardenal Arzobispo, a todos los sacerdotes que durante esta semana van a participar en este Seminario de Reforma Agraria.

Pensemos en lo que esto constituye para nosotros, dada la circunstancia de que de muy pocos años a esta parte ha empezado a regir en Colombia la ley de Reforma Agraria y ha ido abriéndose camino lentamente en medio de muchas vicisitudes y alternativas y hasta incomprendiones, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Por lo mismo que aquí no se va a contemplar tanto el ámbito nacional, cuanto el continental, a esa palabra de saludo mía agrego una palabra de agradeci-

miento en las personas del Dr. Araújo y del Dr. Franco Ortega y a todas aquellas que han contribuido a aportar en el clero este servicio de mayor ilustración en materia tan importante. Ellos lo hacen —y nosotros estamos convencidos de ello— porque saben la influencia tan grande que el clero tiene en nuestro país, máxime en esa gran masa que pasa del 50% del pueblo colombiano que habita en los campos y cuyo líder ha sido su Párroco, en quien ellos —los campesinos— tienen una confianza absoluta. Confianza que está fundada en una tradición de entrega y de servicio por parte de la Iglesia, varias veces secular, encarnada en las personas de los Párrocos que han trabajado por el campesino con verdadero heroísmo, de lo cual da testimonio la historia y una mente desapasionada y tranquila lo confirma.

Creo que todo cuanto ustedes van a recibir durante estas jornadas ayudará, con mucho, a nuestros fieles, principalmente a los del campo, a formar dirigentes en medio de ellos.

Cuando por el mes de junio de este año sufrimos, principalmente en Bogotá, dificultades en parte ocasionadas por la actitud de uno de nuestros sacerdotes, Camilo Torres, tuve oportunidad, en forma privada, de encontrarme en compañía de otros dos Señores Obispos, con el Dr. Carlos Sanz de Santamaría, un hombre que está dando honor a la patria fuera del país y que como estadista constituye una verdadera autoridad. Recuerdo que uno de los Señores Obispos le preguntó qué consideraba él que más podía hacer la Iglesia en Colombia en estos momentos en que empezaba a hablarse de revolución y de revolución violenta. Su respuesta: dada la influencia que el clero tiene en el pueblo de Colombia, se me ocurre que hay tres cosas que constituyen un verdadero beneficio para la patria en este momento, por parte de la Iglesia: una, el cooperativismo; otra, el fomento del sindicalismo y en tercer lugar —y en esta hacía mayor hincapié— la formación de dirigentes y de líderes.

Yo siento en este momento una responsabilidad —y en parte por eso he buscado el medio de hacerme presente— al pensar que la mayor parte de nuestros Obispos están fuera del país, en la cuarta Sesión del Concilio. Siendo ésto algo que obliga a nuestro reconocimiento, he creído que debía hacerme presente para agradecer, como he dicho antes, al Centro Interamericano de Reforma Agraria este esfuerzo en favor del pueblo colombiano a través de los Sacerdotes.





*El Dr. Víctor Giménez Landínez, Director de Programas de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. (Proyecto 206) pronuncia su conferencia en el II Seminario para Curas Párrocos.*

# La Iglesia y la Reforma Agraria

Por

**Víctor Giménez Landínez**

Maravilloso colaborador de la Reforma Agraria es y será siempre el Sacerdote. Nuestros pueblos son fundamentalmente cristianos y ustedes son los principales dirigentes de esa inmensa comunidad rural latinoamericana que más que ninguna vive profundamente apegada a sus principios y doctrinas. Por eso, no es aventurado afirmar que sin la ayuda de ustedes será muy difícil realizar la Reforma Agraria en nuestros países.

Se me ha hecho la invitación para hablar de la filosofía de la Reforma Agraria. Difícilmente puedo hacerlo delante de ustedes que conocen más que yo los principios fundamentales de la filosofía cristiana. Esa misma filosofía es la que nos dice que la tierra es un don que Dios puso a la disposición de todos los hombres para la satisfacción de sus necesidades. Como lo ha aclarado muchas veces la palabra de los Pontífices, esto no significa que sea contrario al derecho natural el que algunos puedan apropiarse individualmente aquella parte de la tierra que cubren con su esfuerzo y su trabajo y la cual garantiza el pan para ellos y para sus familiares. Lo que sí ha dicho la Iglesia por boca de sus más autorizados representantes en todas las épocas de la historia, es que

la propiedad no es un derecho esencial ni primario del hombre y sobre todo que sería totalmente contrario a los designios de Dios el que fuera convertido en privilegio de unos pocos en contra del derecho de los más.

Muchas veces se ha creído que la expresión de que la tierra debe ser para quien la trabaja se inspira en ideas marxistas o comunistas. Creo necesario que nos decidamos a reivindicar la estirpe netamente cristiana de esta idea. Ha sido siempre la condición para justificar precisamente la idea de la apropiación: no es contrario al derecho natural apropiarse del fruto del trabajo, y por tanto es de la propia naturaleza humana la tendencia a sentir como suyo o como propio aquello que se origina en nuestro trabajo. Precisamente lo anticristiano sería negar ésto. Y si el sistema capitalista, como ya lo advirtió Pío XII, llega a establecer sistemas que impiden a los hombres que trabajan la tierra el llegar a ser propietarios de la misma por el acaparamiento que se produce, esa propiedad privada no se justifica y debe ser objeto de reformas el sistema que la patrocina.

En la misma encíclica *Mater et Magistra* que tan profundo impacto ha causado en el mundo, esta

idea de la propiedad como fruto del trabajo ha recibido una especial formulación que seguramente ustedes recordarán muy bien. Dijo entonces el siempre bien recordado Pontífice Juan XXIII, refiriéndose a la propiedad privada que "tiene su origen prevalente y su perenne alimentación en la fecundidad del trabajo", lo cual resume admirablemente la idea de que si alguien tiene una tierra y no la trabaja, no tiene derecho a ser propietario o su derecho es muy débil y de que si la adquirió por el trabajo y después la abandona, tampoco puede invocar un verdadero derecho sobre ella.

Así pues, la idea de la Reforma Agraria pertenece al profundo acervo, a la inagotable fuente de la doctrina cristiana. Cuando los pueblos sienten la necesidad de una Reforma Agraria es porque la propiedad ha dejado de ser el derecho de la mayoría para convertirse en privilegio de unos pocos; cuando se dicta una ley agraria es porque hay muchos hombres que viven del trabajo de la tierra pero que, esclavizados dentro de una estructura feudal o anti-social, no logran convertir en realidad su derecho a ser propietario de aquella tierra que trabajan. Y porque dentro de esa situación se ve obligado a pagar una renta injusta al propietario, es sometido a la angustia del desajuste y del despido y porque hay mucha tierra abandonada sin que nadie la trabaje. Entonces, el más mínimo imperativo de justicia obliga a pensar en que debe ser entregada a aquellos que la necesitan.

Y esta situación de injusticia es algo que está perfectamente comprobado en la realidad de nuestros países latinoamericanos. Las estadísticas lo revelan claramente y hay profundos estudios que se han venido realizando por diferentes organismos internacionales que revelan claramente que la estructura del sistema de tenencia y propiedad en nuestros países está completamente viciada, porque mientras un 80% de la tierra disponible pertenece a menos de un 5% de los propietarios, una inmensa masa que alcanza alrededor del 80% de nuestra población rural, apenas dispone de un mínimo porcentaje de la tierra en propiedad. Estos son números redondos que pueden ser apreciados y confirmados en las tablas estadísticas. Pero todos nosotros hemos visto con nuestros propios ojos —y ninguno más que ustedes, los Curas Rurales— cómo existen en nuestro medio latinoamericano personas que son propietarias de miles de tierras que no llegan jamás a cultivar, mien-

tras que miles de campesinos o no tienen tierras o las tienen en finquitas muy pequeñas, de las cuales es imposible derivar una ganancia justa y conveniente para el desarrollo de una familia. Este doble fenómeno es el que ha sido denominado latifundismo y minifundismo y vienen a ser constituidos porque, mientras unos pocos ocupan grandes cantidades inevitablemente la mayoría tiene que conformarse con pedacitos muy pequeños.

Por todas estas razones, la idea de la Reforma Agraria nace de una simple idea de justicia, de esa justicia social que obliga a reconocer al hombre aquello a que tiene derecho en cuanto lo exige la propia dignidad de su condición humana. Por eso una reforma agraria justa parte siempre de la idea de que la tierra ha de ser para quien la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de una vida digna y libre para él y su familia.

### **Reforma Agraria Integral**

Es conveniente destacar ante ustedes que la idea de Reforma Agraria debe ser entendida en toda la integridad de su contenido. Hay algunos que han pretendido circunscribirla al solo hecho de una distribución o redistribución de tierras. Y claro que ésto es lo primero y lo fundamental; desde luego que es el cambio profundo de estas estructuras lo que nos puede llevar a una situación más justa. Y que este cambio habrá de colocar a la clase campesina en el pleno ejercicio de sus derechos sociales, civiles y políticos, es evidente objetivo que no puede dejarse de lado al hablar de Reforma Agraria. Pero además, después de las experiencias ya vividas en este campo por casi media centuria, todos los que conscientemente analizan el problema, han llegado a la conclusión de que no basta con un simple hecho de expropiar la tierra y entregarla a los campesinos en propiedad. Cuando ésto se hizo y no se pensó en otra cosa, las Reformas Agrarias llegaron al fracaso e incluso esto sirvió de argumento para que los enemigos de la Reforma Agraria se alzaran contra ella diciendo que ni siquiera producía la prometida redención del hombre porque ahora estaba en condiciones peores, se producía menos y se alimentaba menos al pueblo. Por eso hoy, en un programa como el que aquí en este Centro se lleva adelante, se pregona la idea de la Reforma Agraria integral en el sentido de que la acción de distribución de tierras, la acción del cambio en la estruc-

tura de la tenencia, conlleva en sí misma la idea de una serie de cambios más que son indispensables para hacer que ese campesino —nuevo propietario de la tierra— pueda producir en ella en condiciones satisfactorias de eficacia y de rendimiento, de distribución y venta de sus productos, como para que realmente aumente sus ingresos y logre por tanto un mejor nivel de vida, convirtiéndose por lo demás en un elemento activo en el desarrollo de la colectividad.

Esto es en resumen la idea de la Reforma Agraria integral. Cuáles son esos otros elementos esenciales dentro de la Reforma Agraria? Nos hemos permitido hablar de los cuatro pilares básicos de la Reforma Agraria definiéndolos así: la tierra, el crédito, la asistencia técnica y un sistema justo de mercado de precios agrícolas. Al menos sin ésto es imposible hablar de un verdadero cambio y de un cambio positivo y beneficioso para el campesino y para el desarrollo general del país.

**La tierra**, por las razones ya arriba anotadas de justicia y de necesidad para el hombre que la trabaja. Pero además es bueno recordar que el hombre en tierra propia —ya sea individual o incluso comunitaria— produce mejor que cuando trabaja tierra ajena que no siente como suya. Además, por muchos años se defendió como un dogma que la propiedad de la tierra exigía grandes unidades de explotación agrícola. Pero la experiencia ha venido a demostrar que ésto no debe ser considerado como un dogma y que hay muchos ejemplos que indican que hay mayores rendimientos en las fincas familiares y en las fincas familiares pequeñas. Dentro de la propia Rusia, hay datos que revelan mayores índices de producción en las granjas individuales (que han tenido que reconocer) que en los grandes Koljoses; y en el segundo Congreso Internacional de Derecho Agrario, celebrado en Florencia, el delegado oficial de Polonia hizo ver que la agricultura en su país marchaba bien porque solo el 14% de la propiedad de la tierra estaba socializada y el 86% de la misma estaba distribuída en pequeñas propiedades familiares. Así, pues, razones también de desarrollo agrícola, de producción y de productividad están vinculadas a la idea de justicia para promover y propiciar una mejor distribución de la tenencia de la tierra.

**El crédito**, porque producir en la tierra en condiciones satisfactorias supone inversiones de capital y todos sabemos que el campesino si carece de tierra, carece con mayor razón de capital. Pero

es más: el campesino carece ordinariamente de acceso a las fuentes del capital. Sometido al sistema latifundista, él nunca fue a los bancos de crédito agrícola ni éstos tampoco lo atendieron si acaso fue, porque estos bancos estaban siempre al servicio de los poderosos. Por eso el campesino tiene un derecho muy típico cuando lo hacemos propietario de la tierra, de ser atendido muy concretamente en sus necesidades de financiamiento para hacer producir esa tierra que recibió en propiedad. Y si hubiéramos de ahondar más en esta idea del crédito, diríamos que el crédito para el agricultor y para el campesino dentro de la actual estructura de la economía moderna, debe ser un crédito de tipo especial. Porque no resiste la agricultura los tipos corrientes de interés, ni los criterios normales de garantía, sino que deben estudiarse sistemas especiales que puedan contribuir eficazmente al desarrollo de la agricultura en general y a la promoción de esta nueva clase campesina que tanta importancia tiene para el desarrollo del país.

**La Asistencia técnica**, porque —lo mismo que con el crédito— jamás tuvo acceso el campesino a los sistemas de asistencia que le permitieran conocer y aplicar los adelantos tecnológicos indispensables para lograr altos rendimientos y altos niveles de productividad. También se ha de hacer un cambio en los sistemas de asistencia técnica, porque además de haber estado hasta ahora al servicio de los privilegiados, como estos eran pocos, no se esmeraron jamás en estudiar ni desarrollar sistemas que le permitieran llegar en forma masiva a la mayoría de campesinos que hoy es necesario atender. No haríamos nada con dar la tierra y el financiamiento si no enseñamos al hombre del campo a transformarse en un verdadero agricultor, que aplicando las técnicas modernas pueda garantizar índices de producción suficientes y remuneradores.

Finalmente, **un sistema justo de mercadeo de precios agrícolas**, porque tampoco haremos nada con dar la tierra, el crédito, la asistencia técnica, si después obtenida la cosecha, logrado el fruto, abandonáramos a ese campesino en ese intrincado mundo de los mercados y de los precios para que cayera en manos de especuladores de su esfuerzo y de su trabajo y viniéramos a hacerlos otra vez esclavos, si no ya del antiguo señor feudal, sí de este grupo de intermediarios. Este problema de la colocación de los productos agrícolas y del precio de los mismos ha sido tan grave den-

tro de la vida de los pueblos latinoamericanos que inclusive ha pasado al folclor en una canción famosa que todos conocemos desde niños: la "canción borincana", de aquel jibarito que "pasa la mañana entera sin que nadie quiera su carga comprar" y que después de un infructuoso día, a medida que pasaban las horas sin vender su carga, vio caer una a una sus ilusiones de una vida mejor. Por eso, el campesino ha de organizarse en sistemas cooperativos y el estado ha de intervenir para protegerlo, a fin de que tenga una garantía en la colocación de sus productos y a un justo precio que por cierto debe ser considerado no solo en cuanto a los precios que vende, sino de aquellas cosas que el campesino tiene que comprar para hacer producir la tierra.

Estos cuatro elementos básicos de una Reforma Agraria son, al menos en mi personal manera de ver, algo más que simples elementos adjetivos de la Reforma Agraria, sino que son parte de la misma y constituyen verdaderos derechos del campesino, que no pueden ser desconocidos, sino atendidos con prioridad, si se quiere cumplir con la justicia. Y quizás sea conveniente aquí, en esta conversación con ustedes hacer ver que este sentido integral que afianza la Reforma Agraria, por lo menos dentro de estos cuatro elementos o derechos básicos, está también dentro de las ideas que los Pontífices han venido explicando en esta materia y que de manera muy específica están —los cuatro— expuestos en el texto de la Mater et Magistra. Muy especialmente debe reconocerse el sentido de justicia, e incluso el valor con que Juan XXIII se refirió a la necesidad del justo precio para los agricultores, porque si bien los productos agrícolas han de tener precios asequibles porque están destinados a alimentar la población deben tener también precios justos, porque no se pueden condenar a la ruina a los agricultores, lo cual —en su criterio y en sus palabras— "también sería contrario al bien común".

### **La Reforma Agraria y el Desarrollo**

Esta Reforma Agraria que se impone por razones de justicia es también una urgente necesidad del desarrollo. Y esto también estoy seguro que será de interés para ustedes, porque la Iglesia ha estado también ligada en nuestros países a todo aquello que interese al mejoramiento de la colectividad y al bienestar del país. Por eso es bueno

destacar que no habrá industrialización y por tanto no habrá trabajo suficiente para tanta gente desocupada que tenemos, si primero no se hace una transformación definitiva del medio rural, si no se hace una Reforma Agraria integral que permita al campesino mayores ingresos y por tanto una mayor capacidad de consumo. Nuestras industrias no se desarrollan suficientemente porque necesitan un mercado mayor de consumidores. A veces no es el capital ni la técnica lo que hace falta, sino quien compre lo que se produce, pues América Latina tiene más de 100 millones de habitantes que son nuestros campesinos, nuestra inmensa población rural, que no consume porque no produce y no produce porque ni tiene tierras ni tiene crédito ni asistencia técnica ni seguridad en el precio de sus productos.

Al obtener esto mediante una Reforma Agraria el campesino ganará más, se podrá alimentar mejor, vestirá y alimentará mejor a sus hijos, usarán zapatos, comprarán más ropa, adquirirán libros para educarse mejor y todo esto hará que la industria que le suple estos artículos pueda crecer más, agrandar sus plantas y darle trabajo en forma multiplicativa a un número mucho mayor de personas. Esto es el objetivo de todo lo que se llama desarrollo, pero ha de comenzar primero por la parte más débil, el campesino, porque si no la ruina y la miseria de este sector arrastrará a los otros, o al menos impedirá el crecimiento que necesitamos. La Iglesia, pues, deseosa del progreso de nuestros pueblos, habrá de ser por tanto, también por estas razones, abanderada de la Reforma Agraria.

Por otra parte no hay que tener miedo de esa Reforma Agraria ni de los cambios que ella pueda producir. Los cambios son necesarios y convenientes en toda sociedad. Fermento de los pueblos, dijo el Divino "**Maestro**", que deberíamos ser los cristianos. Fermento es lo que hace producir el cambio. La Iglesia no debe dejarse quitar jamás estas banderas que son suyas y que hipócritamente otros levantan en sus manos. Es cierto que los poderosos rasgarán las vestiduras cuando sientan que la Iglesia no los asiste porque está del lado de los humildes. Pero es que además hace falta este respaldo de la Iglesia precisamente para que estas reformas no tomen el camino de la destrucción iconoclasta o no conduzcan a los pueblos a la adoración de nuevos ídolos de barro. Cuando el camino de los cambios se obstruye, cuando se construyen diques para impedir la evolución y los cambios que el mundo requiere,

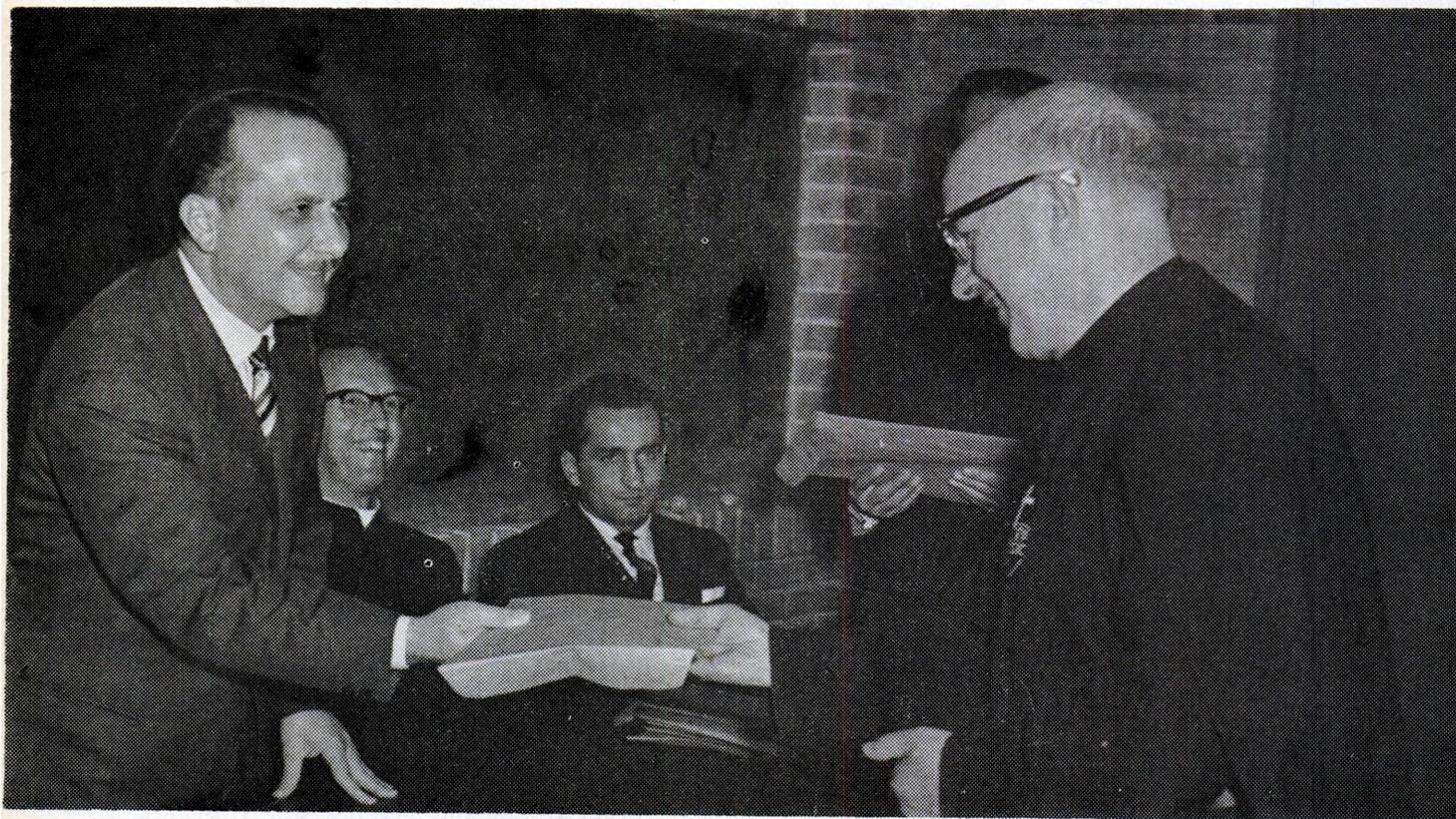
se caerá siempre en peligro de llegar a extremos de explosión y destrucción incalculables; y entonces los pueblos se vuelven hacia nuevos ídolos, fetichizan los más absurdos principios y llegan a atentar contra los que son derechos fundamentales como la libertad y dignidad de los pueblos.

La Iglesia ha sabido dar siempre muestras de que no teme a los cambios y siempre ha estado dispuesta a orientarlos por los mejores caminos de justicia y de verdad. La Reforma Agraria es imperativa de verdad y de justicia que requerirá

del aporte de todos para que sea realizada con acierto, con tino, con éxito. Yo estoy seguro de que aquí en Colombia los representantes de la Iglesia, los que están en el diario contacto con los campesinos de la tierra, si bien vigilantes para que los cambios no atenten contra los principios esenciales de la libertad y de la dignidad que Dios nos concedió a los hombres, serán los primeros abanderados y el mejor respaldo para lograr la contribución de todos hacia los cambios que esa Reforma Agraria implica y que son indispensables para llevar los pueblos hacia las metas de progreso y de bienestar que todos deseamos.



*VICTOR GIMENEZ LANDINEZ, de nacionalidad venezolana, obtuvo el título de doctor en Derecho en la Universidad Central de Caracas. Actuó luego en la política como Diputado a la Asamblea Legislativa del Estado de Yaracuy. Después fue nombrado Juez de la Corte Segunda en lo penal del Distrito Federal. Más tarde desarrolló actividades periodísticas como Jefe de Redacción del diario "El Gráfico". Trabajó eficazmente como coautor de la Ley de Reforma Agraria venezolana y fue Miembro del Directorio del Instituto Agrario Nacional (IAN) en el año de 1958. Por más de tres años ocupó la cartera de Ministro de Agricultura y Cría en el Gobierno del Presidente Betancourt. Al dejar ese importante Ministerio, fue nombrado Embajador de Venezuela ante el Gobierno de Italia. Se retiró luego de la Embajada y fue nombrado Asesor para la Reforma Agraria del Director General de la FAO. Desde julio de 1965 ejerce el cargo de Director de Programas de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (Proyecto 206). Ha publicado numerosos estudios sobre Reforma Agraria, entre los cuales merecen especial mención sus obras; "Contribución al Estudio de la Reforma Agraria" y "La Reforma Agraria Integral", la cual consta de dos volúmenes.*



*En la sesión de clausura del Seminario, el Dr. Víctor Giménez Landínez, Director de Programas de Reforma Agraria, hace entrega a uno de los participantes del respectivo diploma.*

# La Reforma Agraria en América Latina: Sus Problemas y sus Implicaciones Políticas\*

Por

**Belisario Betancur**

## I—PREMISAS DE LA REFORMA AGRARIA

El desarrollo económico implica siempre una transformación cualitativa de los sistemas tradicionales de producción agrícola. Esa transformación precede a veces al proceso de industrialización y le sirve de base. Otras veces aparece como una consecuencia de las nuevas fórmulas económicas. Generalmente se trata de una evolución en la que no alcanzan a diferenciarse la causa y el efecto porque opera en la realidad como un proceso de condicionamiento recíproco.

En ciertos casos el cambio de los métodos de producción agrarios deja casi intacta la distribución anterior de la tierra, como ocurrió en Argentina en donde el latifundio se convirtió en hacienda capitalista sin una previa fragmentación de la propiedad. En otros casos el rasgo predominante es precisamente la ruptura brusca o progresiva del régimen de tenencia.

Algunos países han presenciado el cambio espontáneo de sus sistemas de producción en el agro como resultado de la expansión de la economía monetaria, de la demanda creciente de productos alimenticios y materias primas industriales, de la inversión de capitales en el sector rural. En otros

países ese cambio ha sido consecuencia de una revolución que suprime y sustituye las instituciones vigentes. Pero también la transformación de la agricultura puede derivarse de una acción coordinada por una fuerza política que tenga la decisión suficiente para romper las viejas relaciones de propiedad en el campo.

El concepto de Reforma Agraria se emplea corrientemente para designar los dos últimos procedimientos: la transformación profunda de la tenencia, ya provenga de un relevo de clases en el poder o de un acuerdo entre los grupos económicos y los sectores políticos y sociales más avanzados.

En todo caso, la decisión de realizar una reforma agraria significa siempre que se ha llegado a alguna o algunas de las siguientes conclusiones:

1.—Que la estructura de la tenencia de la tierra se ha convertido en traba para el desarrollo económico y social porque estorba la liberación de la fuerza marginal de trabajo sumergida y compri-

\* Esta Conferencia fue pronunciada ante los participantes del III Curso Anual Internacional sobre Reforma Agraria que se dicta en el IICA-CIRA; pero debido a la jerarquía intelectual del autor y a la propiedad con que está tratando el tema, decidimos incluirla en este folleto para que pueda ser mayormente conocida.

mida en el medio rural, mantiene a los más produciendo alimentos para los menos sin permitirles a aquellos la expectativa de su incorporación a la economía monetaria, y retarda el mejoramiento de la dieta alimenticia en los sectores abatidos por la avitaminosis;

2.—Que el libre juego de las fuerzas económicas es incapaz de romper el marco institucional rápidamente a fin de acortar la inestabilidad transitoria que el cambio suscita, y solo pueden hacerlo, si es que se deciden, con parsimonia de siesta y con un costo humano demasiado alto; por lo cual la toma de decisión debe acometerse desde grupos que asuman por sí solos esa responsabilidad drásticamente, velozmente aun a riesgo de caer en fallas enmendables en el camino puesto que la reforma no es creación dogmática ni estática;

3.—Que se ha llegado a una apreciación certera de la capacidad creadora del elemento humano rescatado del desequilibrio y, por tanto, a la necesidad de transformar, simultáneamente con las formas de tenencia de la tierra, los sistemas culturales de minorías en sistemas de educación de masas que eliminen la falacia de que toda reforma agraria requiere previamente, como requisito sine qua non, la educación integral del campesino, porque ésta puede ser coetánea;

4.—Que se parte de la premisa de que el valor comercial de la tierra no puede ser el que le asigne el prestigio social implícito en su tenencia aristocrática y consuetudinaria, ni el de los avalúos catastrales que pueden reflejar prestigio político, influencia económica o estratificación social elevada, sino el del rendimiento histórico y actual; y que el estado no puede premiar con su capacidad de indemnización el uso indebido, ni limitar los alcances de la reforma por un pago de transferencia que no sería cosa distinta de una retribución al ocio;

5.—Que existe o puede crearse con celeridad, un movimiento político suficiente para sustentar popularmente la reforma con mística, y para desafiar los intereses de la aristocracia terrateniente, la cual afianzará su reluctancia con tanta mayor altanería cuanto más profundo sea el cambio y menos decididos o más tímidos y vacilantes los grupos que lo sostengan; y que esta decisión se ha tomado con sentido político de profundidad por quienes dirigen o aspiren a dirigir el grupo social aunque no estén físicamente insertos en el

sector rural, ya que sigue siendo exacta la observación de Jacques Chonchol de que la reforma agraria es más un elemento de conciencia política urbana que de la propia conciencia política rural, puesto que la mayor parte de las áreas rurales latinoamericanas donde se concentra el 50% de la población del continente, viven todavía al margen de la vida ciudadana, bajo el resplandor decisorio del paternalismo y el caudillismo.

Para saber si estas premisas de la reforma agraria se cumplen en América Latina es preciso considerar los rasgos predominantes de la propiedad rural, su relación con el conjunto de la economía y los intereses directa o indirectamente afectados por los cambios.

## II. DATOS DEL PROBLEMA AGRARIO

A pesar de que resulta aventurado formular consideraciones con carácter de generalidad cuando se trata de una zona tan extensa como la que integran los países latinoamericanos, se observa que los sistemas de tenencia tienen mucho en común en lo que respecta a la mayor parte de estos países. El latifundio ganadero, el latifundio semi-feudal y el minifundio constituyen, en efecto, las formas de tenencia predominantes a lo largo del continente americano.

Veamos las cifras en que se expresa la concentración de la tierra de acuerdo con la documentación preparada para el Segundo Seminario de la FAO sobre los problemas agrarios de la América Latina:

En Guatemala 516 unidades de explotación (el 0.15 por ciento del total de las unidades existentes) representan el 4 por ciento de la tierra laborable. En Ecuador 705 unidades (0.17 por ciento del total) representan el 37 por ciento de la tierra. En Venezuela el 74 por ciento de la tierra laborable corresponde al 1.7 por ciento del total de las unidades de explotación. La mitad de las tierras del Brasil está en manos del 1.6 por ciento de los propietarios. En Nicaragua 362 propietarios controlan más de la tercera parte de las tierras laborables. Si se acepta que los latifundios comprenden generalmente las mejores tierras del continente, puede afirmarse que en términos cualitativos la concentración de la tierra es aun mayor de lo que las cifras anteriores indican.

A la concentración de la mayor parte de las tierras laborables en manos de unos pocos propieta-

rios, corresponde de otro lado la distribución de una parte ínfima de las tierras disponibles entre un gran número de propietarios minifundistas. Así, en Guatemala el 97 por ciento del total de las áreas de explotación está conformado por unidades de menos de 20 hectáreas. Para el Ecuador y el Perú este porcentaje es del 90 por ciento, para la República Dominicana del 95 por ciento, para Venezuela del 88 por ciento y para el sector privado de la economía agraria mexicana del 88 por ciento. En lo que respecta a Colombia, y de acuerdo con los datos catastrales de que se disponía en 1963, para 723 municipios, se cuentan 300.000 predios de menos de media hectárea, 200.000 entre media y una hectárea y 570.000 de una a cinco hectáreas. A parte de esto, es preciso tener en cuenta que las cifras que señalan la importancia numérica del minifundio tienden a crecer en virtud de la explosión demográfica que impone la subdivisión progresiva de las parcelas existentes.

De todos modos, las cifras que ilustran el problema para el conjunto de la América Latina son ya bastante dicentes: aproximadamente el 90 por ciento de la tierra está en manos del 10 por ciento de los propietarios, mientras que correlativamente el 3.7 de la tierra se reparte entre el 73 por ciento de las unidades de explotación.

### III. VIGENCIA Y FUERZA DEL PASADO

Los antecedentes de la propiedad rural en la América Latina se remontan a la época del asentamiento colonial. Allí donde existía una numerosa mano de obra indígena concentrada y organizada en civilizaciones agrarias, como ocurría en las altiplanicies andinas y en Méjico, se estableció desde el comienzo una aristocracia terrateniente que explotaba a la población aborigen con métodos similares a los de la servidumbre feudal.

Más tarde, la descomposición de los resguardos y la afluencia de pequeños colonos produjo, sobre todo en Colombia, un nuevo grupo social: el de los pequeños terratenientes y minifundistas que se distribuyeron las tierras no acaparadas por la aristocracia y que, multiplicándose y subdividiéndose al lado de los latifundios, vinieron a constituir la gran masa del campesinado, lo cual es fácilmente verificable en el sur y en el oriente colombianos, parte de Cundinamarca y Santander. Esta forma de tenencia coexiste con el viejo tipo de explotación semi-feudal que opera por medio

de aparceros, agregados y, más recientemente, arrendatarios.

En los sitios en donde no había una fuerza de trabajo nativa realmente disponible y susceptible de ser explotada, como fue el caso de aquellas regiones donde tenían su asiento las tribus de cazadores y recolectores o donde se establecieron grupos de agricultores incipientes o semi-nómades, el asentamiento colonial solo podía efectuarse por medio de plantaciones esclavistas dedicadas a producir para la exportación o por medio de colonos libres. Las primeras constituyeron el tipo característico de los países del Caribe, del Brasil y de la parte tropical del litoral pacífico. Los segundos predominaron en algunas regiones del sur y, para el caso de Colombia, en Antioquia. La plantación esclavista se convirtió posteriormente en latifundio con peones asalariados y aparceros, y la ocupación de colonos libres produjo una agricultura familiar, generalmente comercializada.

Uno de los rasgos más asombrosos de la agricultura latinoamericana es la fuerza determinante que continúan teniendo los hechos del más remoto pasado, a pesar de la transformación vertiginosa del mundo contemporáneo y del rápido crecimiento de los sectores urbanos.

La primitiva colonización holandesa en el valle del Hudson o la forma de explotación del tabaco por medio de siervos blancos en Virginia, no tienen nada que ver con la economía actual de esas regiones. Otro es el caso en la América Latina: las encomiendas y los resguardos del Ecuador y del sur de Colombia son todavía, en gran parte, explicativos de los fenómenos actuales, lo mismo que las plantaciones de Santo Domingo y Cuba.

Es cierto que en los últimos quince años se ha desarrollado casi espectacularmente la agricultura capitalista en la América Latina. En realidad la mayoría de los aumentos de la producción agropecuaria se deben a aquella y se concentran en los artículos de exportación o en las materias primas que demanda la industria.

Pero ese desarrollo, lejos de romper progresivamente la vieja estructura agraria, se ve obstaculizado por ella. En efecto, las particularidades económicas de la mayor parte de los países latinoamericanos no conducen espontáneamente a la descomposición de la antigua estructura a través del avance de la agricultura capitalista, sino que a la vez que la conservan, la mantienen en un estado crónico de crisis. La crisis de la vieja estructura

agraría obedece a su incapacidad de competir con la agricultura capitalista, lo que determina su desalojo del mercado. Y su mantenimiento se explica en parte por el hecho de que el proceso inflacionario de nuestras economías convierte la simple posesión de la tierra en un negocio lucrativo, fortaleciendo de esta manera el latifundio que es la clave de la antigua estructura.

En Colombia, por ejemplo, un número crecido de los latifundios improductivos, proviene de compras de tierras efectuadas por capitales que se acumularon en el sector comercial o en el industrial y que buscan escapar a la pérdida de poder adquisitivo de la moneda y obtener beneficios que se derivan de la valorización de las tierras nacida en la plusvalía de los esfuerzos públicos y privados y de la creciente presión demográfica sobre ellas.

#### IV.—DESCRIPCION DE LAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

Corresponde ahora definir los rasgos fundamentales de las formas de tenencia que caracterizan la estructura agraria en la América Latina.

El minifundio puede definirse aproximadamente como una propiedad insuficiente para absorber la capacidad de trabajo del propietario y de su familia, de conformidad con las condiciones técnicas en que se realiza el trabajo y de acuerdo con la fertilidad de la tierra y el tipo de cultivo. El minifundio no es, por tanto, fenómeno principalmente cuantitativo: la referencia que se hace a él en términos de pocas hectáreas surge de la imposibilidad de incluir todos los factores que lo definen en realidad. Entre estos factores se cuentan, sin duda, la proximidad a los centros de consumo y las vías de comunicación, ya que una ubicación ventajosa permite el empleo intensivo de las tierras y su dedicación a cultivos que absorben gran cantidad de mano de obra, como es el caso de las hortalizas y los frutales.

La definición misma del minifundio excluye la posibilidad de cualquier desarrollo a través de la mecanización o de un empleo más racional de la mano de obra: si el propietario minifundista puede cultivar su parcela en seis meses del año, con métodos modernizados podrá cultivarla en dos o tres meses, lo cual no haría más que aumentar el tiempo ocioso.

Esto permite comprender una de las paradojas aparentes de la economía minifundista: sus costos elevados de producción. Sin inversión de capital, sin empleo de maquinaria, de fumigantes o abonos y con un nivel de vida que permanece en el límite de la subsistencia, resulta difícil explicar por qué los costos de la agricultura minifundista son superiores a los de una explotación tecnificada.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en la economía minifundista los costos son casi exclusivamente de trabajo y que estos no se reducen al número de jornadas multiplicado por el salario medio de la región, sino que comprende el sustento del trabajador y de su familia durante todo el año. Por más precario que sea este sustento, su incidencia en la contabilidad de los costos es muy alta puesto que debe ser obtenido en un corto tiempo de empleo productivo de la fuerza de trabajo familiar.

De otra parte, los riesgos de este tipo de producción son particularmente grandes y deben igualmente incluirse a la larga entre sus costos.

Finalmente, la economía minifundista constituye un sistema de explotación de la tierra que se ha llamado, con razón, **esquilmente** por el continuo empobrecimiento de los suelos que se deriva de la imposibilidad en que se encuentra el propietario minifundista de operar una rotación de cultivos y de reponer el desgaste natural por medio de abonos, aparte de que su forma de explotación genera un proceso de erosión permanente. En una investigación realizada por la Federación de Cafeteros se estimaba que Colombia pierde anualmente cerca de 200.000 hectáreas de suelos arables. Ahora bien, el 77 por ciento de esta erosión se origina en el 4 por ciento de la superficie explotada que pertenece casi en su totalidad a minifundios y pequeñas propiedades.

En una economía como la que caracteriza a los países de América Latina, con un mercado estrecho para los productos agropecuarios, por su dispersión y por las precarias condiciones de su economía es el minifundista el que más dificultades encuentra para acceder a los consumidores y el que más fácilmente queda por fuera del mercado cuando se presenta una superproducción relativa a la demanda. Es también la víctima de elección de los intermediarios, de los prestamistas y usureros, de los politiqueros, ya que no puede ensillar ni movilizar sus productos y tiene que realizarlos inmediatamente; y ya que, con frecuencia,

tiene comprometida de antemano la cosecha con sus acreedores. En consecuencia, se ve obligado a vender en el momento en que los precios de sus artículos están en el más bajo nivel y a comprar en el momento en que suben los pocos bienes manufacturados que consume, es decir, en las épocas de cosecha.

Por estas razones el minifundio es incapaz de resistir la competencia de la agricultura mecanizada.

Se mantiene así en un estado crónico de descomposición y genera una corriente migratoria continua, no solo en razón del crecimiento demográfico que expulsa de generación en generación la fuerza de trabajo que la parcela no puede ocupar, sino también porque las formas más avanzadas de producción agrícola van desalojando al pequeño productor del mercado. Alberto Lleras recordaba hace algunos años la manera impresionante como coinciden en Colombia los índices del desarrollo económico capitalista en ciertas regiones agrarias del país con los índices de violencia y criminalidad. Habría que preguntarse en qué medida el desarrollo capitalista de la agricultura, operado en el seno de una estructura agraria anacrónica, genera el desalojo masivo de los pequeños propietarios que se ven repentinamente desarraigados de sus formas tradicionales de existencia, que son ya incapaces de refugiarse en el autoabastecimiento y que resultan arrojados sin preparación alguna a un mercado de fuerza de trabajo fuertemente competido en que la oferta supera ampliamente la demanda.

Una parte apreciable del crecimiento de nuestras ciudades, desproporcionadamente superior al desarrollo industrial y al aumento de las oportunidades de ocupación proviene sin duda de allí. Y el único gancho que tiene el campesinado minifundista para mantenerse adherido a la tierra, su única forma de competencia con la agricultura mecanizada es la reducción de los costos productivos, lo que significa directamente un aumento de su miseria.

Pero esto tiene un límite al cual se está llegando en Latinoamérica: el límite de la toma de conciencia de que en cuanto persona humana, el campesino es titular de derechos que secularmente se le han negado.

Sistema en el cual se yuxtaponen minifundio y latifundio, es sistema en el cual se desperdicia la fuerza de trabajo por falta de tierra y la tierra por falta de brazos y de inversiones.

El latifundio es una forma de propiedad cuyas dimensiones varían según la calidad de los suelos y la proximidad a los centros de consumo, y de la que el propietario obtiene una renta o una ganancia que se deriva casi exclusivamente de su título jurídico de propiedad y no de sus esfuerzos o inversiones, ya sea que se encuentre explotado por medio de aparceros y arrendatarios o que se le tenga con fines de valorización.

El hecho es que esta forma de propiedad eleva los costos unitarios de la producción, precisamente en la medida exacta en que se beneficia el latifundista. En efecto, aquella porción de la cosecha que el aparcerero debe entregar al terrateniente podría de otra manera ser reinvertida o incrementar el consumo de los trabajadores, o bien favorecer a los consumidores. Lo que podría tener un empleo económico va a incrementar casi en su totalidad los consumos suntuarios de una clase parasitaria.

De otra parte, la existencia del latifundio eleva los costos de la agricultura capitalista, directamente por los arriendos que cobra, indirectamente porque al elevar el precio de las tierras impone una alta tasa de amortización a los capitales invertidos en la agricultura.

## V.—PROBLEMAS POLITICOS IMPLICITOS EN LA REFORMA AGRARIA

Los datos y descripciones anteriores constituyen demostración suficiente del carácter económicamente negativo de una estructura agraria que encuentra en el minifundio y el latifundio sus formas esenciales.

La idea de una reforma agraria proviene precisamente de ese carácter negativo y de la sospecha cada vez más firme de que semejante estructura no tiende a desaparecer por el simple juego de las fuerzas económicas, ni por el desarrollo espontáneo de la economía capitalista, sino que por el contrario frena este desarrollo. La simple evolución de la agricultura capitalista no podrá liquidar la estructura descrita, o lo hará a través de un proceso muy largo y a un costo humano inaceptable.

En tales condiciones parecería fácil encontrar acuerdo político para la realización de una reforma agraria.

El acuerdo de una gran parte del campesinado sería automático: el campesinado minifundista ha

venido perdiendo la ilusión de independencia y la esperanza de progreso que tuvo en el pasado y, cualesquiera que sean los partidos tradicionales en que sus diversos sectores se inscriban, su interés evidente y su necesidad inaplazable deben determinar finalmente su actitud.

Los trabajadores urbanos están igualmente interesados tanto en el aumento de la producción agrícola como en la ampliación del mercado para las empresas que los ocupan y en la disminución del excedente crónico de mano de obra que amenaza constantemente la estabilidad de sus empleos.

Los capitalistas igualmente: aquellos que están comprometidos en la industria se verían beneficiados por una mayor movilidad del capital y por una ampliación de la demanda efectiva de sus productos.

El interés de los sectores artesanales y de las clases medias urbanas es asimismo innegable a este respecto.

Por consiguiente, un acuerdo que contase con semejante base difícilmente podría ser evitado por razones ideológicas, por mitos ancestrales o por caudillos incapaces de comprender la conveniencia nacional. Tanto más cuanto que el sector económicamente perjudicado es muy exiguo en términos numéricos y va perdiendo día a día su tradicional hegemonía política sobre las masas rurales. Ante el avance de los grupos urbanos, de los técnicos, de los universitarios, de los intelectuales, ante la audacia relativamente mayor de los industriales, el viejo prestigio de la aristocracia terrateniente se va haciendo añicos y ya no puede ni siquiera pretender que su situación económica corresponde a ningún tipo de superioridad humana.

El problema reside entonces en indagar por qué ese acuerdo se ha producido con tanta avaricia en los países de América Latina; por qué las reformas agrarias han sido en su mayoría tímidos ensayos realizados en términos de pacto con la antigua concepción de la propiedad, como derecho al uso y al abuso, pero sobre todo al abuso; y, finalmente, por qué las reformas de alguna importancia se han producido en ambiente de revolución social y de guerra civil y han comprometido mucho más que los intereses latifundistas en vez de provenir del acuerdo de casi todos los sectores de la población.

En realidad, el problema de la reforma agraria no es tan simple como podría parecer cuando se

centra la atención en la estructura de la tenencia de la tierra y en sus implicaciones económicas más inmediatas. El acuerdo político sería fácil y hasta inevitable si se pudiera reducir el programa a una transformación de las formas de propiedad que predominan en el sector rural. Sin duda habría diferencias en lo que respecta al ritmo y a la profundidad de esta transformación, pero el hecho mismo acabaría por imponerse y tendría que ser impulsado por los partidos que quisieran conservar su base popular.

Puesto que la situación del sector rural tiene estrechas relaciones de interdependencia con el sector urbano, la reforma agraria implica necesariamente una serie de transformaciones correlativas en el conjunto de la economía, y el acuerdo en este punto es sin duda mucho más difícil de lograr. Consideremos en primer lugar el problema de mercado para los productos alimenticios. En Colombia es tan estrecho que, incluso con las dificultades anotadas la potencialidad de la producción agrícola excede continuamente el aumento del 2 al 4 por ciento anual que ha tenido la demanda, lo que hace que con frecuencia se produzcan fenómenos de superproducción relativa. Ello se debe a que los aumentos del ingreso se concentran en pocos grupos de la población cuyo consumo de artículos alimenticios ya está satisfecho, mientras que los sectores más vastos mantienen estacionarios sus ingresos. Por ejemplo: el 49 por ciento de la población de menores recursos recibía en 1953 el 25.5 por ciento del ingreso nacional neto y ya para 1960 su participación se había reducido al 20 por ciento.

En la mayoría de los países latinoamericanos se presenta un fenómeno similar. Un incremento de la demanda de productos alimenticios implicaría por tanto la redistribución del ingreso, lo cual afectaría a los sectores de la cima de la pirámide. Esa redistribución constituye una premisa para la reforma agraria en cualquier país de América Latina, ya que ningún aumento de la producción proveniente de modificaciones en la tenencia de la tierra tendría sentido si los nuevos productos no pueden ser vendidos retributivamente.

En consecuencia, resulta inevitable la conclusión de que una de las medidas correlativas de una reforma agraria eficaz es el aumento de los ingresos de los trabajadores urbanos o de su capacidad de compra de productos agropecuarios: esto podría lograrse por ejemplo a través de un mayor volumen de empleo y de una reducción del

costo de la vivienda que absorbe hasta dos quintas partes de los ingresos que podrían dedicarse a mejorar la dieta alimenticia.

Tanto el aumento de los empleos urbanos como el abaratamiento de la vivienda son perfectamente posibles, pero sin duda hiriendo intereses poderosos. En efecto, uno de los factores que más seriamente inciden en el alto costo de la vivienda urbana es la especulación con terrenos que mantiene congeladas grandes zonas de las ciudades latinoamericanas en espera de valorización o engorde. Una medida no muy drástica por cierto puesto, que no conlleva nada parecido a la expropiación pero de un gran significado económico y social, sería la obligación de construir los terrenos urbanos en un período determinado y la obligación de vender en un plazo prudencial los que no vayan a ser construídos por su actual propietario. Esto incrementaría la oferta, disminuiría el precio de la tierra y aumentaría la construcción, con el crecimiento correlativo del volumen de empleo y de la oferta de vivienda.

Tampoco es imposible incrementar la inversión productiva de capitales en la industria: ya el hecho de cerrarles a los capitales existentes la salida de una colocación ventajosa en tierras urbanas y rurales, apuntaría en tal sentido. Lo cual podría complementarse con medidas que eviten la especulación con divisas y el empleo del crédito en operaciones de carácter improductivo por medio de un control estatal riguroso del sistema bancario y de los resortes del comercio exterior; asimismo, con la utilización de estímulos y castigos fiscales y monetarios de acuerdo con el carácter productivo o especulativo de la inversión.

El problema principal de América Latina por este aspecto no es tanto la escasez de capitales como la escasez de divisas: por tanto, la Reforma Agraria debe encaminarse en parte a la sustitución de importaciones y a la producción de bienes exportables. Una de las pocas verdades absolutamente claras en el conjunto de la economía latinoamericana, es que toda medida que no incrementa el ingreso de divisas y, primordialmente, la capacidad de importar bienes de capital, resulta a la larga contraindicada. Porque todo desarrollo económico que determine un incremento de las necesidades de importación por un monto superior a las divisas que genera o que ahorra, es el camino directo a devaluaciones sucesivas.

Precisamente una de las exigencias básicas de una reforma agraria coherente, es la de romper el ciclo devaluacionista en que se encuentran la

mayor parte de los países latinoamericanos y que afecta en una forma tan severa la inversión productiva. En Colombia de acuerdo con cifras del Departamento de Planeación, la inversión bruta total en el sector agropecuario fue de 648 millones 118 mil pesos en 1950, para caer en 1951 a 278 millones. En 1956 fue de 635 millones 544 mil pesos, para descender en 1957 a 558 millones 635 mil pesos. Aparece con claridad que cada devaluación ha determinado una caída perturbadora de las inversiones en el sector agropecuario, y otro tanto puede decirse del sector industrial.

Es conocido, además, el hecho de que las exportaciones de productos agropecuarios cultivados según las técnicas tradicionales en la América Latina, sufren deterioro progresivo de su valor relativo en el mercado mundial. De otra parte, las exportaciones agrícolas que gozan de alguna estabilidad, en Australia como en Holanda, en Méjico como en la Argentina, se realizan con técnicas avanzadas. La Reforma Agraria debe incluir, por ende, el establecimiento de formas de tenencia, colaboración y cooperación que permitan el empleo de los adelantos modernos, superando la dispersión y el aislamiento de los productores campesinos.

Existen para ello innegables resistencias sociológicas en un campesinado que aspiró durante siglos a la propiedad estable y a la seguridad, confundiendo casi siempre la independencia con el aislamiento. Y esas resistencias son susceptibles de ser aprovechadas por los sectores políticos adversos a la Reforma Agraria en nuestro continente. Es conveniente observar a este respecto, que existen grados diversos de organización cooperativa aptos para combinar la propiedad individual con la operación en gran escala que exige generalmente las técnicas modernas. El campesinado debe comprender progresivamente y los sectores políticos avanzados deben ayudarle a comprender que la vía más segura de perder la propiedad es la separación, y el camino más cierto para conservarla es el establecimiento de formas avanzadas de cooperación que vayan desde la utilización de servicios colectivos y de cooperativas de consumo y de venta, hasta la organización planificada del trabajo y de la explotación de los recursos naturales a escala regional. En efecto, nunca como en nuestra época el individualismo comprendido en sentido tan estrecho, fue tan perjudicial para los individuos.

No son solo, pues, son los intereses inmediatos de los grandes terratenientes los que sirven de ba-

se a las resistencias políticas que se oponen a la Reforma Agraria en la América Latina. Las implicaciones de la Reforma Agraria comprometen también los privilegios de otros sectores poderosos como los que obtienen ventajas de la especulación y se benefician en la exacta medida en que perjudican a la sociedad.

Tales resistencias no se limitan tampoco a los sectores directa o indirectamente afectados por la Reforma Agraria. En ciertos grupos rectores existe el temor instintivo a la iniciativa de las masas, incluso al apoyo popular que pueda convertirse en exigencia difícil de controlar y que una vez desatado jamás se echa en reversa. Tal vez esté allí la mayor dificultad para lograr un acuerdo político verdaderamente reformista. Con tal temor por motivación, se trata a veces de conseguir lo imposible: promover desde arriba, con ademán paternalista y como dádiva graciosa, una transformación que de realizarse perjudicaría a una parte de los grupos dominantes, pero en el fondo dejaría intactos los privilegios de la aristocracia terrateniente.

No: en América Latina hay que decidirse a recoger a todos los sectores de la producción, de la política, de la intelectualidad que no temen impulsar un movimiento que solo puede ser exitoso si cuenta con el respaldo de las masas latinoamericanas, con su entusiasmo y su iniciativa.

Aunque no puede haber rigideces ni dogmatismos en el cambio de estructura de la tenencia de la tierra, toda reforma es intrínsecamente revolucionaria así no sea violenta, desde el momento que rompe el desequilibrio, quiebra el elemento explosivo de inestabilidad interior que es la desigualdad abismal entre los que tienen la tierra y no la trabajan o la trabajan solo a expensa de los dueños de los brazos, y los que tienen el ansia, los brazos y la urgencia pero carecen del título. Y se crea un elemento nuevo de inestabilidad, también explosivo, que es el deseo de avance, satisficible por el avance mismo y germen de una nueva estabilidad.

Por lo mismo, tampoco puede haber un común denominador igualitario y unánime de cambio para América Latina puesto que el problema es vario, disímil, multiforme, y puesto que en cada zona de la región hay exigencias diferentes que se formulan de acuerdo con distintos antecedentes históricos, movilidad social, rasgos de infraestructura.

Lo importante es destacar que la intangibilidad del problema ha sido reemplazada por un catálogo de soluciones que muestran toda la gama posible desde la incorporación de tierras nuevas, pasando por la planeación de la mecanización hasta la expropiación.

De las consideraciones anteriores pueden extraerse aproximadamente algunas implicaciones políticas de los movimientos de Reforma Agraria en América Latina, así:

**1.—Actualidad de la Reforma Agraria**—En menos de una década se ha pasado de la negación del problema, del tabú de su formulación y tratamiento y de su asimilación a comunismo o anarquismo, a una situación que identifica reforma agraria, desarrollo económico y cambio social, con igualdad de oportunidades, democracia de representación y pluralismo político. Subyacen casi siempre de manera aislada, elementos de retardo de la praxis, pero el común denominador es la urgencia en la ejecución de la reforma, factor que debe ser utilizado para su aceleración y para insertarla entre las predilecciones de los movimientos políticos de toda índole, aun los consuetudinarios.

**2.—La liberación de la fuerza de trabajo**.—El más grande aporte de toda reforma agraria al desarrollo y al cambio político y social, consiste en la transferencia de fuerza de trabajo liberada del feudalismo rural a otros sectores de la producción y desde luego en el aumento de la productividad. La llamada **desocupación oculta** tiende a corregirse con el traslado de población a sectores urbanos en los cuales advierten nuevas formas de vida y crean ansias diferentes en busca de ascenso por la escala social. Todo el acervo tecnológico moderno alcanza al emigrante, lo penetra y satura y le corta los caminos de regreso. Una vez incorporado al proceso, comentan Durán y Dorfman sobre la reforma agraria mejicana, el emigrante rural no puede ya retornar a las antiguas formas de vivir y tenderá a reclamar oportunidad de empleo remunerativo y estable, servicios sociales, igualdad en el trato: en síntesis, se transforma en elemento dinámico del fenómeno industrial con todas sus concomitancias y en descontento con gravitación política, fuerza básica que vuelve irreversible el proceso y obliga a hacerlo ágil, dinámico, a extenderlo y mejorarlo en todos los niveles.

Entre tanto, los titulares de la reforma agraria en el campo se han organizado para defenderla, complementarla e impulsarla. Dejaron de ser car-

ne de cañón del caudillismo y se convirtieron en elemento creador de una nueva concepción política en la que pasaron a ser actores.

**3.—Dinamismo propio.**—Por su parte, los emigrantes del área rural hacia los sectores terciarios se habrán convertido en factores de aceleración industrial y de cambio político que se devuelve hacia el campo y sirve de acelerador a la reforma agraria. En contrario de lo que sostenía Baran, al recordar con un escritor alemán, que al igual que el hecho de que haya carne en la cocina no se decide en la cocina tampoco, el destino del campo se decide en él, de cierta manera esa toma de decisión sí se hizo en tal escenario desde el momento en que la fuerza de trabajo liberada revierte al campo en cuanto a influjo político e inconformismo: estudiantes, profesionales, trabajadores calificados han tomado conciencia del cambio social y lo empujan desde la ciudad porque han advertido la necesidad de mejores niveles de vida y de un aumento en la productividad rural que abastezca de alimentos a la ciudad.

**4.—La estabilidad política.**—La reforma agraria habrá creado, al mismo tiempo, un factor de estabilidad política que garantiza la continuidad al menos transitoria de los dirigentes que participaron en el cambio. Baran temía, por ello, a toda reforma agraria adelantada desde estratos políticos hostiles al desarrollo progresista e interesados solamente en salvaguardar su propia constelación de intereses. Pero ese riesgo es superado por la presión de las nuevas ansias creadas en la con-

ciencia campesina, por las organizaciones de tipo sindical y cooperativo y por el empuje de los migrantes de la ciudad. Habrá, sí, un factor de estabilización política en el sentido de que los campesinos no querrán equivocarse sus objetivos de lucha en algaradas anárquicas y tenderán a resistir a toda explosión arbitraria que perturbe el itinerario de sus conquistas.

**5.—La reforma agraria trae la paz social.**—La historia de todos los movimientos agrarios triunfantes es la de una larga y sólida paz social que los campesinos identifican con sus nuevas formas de vida, con su alfabetización, con la salud, el crédito, las obras de infraestructura como centrales hidroeléctricas, ferrocarriles, carreteras, con la seguridad personal y familiar.

Pues bien: nos aproximamos a una disyuntiva en la que tendremos que decidir entre el respeto por los intereses establecidos, que puede tener consecuencias explosivas, o un reformismo audaz, única esperanza de evolución pacífica.

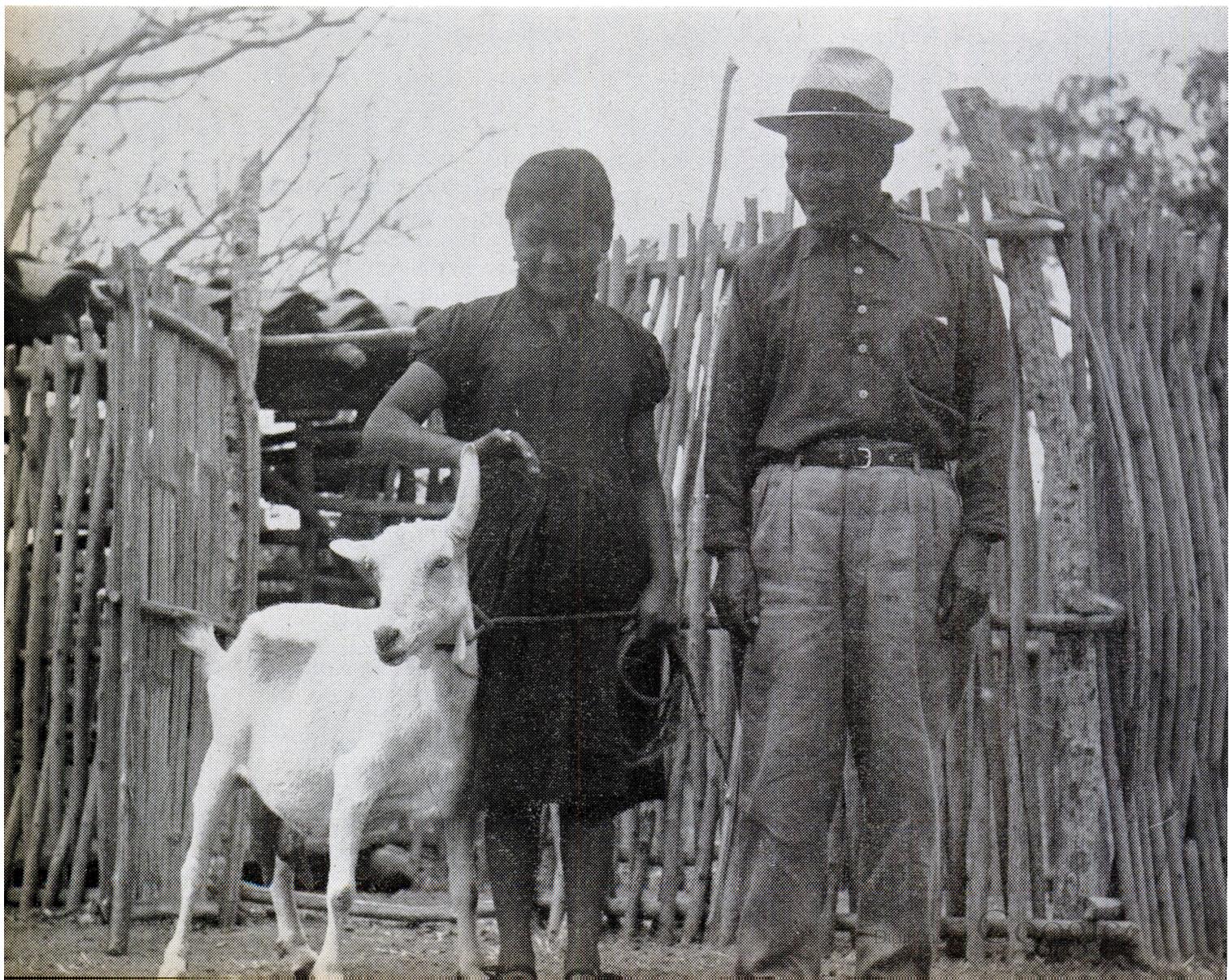
Los hechos objetivos son ahora potencialmente más violentos en América Latina que los actos políticos mediante los cuales se pretenden sucedáneos paternalistas o rechazo total de la reforma agraria. Ya no hay manera de defender la injusticia con el pretexto de la paz social. La verdadera adhesión a los principios del orden solo puede ser comprendida hoy en América Latina como un combate decidido contra el desorden imperante.



*BELISARIO BETANCUR, distinguido intelectual colombiano, es doctor en Derecho y en Economía. Ha tomado parte activa en la política de su país y después de haber actuado como miembro de la Cámara de Representantes, ha sido elegido varias veces Senador de la República. Durante la Administración del Presidente Lleras Camargo fue Ministro de Trabajo. En diversas conferencias internacionales ha llevado la representación diplomática de Colombia. En 1961 fue candidato a la Presidencia de la República, dentro del pacto político del Frente Nacional, como miembro del partido Conservador. Ha sido profesor de Derecho Internacional, Derecho Constitucional, Economía Social y Doctrinas Sociales en diversas Universidades Colombianas. En viajes de estudio ha visitado la América, Europa Occidental y los países de detrás de la cortina de hierro. Ha viajado también por los países del lejano y cercano oriente. Recientemente recorrió el África noroccidental. En el campo literario ha tenido una vasta trayectoria: ha publicado cinco libros y es Presidente de una importante empresa editorial.*

*Obvia cosa es que el deber, que la Iglesia siempre ha proclamado de ayudar al que lucha contra la indigencia y la miseria, lo deben mayormente sentir los católicos, quienes tienen un motivo nobilísimo en el hecho de ser miembros del Cuerpo Místico de Cristo: "En esto —proclama Juan el Apóstol— hemos conocido la caridad de Dios, en que dio El su vida por nosotros y así nosotros debemos estar prontos a dar la vida por nuestros hermanos. Quien tiene bienes de este mundo y viendo a su hermano en necesidad cierra las entrañas, cómo es posible que resida en él la caridad de Dios?"*

(Juan XXIII. Encíclica Mater et Magistra)



# Las Escuelas Radiofónicas y la Reforma Agraria

Por

**José Ramón Sabogal G.**

Es muy importante que este grupo de sacerdotes escogidos de todo el país y reunidos en el Cira para estudiar la reforma agraria colombiana sean los que digan a los Párrocos y feligreses lo que en realidad es y llegará a ser en el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Es muy importante que todos tomemos conciencia de la absoluta necesidad —no solo conveniencia y oportunidad— de la redistribución de las tierras. Nosotros debemos aplicar a nuestros entendimientos y voluntades lo que el Magisterio Eclesiástico ha indicado con palabras precisas y a veces angustiosamente. Los sacerdotes aquí reunidos debiéramos proponernos leer cuidadosamente y hacer leer a sacerdotes y dirigentes los numerosísimos discursos de Pío XII y de Juan XXIII sobre reforma agraria. Cito solamente unas frases y les ruego muy cordialmente que busquen esos Documentos y los entreguen después como temas de estudio a maestros de colegios y escuela, a Cooperativas y Sindicatos, a organizaciones juveniles a comités y congregaciones, a los integrantes de la Acción Católica y de la Acción Social. “Debéis prepararos y esforzaros en el mejoramiento del tenor de vida entre los que trabajan en los campos. Es necesario mejorarlo cada vez más mediante el saneamiento y una recta y

justa reforma agraria; es necesario prepararse para que se difunda cada vez más la propiedad del cultivador directo. Debéis trabajar por el incremento y el mejoramiento de la producción, por la disminución de los costos y, de otra parte, para que las características propias de la demanda de productos agrícolas y la rigidez que se comprueba en la oferta de aquellos, no dañen los precios y no disminuyan la efectiva consistencia de vuestras rentas”. (Pío XII, 16 de abril de 1958).

“Las autoridades deben cuidar asiduamente, con la mira puesta en la utilidad de todo el país, de que el desarrollo económico de los tres sectores de la producción —agricultura, industria y servicio— sea, en lo posible, simultáneo y proporcionado; con el propósito constante de que los ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan protagonistas de su propia elevación económica, social y cultural. Porque el ciudadano tiene siempre el derecho de ser el autor principal de su progreso propio”. (Juan XXIII).

La Iglesia Católica es la primera en reclamar la reforma agraria. Tenemos la obligación sagrada e ineludible de compenetrarnos en espíritu y en realidad de la acción con la Encíclica Mater et Magistra que es la más alta voz de la Iglesia en relación con la reforma agraria y la más alta con-

tribución al bienestar que debemos procurar, entre todos, a los campesinos. Es el tiempo de la acción y de la eficacia. La necesidad de la mayoría de los campesinos está ante nuestra razón y el Incora es el gran instrumento que el país ha establecido para resolver los graves problemas rurales. Pero tenemos que ayudarlo.

Tenemos que hacer conocer su origen y su finalidad; no permitamos que por falsas informaciones o por engañosos conceptos se desvirtúe este Instituto de la Reforma Agraria al cual debemos apoyar para que cumpla su misión día a día. Para fortuna, lección y ejemplo, algunos Obispos en Latinoamérica han corroborado con obras las tesis y principios de la Iglesia. En Chile por ejemplo parcelaron unas grandes fincas que eran propiedad de Diócesis y Parroquias. Como un recuerdo cariñoso rindo homenaje a Monseñor Ismael Perdomo quien siendo Obispo de Ibagué vendió lo poco que tenía para entregarlo, como primera cuota, en el pago de una hacienda que parceló a los campesinos que la habitan.

Yo creo que a estos años de República y democracia debemos ser todos y especialmente los que tenemos responsabilidad directiva muy serios en nuestros proceder y palabras. La reforma agraria es una necesidad en Colombia y una admirable contribución al equilibrio social, a la paz, a la democracia y a la fraternidad entre los que recibimos de Dios el mismo sol y el mismo aire y el mismo suelo. Para fortuna, lección y ejemplo la Iglesia intervino en el estudio y preparación de la ley de reforma agraria, no tan solo porque sus integrantes eran cristianos sino porque destacó a algunos como sus voceros oficiales. La Iglesia continúa como derecho y obligación suya colaborando en la conducción y aplicación de la reforma agraria.

Ustedes han estudiado en estos días el Organigrama de Incora, las funciones de este Instituto, la composición de su Junta Directiva, las obligaciones del Gerente y de los Subgerentes, los sistemas para extinción de dominio, adquisición de tierras y otorgamiento de títulos, los planes de irrigación, mejoramiento de suelos y cultivos intensivos y extensivos, tecnificados, etc.

Creo conveniente que hagamos conocer las Instituciones que con la Reforma Agraria prestan servicios a los campesinos. Los campesinos no podrán aprovechar esos servicios si no los conocen y si ignoran los trámites necesarios,

## MINISTERIO DE AGRICULTURA

Campañas Nacionales: control de la fiebre aftosa: médicos veterinarios y prácticas agrícolas. Servicios de Extensión: Agrónomo, o Veterinario, Expertos Agrícolas, Mejoradoras de Hogar, Enfermeras.

Asistencia técnica en la rama agropecuaria, planeación de las fincas, organización de Clubes "4S" femeninos y masculinos, preparación de las amas de casa, primeros auxilios, etc.

Estaciones Experimentales: Producción de semillas mejoradas, investigaciones sobre insecticidas y fungicidas, ensayos de abonos y matamalezas, suministro de sementales, puestos de monta, etc.

Industrias Menores: Fomento de la cría de conejos, abejas, patos, industria casera, etc.

Análisis químicos y físicos de los suelos.

Campañas Regionales: Viveros forestales y frutales (Reforestación), Piscicultura, Publicaciones, puestos de monta.

## SECRETARIA DE AGRICULTURA

Campañas especiales: Asistencia técnica para algunos aspectos de la producción agropecuaria, granjas de experimentación, suministro de árboles (viveros forestales y frutales), puestos de monta.

## MINISTERIO DE EDUCACION

Escuelas Vocacionales agrícolas: Profesor de Cursos Campesinos, profesor de técnicas Agropecuarias, profesor de Cultura General, Asistente Social, Jefe de Taller. Orientación agrícola a campesinos adultos. Orientación agrícola a jóvenes estudiantes incluyendo la enseñanza de cultura general correspondiente a los tres primeros años de Bachillerato. Organización de los futuros agricultores de Colombia en Clubes "4C". Organización de la comunidad. Campos de demostración. Becas para internado de hijos de agricultores.

Núcleos escolares rurales: Expertos agrícolas, profesores de Cultura General, Jefe de talleres, Asistente Social, enfermera.

Campaña de Alfabetización para jóvenes y adultos. Toda la enseñanza primaria. Orientación agrícola a campesinos jóvenes y adultos. Industria casera o familiar. Organización de la comunidad,

Organización de Clubes "4S". Orientación para amas de casa. Primeros auxilios. Coordinación de otros servicios existentes en la región para los campesinos.

Escuelas Normales Agrícolas: Personal técnico de nivel superior, personal licenciado para enseñanza general.

Formación de personal a nivel medio en la rama agropecuaria. Formación docente al mismo personal para la enseñanza agrícola. Becas para los alumnos egresados de las Escuelas Vocacionales Agrícolas. Preparación de bachillerato agrícola. Son tres establecimientos de este tipo: Normales Agrícolas de Buga, Paipa y Lorica.

## **SECRETARIA DE EDUCACION**

Escuelas rurales primarias. Concentraciones urbanas. Enseñanza primaria. (En algunos casos solamente hasta el 3º de primaria). Algunos otros servicios de orientación agrícola elemental, de organización de la comunidad de coordinación de servicios dependen de la preparación y buena voluntad del maestro.

## **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA — INCORA**

Objetivos nacionales. Actividades regionales: apoyo a colonizaciones, construcción de vías, parcelaciones, fomento ganadero, crédito supervisado, asistencia técnica y social, titulación de baldíos. Adecuación de tierras, caminos vecinales, reforestación, erradicación de la aftosa, piscicultura, riego, etc.

Para cada proyecto cuenta con el personal técnico necesario según los servicios que preste.

## **CAJA DE CREDITO AGRARIO**

Crédito para inversiones agropecuarias y arrendamiento de vivienda. En algunos casos el crédito es supervisado, con orientación técnica. Almacenes: suministro de semillas, fungicidas, insecticidas, matamalezas, abonos, drogas veterinarias, herramientas agrícolas.

Asistencia técnica en los créditos supervisados.

## **FEDERACION DE CAFETEROS**

Equipo de trabajo de zona cafetera: agrónomo Jefe de zona, prácticos cafeteros, asistentes sociales.

Servicios técnicos (Agropecuarios, especialmente en cultivos de café). Crédito supervisado: mejora de cultivos, viviendas, compra de fincas, instalaciones agropecuarias, beneficiaderos de café, etc., compra de producto, organizaciones campesinas: Clubes "4S", donaciones para obras comunales: escuelas, carreteras, acueductos, etc., control de precios a nivel nacional e internacional, política cafetera.

## **INSTITUTO DE FOMENTO ALGODONERO — IFA**

Equipo de trabajo: Agrónomos, expertos agrícolas, servicio técnico para el cultivo, plan de rotación de cultivos, suministro de semillas, abonos, insecticidas, herbicidas, etc., promoción de cultivos de oleaginosas, control de precios.

NOTA: existen otras instituciones similares a la anterior, como la Compañía Colombiana de Tabaco, Federación de Arroceros, Sociedad Nacional de Agricultores, Compañía de Empaques, Asociación de Cultivadores de Cacao, etc., que prestan servicios especiales a cada agricultor.

## **INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL — INFOPAL**

Es la denominación a nivel nacional de aquellas Oficinas de servicio que como ACUAMARCA, ACUAVALLE, ACUACORDOBA, etc., trabajan a nivel regional. En realidad no prestan servicios directos a los campesinos, ya que su principal actividad está en los centros urbanos o pequeños caseríos. Su servicio consiste en prestar asistencia técnica y ayuda financiera para la mejora o instalación de acueductos. En ciertas partes también tienen en cuenta el aspecto alcantarillado. ACUAMARCA trabaja en llave con Car, ACUAVALLE con CVC.

## **INSTITUCIONES QUE CONDICIONAN SUS SERVICIOS A SOLO COMUNIDADES ORGANIZADAS**

Ministerio de Gobierno. División Nacional de Acción Comunal: cuenta con un equipo de Promotores para la organización y desarrollo de las comunidades. Coordinando los servicios de otras entidades como la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior —CARE—, Caminos Vecinales, Cuerpos de Paz, etc., vinculan a los campesinos con las instituciones de servicios técnicos.

## **MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS**

Caminos Vecinales: Cuenta con un equipo de Ingenieros y topógrafos que prestan sus servicios

en el trazo y construcción de caminos de penetración. Presta además gran ayuda en maquinaria y elementos de construcción.

## MINISTERIO DE DEFENSA

Campaña cívico militar: cuenta con un equipo de Ingenieros, médicos, dentistas, asistentes sociales, peluqueros, etc., que prestan sus servicios a la comunidad en los ramos respectivos. Es importante destacar en esto lo relacionado a vías de penetración.

## UCONAL, FANAL, etc.

Solamente prestan servicios a las comunidades organizadas en Cooperativas de créditos o Sindicatos agrícolas. También promueven esas organizaciones.

Conviene que los aquí reunidos aprovechemos las enseñanzas y admirables experiencias de Fómecue en donde Mons. Agustín Gutiérrez ha conseguido que la comunidad haga su propio progreso y continúe desarrollándolo ordenada y firmemente. En el estudio del Padre Leuret sobre Colombia se encuentra la comprobación de esta obra ejemplar ya que él declara que es el Municipio modelo.

Hay también en algunas parroquias y Diócesis de Colombia actividades muy especiales para la formación de los campesinos.

Se me ha pedido que diga en esta reunión de sacerdotes que estudian los asuntos campesinos, unas palabras sobre las escuelas radiofónicas. Pero, veo aquí hay varios que pudieran hacer exposición porque en sus parroquias tienen bien establecidas y organizadas estas escuelas. Veo, entre otros, al actual Párroco de Yalí, quien siendo Cura de Amalfi, por los tiempos en que se fundamentaban las escuelas radiofónicas, estudió el sistema y lo puso en práctica. Aquí hay Párrocos, Coordinadores de Acción Social y Directivos de escuelas radiofónicas y por eso es una redundancia hablar del tema. Pero hay que hacerlo. Hasta hace un tiempo yo hacía un esfuerzo para argumentar acerca de la conveniencia, de la utilidad y la necesidad de las escuelas radiofónicas, para concluir que debíamos ayudar a los campesinos a aprovechar las enseñanzas por la radio. Estuvimos un poco solos en este empeño. Pero vino el Concilio Vaticano II y formuló el decreto sobre los medios de comunicación social. Con ese Decreto, en la mente y en el corazón, los sacerdotes seremos los apóstoles de las escuelas radiofónicas. Dice el

Concilio que "La Iglesia considera parte de su misión servirse de los instrumentos de comunicación social... Procuren todos los hijos de la Iglesia que los instrumentos de comunicación social se utilicen, sin la mayor dilación y con el máximo empeño... Este santo Concilio amonesta sobre la obligación de sostener y auxiliar los diarios católicos, las revistas e iniciativas cinematográficas, las estaciones y transmisiones radiofónicas y televisadas, cuyo principal fin es divulgar y difundir la verdad y proveer a la formación cristiana de la sociedad humana".

Nunca en mis esfuerzos para convencer y para decir cosas favorables a una seria implantación de las escuelas radiofónicas llegué a decir una frase tan exigente y de tantísimo compromiso: **"Sin la mayor dilación y con el máximo empeño"**.

La ESCUELA RADIOFONICA da al hombre y a la mujer rurales una educación básica integral. Los maestros de nuestras escuelas radiofónicas son como hermanos mayores que con todo cariño quieren que sus hermanos menores, los campesinos, sepan tanto como ellos. Estos maestros dan clases sobre salud, alfabeto, número, tierra y espiritualidad. Todos los días, a la misma hora, se hacen presentes los maestros a sus discípulos para enseñarles con clarísimas palabras persuasivas lo que ellos saben y quieren estar ciertos de que los campesinos las sabrán muy pronto.

Reunidos aquí para estudiar la reforma agraria y nuestra obligación de ayudarla, señores sacerdotes, debemos reflexionar sobre el empleo de este maravilloso instrumento para la renovación de Colombia. La escuela radiofónica es una máxima colaboración a la reforma agraria. Con la escuela radiofónica renovaremos el rostro y el alma de nuestros campesinos, sus sementeras y ganados. Con la escuela radiofónica vamos directamente a la mente del hombre campesino para que sea él quien, por su propia reflexión y cuenta, haga el progreso a que está obligado como cristiano hijo de Dios. La escuela radiofónica es un lugar de estudio, de disciplina y de aprovechamiento. La escuela radiofónica enseña a pensar y el que piensa entró a hacer su propio mejoramiento y a colaborar en el mejoramiento de la comunidad. Sobre esa base se construyen las grandes naciones.

La escuela radiofónica es necesaria para la reforma agraria en que Colombia se ha empeñado. Qué aporte el de las escuelas radiofónicas con sus cinco cartillas fundamentales, sus maestros y sus campañas!

La escuela radiofónica necesita de un ambiente

de cariño y de estímulo por parte de los Párrocos, de Alcaldes y jueces, del magisterio y todas las personas de influencia. Los campesinos tienen un complejo. Se apenan si los ven con una cartilla o aprendiendo unas letras. Es urgente que manifestemos nuestra simpatía y nuestro apoyo a esos hermanos nuestros voluntarios de la cultura, que están haciendo sus estudios y que los harán con mayor gusto si nosotros los felicitamos, estimulamos y les manifestamos nuestro gozo por los conocimientos que van adquiriendo y las técnicas que van practicando.

La escuela radiofónica pone al agricultor en situación de pensar dentro de su propia finca y dentro de sus propias necesidades mediante reflexiones sucesivas y la atención a las enseñanzas de sus maestros unida a la lectura cuidadosa de las cartillas; poco a poco van encontrando solución, en sí mismos y por sí mismos, a los problemas que antes le parecían insolubles. La escuela radiofónica mantiene, además, de la realidad del pensamiento una esperanza del propio mejoramiento y de la propia superación. Los alumnos de las escuelas radiofónicas van adquiriendo, día a día, una comunidad de pensamiento y de acción; esto es de suma importancia dado el aislamiento en que vive la mayor parte de los campesinos. Para la reforma agraria es una base admirable el poder contar con gentes capaces, por la tarea educadora de las escuelas radiofónicas. Hasta hace poco tiempo éramos un pueblo de agricultores que no sabían agricultura. Ahora con las escuelas radiofónicas ha cambiado y sigue cambiando la situación. Ustedes conocen por experiencia pro-

pia las obras realizadas por los alumnos en mejoramiento de suelos, en fosos de abonos, en huertas caseras, en establos, en porquerizas, en gallineros, conejeras, en estanque de peces, etc. Ustedes saben que por las escuelas radiofónicas los campesinos han hecho su campo deportivo veredal en donde se reúnen los domingos por la tarde a dialogar y a distraerse con un balón. Saben que por las escuelas radiofónicas se ha cambiado el fogón de tres piedras sobre el piso por un fogón en alto o estufa. Han visto que se dieron a la tarea de buscar el agua, no importa la lejanía en que se hallara, para hacerla llegar a la puerta de las cocinas y refrescar todas las parcelas. Muchas cosas podía seguirles diciendo sobre los buenos frutos que producen las escuelas radiofónicas bien aprovechadas, pero, estoy hablando a quienes las conocen y las propagan. Cada uno de ustedes podría darnos una conferencia sobre lo que se ha conseguido por este sistema en sus respectivas regiones. Hago tan solo una observación para terminar: nosotros trabajamos para dar cultura fundamental a los campesinos adultos y pedimos a todos los que busquen los resultados que se tenga esto muy en cuenta para que no se pretenda encontrar lo que estaría por encima de nuestra tarea. Nosotros trabajamos para dar "Una educación integral que abarque la cultura básica y la preparación para la vida social y económica con el fundamento de una auténtica formación religiosa", y ven claramente, amigos queridísimos, la real colaboración de las escuelas radiofónicas a la reforma agraria de Colombia.

Muchas gracias por su atención.



*JOSE RAMON SABOGAL, Pbro., de nacionalidad colombiana. Después de hacer estudios eclesiásticos en el Seminario de Bogotá, recibió su ordenación sacerdotal el 8 de noviembre de 1931. Durante los primeros años de su labor sacerdotal fue Vicario Cooperador y Cura Párroco en varias poblaciones. Más tarde se radicó en Bogotá y fue director espiritual y Profesor en la Escuela Apostólica del Seminario. Después fue Profesor de Apologética y Dogma del Colegio Gimnasio Moderno y Capellán del Hospital San Juan de Dios de Bogotá. Desde 1948 ingresó a la Acción Cultural Popular. Fue cofundador de las Escuelas radiofónicas y Consejero de la Institución. Desde 1956 ocupa el cargo de Director Nacional de las Escuelas Radiofónicas, las cuales vienen realizando una vasta labor de desanalfabetización y educación de la población campesina.*

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

(Pío XII. Alocución de diciembre de 1942)



# Aspectos Jurídicos de la Reforma Agraria Colombiana

Por

**Jaime Vidal Perdomo**

La Reforma Agraria Colombiana es una reforma agraria que se está haciendo dentro de un estatuto legal, es decir, es una reforma agraria jurídica, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países como en Méjico, en Cuba, en donde la Reforma Agraria no ha sido consecuencia de una ley, sino de un golpe revolucionario. Eso marca el carácter, la idiosincrasia de la Reforma Agraria Colombiana. Consecuencia de ello, el proceder del INCORA en la aplicación de su política no puede ser distinta de aquel que le ha encomendado la ley; nosotros, en nuestra actuación delante de los problemas que puedan incorporarse a la temática de la reforma agraria, debemos lograr solución con los principios y con los procedimientos que nos dio la ley 135 de 1961 y sus normas complementarias. Desde este punto de vista jurídico, también vale la pena anotar que la Ley 135 del 61 representa un estatuto completo sobre el problema de la reforma agraria colombiana; estatuto completo porque trata todos los temas y todos los aspectos que hoy día pueden calificarse como corres-

pondientes a una noción de reforma agraria. Se dice esto porque con anterioridad a la ley de 1961 existieron leyes que atacaron algunos aspectos que hoy pueden denominarse de reforma agraria, pero hasta el momento esas leyes tenían enfoques parciales y reducidos de ese problema; solo la ley 135 del 61 entendió globalmente el problema y globalmente quizo señalar una serie de procedimientos para enfrentarlo.

También desde este punto de vista legal, es interesante destacar los objetivos que tuvo en cuenta la ley, o sea, los propósitos de reforma agraria que en ella están consignados. Estos propósitos, íntimamente vinculados entre sí, para efectos de facilidad de presentación, se pueden distinguir en tres grupos:

1) Propósitos u objetivos de carácter económico. Son los de combatir y eliminar el latifundio y el minifundio y crear, en cambio o en reemplazo de esos dos supremos vicios de formas de pro-

piedad, un tipo nuevo de propiedad en Colombia, que la ley llama "unidad agrícola familiar". Dentro de los propósitos de orden económico también se puede mencionar el aumento de la producción agrícola por el mejoramiento de las tierras, la incorporación de nuevas tierras a la economía colombiana y el mejoramiento de las técnicas de cultivos en el país.

2) Un segundo grupo de objetivos de la ley pueden colocarse bajo la etiqueta de objetivos sociales; son aquellos que hacen hincapié en el aspecto humano y social de la reforma agraria, naturalmente sin desconocer los aspectos económicos. Y aquí se puede ver cómo están íntimamente ligadas estas dos nociones de lo social y lo económico; pero buscando una caracterización por objetivos sociales, podemos encontrar en la ley de reforma agraria lo siguiente: dar tierra a quienes no la poseen, a quienes no la tienen y, principalmente a quienes trabajan la tierra dependientes de otros como es el caso de los arrendatarios, los aparceros y los asalariados agrícolas. Estas personas son los destinatarios principales de los programas de reforma agraria del Instituto, concretamente del programa que se llama de "parcelación" o sea que la ley, a través del otorgamiento de la condición de propietarios, busca un cambio social a estas personas. También con este acento social, dentro de la programación de la ley de reforma agraria, se pueden mencionar la organización de cooperativas, que estimula naturalmente los grupos sociales y que los lanza hacia mejoras espirituales y materiales, y los servicios de carácter social que el INCORA debe colocar en aquellos frentes de trabajo, como los servicios de asistencia social propiamente dichos y los servicios de educación.

3) Este es el renglón de objetivos que dentro de la ley de reforma agraria pueden denominarse de conservación y mejoramiento de recursos naturales. Esos recursos naturales que merecen la atención de la ley son, principalmente, los bosques y la tierra; la tierra que puede ser mejorada evitando las inundaciones, buscándose así su mejor explotación económica a través del riego, que permita también una utilización permanente y mejor de ese recurso natural. Este aspecto es muy importante dentro de la temática de la ley y más, dentro de la ejecución de la misma, porque, como ustedes lo sabrán muy buena parte de los programas de reforma agraria del Instituto están desarrollándose bajo el nombre de "distritos de rie-

go" y están destinados a conservar y a mejorar los suelos escasos y de mejor calidad que tiene el país en los valles aluviales.

Esto que acabo de decir sobre objetivos de la ley de Reforma Agraria, distinguidos en tres grupos, está consignado en el artículo 1º de la ley 135 de 1961. Vale la pena mencionar ese artículo, porque es el que contiene la filosofía de la reforma agraria en Colombia y es con esos criterios y con esos propósitos allí consignados, como la ley dice que debe ejecutarse la reforma agraria colombiana. Además de esto, desde el punto de vista jurídico aparecen algunas cosas que vale también la pena mencionar: el sistema de distribución de tierras. Una reforma agraria en una primera etapa es un reparto de tierras; antes eran (las reformas agrarias) exclusivamente un reparto de tierras; hoy en día, además de ello, requieren una serie de servicios de crédito, de asistencia social, de servicios sociales, de obras como carreteras, caminos, cooperativas de mercados, etc.; o sea, que tiene una concepción más técnica, más amplia con los aportes que ha hecho el desarrollo de la economía y de la sociología; pero inicialmente por reforma agraria se entendía el simple reparto de las tierras lo cual sucedió, por ejemplo, en Méjico. El papel del derecho en la reforma agraria se localiza principalmente en esta etapa inicial, en esa fase primaria de la reforma agraria que es la distribución de tierras. La parte segunda de la reforma agraria: la orquestación de servicios de cualquier índole, ya no es tanto tarea de los juristas, como de la ejecución misma a través de los sistemas de créditos y de servicios que se pongan; pero aquello tiene mucho menos Derecho, tiene mucho menos de ley, más de hombre que la primera etapa de distribución de tierra en una reforma agraria. Vamos a bosquejar brevemente, tratando de dejar un poco de cosas, de detalles, para la mesa redonda de esta tarde.

La contribución que hace el Derecho a este aspecto de distribución de tierras, es la forma como la ley ha planteado la reforma agraria. Un primer aspecto es la distribución de tierras del Estado, que se hace a través de procedimientos jurídicos; tierras del Estado, o sea las que se llaman tierras baldías, son aquellas que están ya un tanto en la periferia del país, aunque por parche se puedan encontrar en zonas céntricas; son aquellas que todavía no han sido apropiadas por los particulares; estas tierras están dispuestas al esfuerzo del hombre. Las leyes colombianas sobre

baldíos quieren que esas tierras se cultiven y que quien las cultive se convierta en propietario de ellas. El sistema jurídico que existe para adjudicar estas tierras baldías, está contemplado en distintas leyes y el Instituto lo atiende de la siguiente manera: localiza en esas áreas "comisiones" de funcionarios que observan la explotación que hace de ellas un colono, realizan la tramitación legal correspondiente y el INCORA aquí en Bogotá entrega gratuitamente un título de propiedad y lo convierte en dueño de ese pedazo de tierra que ha venido poseyendo económicamente; este es un procedimiento eminentemente jurídico. Las "comisiones de titulación de baldíos" que así se llaman, están distribuidas en muchos sitios del país para atender esa necesidad campesina. Con el título los campesinos pueden obtener crédito de la Caja Agraria, ya que el servicio tiene un efecto inmediato sobre el patrimonio del colono. En materia de baldíos, también hay una utilización de ellos en el programa que se llama de "colonización"; allí para el individuo colono, para cada persona individualmente considerada, el procedimiento es el mismo: es la adjudicación de la porción que él explota y que le entregan en propiedad; pero se llama "colonización" en la ley un sistema de aprovechamiento masivo de zonas baldías, zonas que ofrecen posibilidades de comunicación con otros sectores del país, que ofrecen posibilidades económicas, por los cultivos que allí se pueden tener. Entonces, el instituto, a través de la construcción de vías, de escuelas, de puestos de salud, de otorgamiento de créditos —y para cada colono el otorgamiento de su título de baldío— permite que esas zonas se incorporen a la economía nacional. Este es el caso, por ejemplo, de la colonización del Caquetá: se está vinculando a la economía del país una zona bastante grande de esa Intendencia.

Otro aspecto de los programas del Instituto y que se puede definir a través de procedimientos jurídicos, es el relativo a programas de parcelación de tierras. Cómo contempla la Ley 135 este aspecto de la parcelación? En la ley este aspecto de compra y distribución de tierras particulares bajo la forma de parcelaciones, merece cierto examen desde dos puntos de vista (son conceptos eminentemente jurídicos): 1) desde el punto de vista de la posibilidad de adquirir las tierras, y 2) el aspecto de la distribución de esas tierras: a quiénes se dan y bajo qué condiciones. En el aspecto de adquisición de tierras de propiedad privada para distribuir a los campesinos, el primer concepto

que merece la pena considerar es el de que la ley entendió que para hacer reforma agraria no bastaban las tierras baldías del Estado, sino que era necesario comprar o expropiar tierras de propiedad privada ya incorporadas a la economía, o sea que la reforma agraria no es un programa de colonización ni es un trabajo en la periferia ni en las tierras más lejanas del país; es un trabajo sobre las tierras aun del centro ya vinculadas a la explotación económica. Se plantea entonces el aspecto de saber qué tierras se pueden adquirir y en qué condiciones; para esto la ley establece tres categorías especiales: en primer lugar, habla de las "tierras incultas", que como se dice y el término lo expresa bien, son aquellas que no están explotadas; estas tierras se pueden adquirir en todos los casos y al propietario la ley ordena que se le pague en bonos, es decir, en papeles del Estado, que tiene 25 años de plazo y 2% de interés anual; es un castigo que la ley hace a quien no explota la tierra. La Corte Suprema de Justicia en la sentencia en que resolvió la demanda sobre constitucionalidad de la Ley Agraria, el 11 de diciembre de 1964, en la cual concluyó que todas las disposiciones de la ley se acomodaban a la Constitución, dijo que el pago de estas tierras incultas en bonos era un tanto generosidad del legislador.

Segunda categoría de tierras: las que llama la ley "inadecuadamente explotadas". Son tierras que tienen procedimientos de cultivos, técnicas de trabajo, pero que no están siendo utilizadas en su potencialidad, es decir, hay un déficit de explotación en relación con sus posibilidades; estas tierras inadecuadamente explotadas la ley las ordena pagar de la siguiente manera: 20% del valor en un contado inicial en dinero y el resto, también en dinero, con 8 años de plazo y un interés del 4% anual; o sea, que hay más o menos una operación comercial en dinero con intereses y con plazos que no son exageradamente largos.

Tercer tipo de tierras: las que la ley llama "adecuadamente explotadas", o sea las que están en mejor condición. Estas tierras la ley las trata con especial cuidado en dos aspectos: 1) en cuanto al pago el cual se efectúa en mejores condiciones: un 20% de contado inicial en dinero y el resto en 5 años con intereses del 6% anual. Vale decir una condición de negociación, bastante aceptable. 2) No pueden ser adquiridas en todos los casos por el Instituto; hay programas en los cuales no se pueden adquirir y otros en los cuales no se pueden adquirir sino cuando el propietario las

quiere vender voluntariamente; la ley da preferencia a la buena explotación actual, porque teme que esa posibilidad de adquisición de tierras pueda significar una mengua en la producción nacional.

Esto en cuanto al primer aspecto de la adquisición de tierras para programas de parcelación; el segundo aspecto jurídico complementario es saber a quiénes van a darse esas tierras y en qué condiciones. La ley atendiendo a ese objetivo que llamamos social, de convertir en propietarios a quienes trabajan las tierras sin ser dueños de ellas, coloca a los arrendatarios, aparceros y asalariados agrícolas de la región, o más concretamente de la hacienda que se compró, como destinatarios de primer orden en la distribución. De manera que no es como algunas veces se ha dicho de que el Instituto lleva gentes de otros departamentos a los de la Costa; no, porque en la medida en que allí haya arrendatarios, aparceros y peones asalariados, estos tienen preferencia sobre cualquier otra persona. La ley ha entendido que es justo convertir en propietario allí mismo a quien, dependiente de otro, venía explotando la tierra. En qué condiciones el INCORA le da la tierra al parcelario? Se la da conforme a la ley: con plazos de quince años para el pago y con unos intereses anuales del 4%. Dentro de los dos primeros años, no tienen que pagar cuotas de amortización, solo a partir del tercer año; y dentro de esos dos primeros años los intereses son del 2% y no del 4%. Estas son las condiciones financieras, digamos, de la adjudicación de la parcela.

Viene un concepto muy importante después de esto, que se mencionó anteriormente: el concepto de "unidad agrícola familiar" que es un concepto técnico, económico y jurídico a la vez; lo que se llama una parcela en el lenguaje común, es también el nuevo tipo de propiedad que la ley quiere que se cree en el campo, en contraste y para combatir el latifundio y el minifundio. Qué es una unidad agrícola familiar? De acuerdo con la ley, es una extensión de tierra que se entrega al campesino y que, de acuerdo con sus posibilidades de producción, le permite trabajar él y su familia en esa extensión, vivir del rendimiento de ella, mejorar las condiciones de explotación y tener algún remanente de esa producción que le permita mejorar su nivel de vida; o sea, el empleo de los brazos campesinos, del titular de la parcela y de su familia en esa unidad de explotación económica, para vivir de ella y mejorar su condición sin nece-

sidad de contratar fuerza de trabajo —sin perjuicio de la contratación de mano de obra ocasional, de acuerdo con los usos de la región para el momento de la recolección o de la siembra. Es una concepción familiar que tiene la ley de esa unidad de explotación, por eso la llama "unidad agrícola familiar". Desde el punto de vista general del país está bien, porque permite que esa unidad de superficie absorba el único capital que tiene el país: la fuerza de trabajo campesino. Además de este aspecto puramente económico, en términos de derecho, la unidad agrícola familiar significa una propiedad que no se puede vender libremente por el campesino; la ley quiere que el campesino extienda que allí está su posibilidad actual y la posibilidad de su familia, quiere que conserve ese patrimonio que se le ha entregado como obra de la reforma agraria y por eso no le permite venderla sin autorización del director de ese programa, que es el INCORA. Tampoco le permite dividirla, porque puede crear minifundio. No le permite a los herederos partir esa unidad porque se desintegraría y si ellos no quieren mantener esa indivisión y esa unidad de explotación, el Instituto la puede comprar para dársela a otro campesino que sí la pueda mantener en esa condición de explotación.

Por razón del interés del aspecto económico, también el campesino puede estar en la obligación de tener en esa parcela ciertos cultivos que el Instituto le obligue plantar; el Instituto tiene concebido un gran plan de cultivos nacionales, cultivos que en buena parte pueden ser destinados a procesamiento industrial y a exportación; esto, naturalmente, supone la contribución y el esfuerzo de todas las gentes beneficiadas con el programa, por eso la ley ha previsto que se le puede imponer al parcelario la obligación de destinar cierta parte de su predio a los cultivos que el Instituto tenga en su programación económica. De manera que la unidad agrícola familiar, además de ser o representar un nuevo tipo de propiedad en el campo, responde a un concepto económico-social, y desde el punto de vista del derecho es una propiedad amarrada, limitada, en la misma forma en que las casas que vende el Instituto de Crédito Territorial también están sujetas a ciertas condiciones. Entonces, el aspecto de adquisición de tierras y el aspecto de distribución de tierras en parcelaciones, lo hemos dejado reseñado brevemente.

Hay otro programa del Instituto de distribución de tierras que tiene mucha importancia y que se llama de "distritos de riego"; ese es el nombre co-

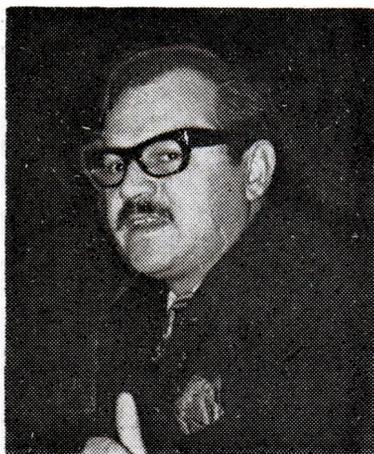
mún, el que se ve en la prensa. Desde el punto de vista que nos ocupa hoy, distritos de riego son dos cosas: adecuación de tierras más parcelación de tierras. Adecuación de tierras, que quiere decir, conforme a la ley, obras de ingeniería que permitan evitar las inundaciones, que permitan llevar riego a esas tierras; y los programas globales, la ley los llama "distritos de riego", y el INCORA tiene en muchos sitios ese plan de trabajo. Ese es el aspecto, digamos de ingeniería lo que hemos visto hasta ahora; el aspecto de parcelación consiste en lo siguiente: esas obras son obras de ingeniería muy costosas, pueden consumir, las que hoy en día están en marcha, más de dos veces del presupuesto actual del INCORA, por eso tienen que financiarse con créditos extranjeros. La ley ha querido que esas obras, que son costosas y que valorizan la tierra enormemente y le permiten una alta productividad, no beneficien exclusivamente a los actuales dueños sino que los campesinos de la región también se beneficien con ellas y por eso no pueden hacerse sin que se parcelen las tierras. El caso contrario existió antes en el país, es el llamado distrito de riego de Coello y Saldaña, en el Tolima, que produjo muchos beneficios económicos a la región y a los propietarios, pero ninguno a los campesinos. La ley de reforma agraria, con ese acento social que vimos, quiere que esas tierras así mejoradas se distribuyan entre campesinos, por los mismos procedimientos, los mismos sistemas que vimos anteriormente: los de parcelación; o sea, que el distrito de riego es una parcelación en tierras que han sido mejoradas por las obras de ingeniería. Con esto quiero decir que para las otras parcelaciones, las normales, las corrientes el Instituto no puede adquirir tierras adecuadamente explotadas porque no se lo permite la ley; si el propietario no quiere venderlas, no se le pueden expropiar y esto limita mucho el radio de acción de las parcelaciones del Instituto. En cambio, en estas parcelaciones de distritos de riego, se tienen que adquirir todas las tierras y se pueden expropiar, aun las que están adecuadamente explotadas. Las finalidades económicas y sociales imponen esta posibilidad de expropiación.

Otro aspecto jurídico de la ley en punto de distribución de tierras es el de las llamadas "concentraciones parcelarias". Uno de los problemas más grandes que tiene el país en cuanto a la estructura de la propiedad es la existencia del minifundio y el aumento de ese problema por las sucesiones. Como el minifundio, por definición es improductivo la ley no quiere que se multiplique y por eso

en el artículo 87 dice que está prohibida la división de los predios que tengan tres o menos hectáreas y la división de predios que puedan ser mayores, pero que por el fraccionamiento puedan dar lugar a predios inferiores a tres hectáreas. Por ejemplo: un predio de quince hectáreas se divide en siete porciones iguales, y como resulta menos de tres, también está prohibido; o sea que, arbitrariamente, como en todos los casos en que se pone una cifra, la ley quiso que no se bajara en extensión de tres hectáreas, que es la extensión mínima de una propiedad en Colombia. A los herederos, si a través de un juicio de sucesión puede llegar a dividirse un predio en porciones de menos de tres hectáreas, la ley los obliga a estar en indivisión, a hacer una explotación común entre ellos y si no quieren permanecer en indivisión que alguno de ellos compre todo y le pague los derechos herenciales a sus hermanos. Esa es la política legal, general contra el minifundio, que trae la ley 135; hay otra política legal también, pero operativa contra el minifundio que se llama en la ley las "concentraciones parcelarias". Se trata de escoger o de localizar el esfuerzo de trabajo en una región de minifundio, a fin de lograr que se organicen allí unidades de explotación que estén por encima de la extensión del minifundio, o sea unidades agrícolas familiares. Cómo se hace? Puede ser de dos maneras: que algunos de los minifundistas consientan en venderle a campesinos; entonces con esos agregados los vecinos pueden tener unidades de explotación económica, unidades agrícolas familiares; el INCORA intervendría para ayudar en este proceso. O puede ser que al lado de esa zona de minifundio existan haciendas grandes, que se comprarían o se expropiarían para ampliar el área de los minifundios, pues en este caso —también por razones obvias— la ley permite la expropiación de tierras adecuadamente explotadas. Esos programas contra el minifundio son muy difíciles en todas partes, bien porque no existen haciendas grandes al lado o porque la gente tiene tal apego a su pedazo de tierra que no quiere salir de allí, ni siquiera unos metros más adelante. Cuando se les hable del aspecto operacional del Instituto se les mencionará que estamos haciendo a título de ensayo algunos esfuerzos para crear una metodología y penetrar a esa problemática del minifundio, que ha hecho fracasar a mucha gente en varios países; es un problema sumamente complicado. Bien, tenemos, a través de lo dicho sobre la adjudicación de tierras baldías, de la adjudicación de tierras baldías, también, pero dentro de un programa más grande

que se llama de colonización de la parcelación simple y de la parcelación en distritos de riego y luego por intermedio de las concentraciones parcelarias, mencionados los principales procedimientos jurídicos que están contemplados en la ley y que a la vez, dan el nombre de los programas que el Instituto desarrolla.

Hay un punto sobre la adquisición de tierras, también un punto eminentemente jurídico y es el de los avalúos. Cuánto se le paga a la gente? Ya vimos los plazos y los intereses, pero no hemos sabido cómo se establece la cifra de pago. La norma sobre ese particular es el Decreto 2895 de 1963.



*JAIME VIDAL PERDOMO, de nacionalidad colombiana, concluyó estudios profesionales en la Universidad Nacional de Bogotá y obtuvo el grado de Abogado en el año de 1956. Debido al éxito con que realizó sus estudios, la Universidad le concedió una beca para obtener una especialización en Derecho Administrativo en la Universidad de París, en donde permaneció por espacio de dos años. Por corto tiempo actuó como Secretario General del Ministerio de Agricultura, pasando luego a ocupar el cargo de Asesor Jurídico del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, (INCORA). Volvió luego a París, en donde se especializó en Ciencia Política. Regresó más tarde al país para ocupar en el INCORA el cargo de Sub-Gerente Jurídico. En la fecha en que se publica este folleto, desempeña el importante cargo de Jefe de la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia. Ha sido catedrático de Derecho Administrativo, durante varios años, en diversas facultades de Bogotá y ha hecho importantes publicaciones sobre temas relacionados con la Reforma Agraria.*

# Expropiación de Tierras sin Indemnización

Por  
José Galat

La economía y la sociología son ciencias eminentemente **descriptivas**. Su objeto consiste en determinar qué es la realidad socioeconómica, cómo funcionan de hecho sus mecanismos y por qué leyes se rigen.

La Doctrina Social de la Iglesia, en cambio, y como parte que es de la moral social, se afirma como una ciencia **normativa**. Su misión no es describir las realidades, sino juzgarlas. Y ello a la luz de los principios de la ética natural y la revelación. Pero su carácter normativo la lleva también a formular soluciones. O, por lo menos, orientaciones y principios con arreglo a los cuales puede resolverse correctamente la problemática de una época histórica de la humanidad, o de una sociedad determinada. En este sentido, ella es una respuesta concreta a problemas concretos.

Pero el hecho de que la Doctrina Social de la Iglesia no sea una ciencia descriptiva sino prescriptiva, no la exime de conocer el dato real. Mal podría ella estatuir cómo debe **ser una** realidad, si no supiera primero cómo **es** de hecho esa realidad. Por eso, ella acude en busca de información a los estudios de la economía y la sociología.

Nada más prudente, por tanto, que antes de analizar la licitud de las expropiaciones sin indemnización en materia de tierras, partamos de algunas indicaciones, así sean esquemáticas, sobre la realidad campesina de Colombia.

## I—SITUACION AGRARIA DEL PAIS

### Aspectos Cuantitativos

La disparidad latifundio-minifundio, que caracteriza la distribución de la propiedad agraria en Colombia, queda manifiesta en las cifras del siguiente cuadro:

Porcentaje de propietarios	Proporción de tierra ocupada
3.0	55.0
42.0	41.0
55.0	3.5
100.0	100.0

Pero si penetramos aun más hondo en la cúspide de la primera pirámide, encontraremos datos tan elocuentes, como este: Cerca de 8.000 haciendas, que no representan sino el 0.89% del total existente de unidades agrícolas, poseen una superficie equivalente al 40.0% de la tierra ocupada.

Y si, de otra parte, escarbamos un poco en la infrabase de la pirámide, nos toparemos con un hecho de mayor gravedad: Los campesinos que carecen en absoluto de tierra, se calculan en números que fluctúan entre 1.200.000 y el millón y medio!

### Aspectos Cualitativos

Los latifundios permanecen en su mayor parte incultos. Solo se cultiva el 10% de su superficie. En general, están situados en los mejores lugares (proximidad a las ciudades, vías y mercados) y la calidad de sus tierras se clasifica en las escalas superiores: Buena, muy buena y óptima.

Por el contrario, los minifundios están mal ubicados. Sus tierras son regulares, malas, o pésimas y se hallan sujetas a explotación antieconómica.

### Agravantes

Los contratos de aparcería y arrendamiento encubren con frecuencia explotaciones inhumanas del campesino.

Y por vía enumerativa, podemos señalar otros factores negativos: falta de organizaciones sindicales, cooperativas y gremiales; niveles de vida miserables y primitivos de los hogares campesinos; dispersión geográfica y aislamiento de la vida rural; tutelas gamonalistas que mantienen en minoría de edad al habitante de los campos; incumplimiento de las leyes laborales sobre salarios mínimos, jornada legal, prestaciones, subsidio laboral, seguridad social, etc.; mayores índices de desnutrición, mortalidad, morbilidad y analfabetismo en los campos que en las ciudades; métodos primitivos de explotación de la tierra; mercado irracional y sometido a voraces intermediarios; violencia e inseguridad rurales; falta de crédito, abonos, semillas, seleccionadas, herramientas y máquinas modernas, transportes, aguas, etc., etc.

## II—JUICIO DE LOS HECHOS

*“Ay de los que añaden casas a casas, de los que juntan campos y campos hasta acabar el término, siendo los únicos propietarios en medio de la tierra” (Isaías 5, 8).*

### La Acumulación de Tierras, Hecho Antinatural e Injusto

Si la propiedad privada es un **derecho natural** —y lo es, en efecto— entonces el hecho de que exista una vasta masa de campesinos indigentes, sin propiedad alguna o con parcelas insignificantes, frente a una minoría de terratenientes, sin lugar a dudas es una situación **antinatural**.

La afirmación anterior parece exagerada. Pero las siguientes palabras de Pío XII, muestran que no nos hemos caído en hipérbole:

*“La Iglesia... denuncia lo que hay de contrario a la naturaleza en una situación donde, frente a un grupo de privilegiados y riquísimos hay una enorme masa popular empobrecida” (Discurso de 11-III-51).*

De aquí la no menos firme posición de Juan XXIII:

*“No basta afirmar el carácter natural del derecho de propiedad privada, incluso de los bienes productivos, sino que también hay que propugnar insistentemente su efectiva difusión entre todas las clases sociales” (“Mater et Magistra”, Ed. de El Catolicismo, Bogotá, 1961, p. 21).*

Y, por lo mismo que la situación agraria de Colombia es antinatural, resulta también altamente injusta. Y por este motivo no podemos pretextar la intangibilidad de la propiedad privada, para defender el “orden”, o mejor, el desorden vigente. Un auténtico cristiano debe evitar esta tentación. Y valgan para ello las admoniciones de Pío XI, en su Encíclica “Cuadregésimo Año” (Nº 5). Y las no menos enfáticas advertencias de Pío XII, que por su capital importancia transcribiremos a pesar de su extensión:

*“La conciencia cristiana, dice el mencionado Papa, no puede admitir como justo un orden social que niegue el principio o hace prácticamente imposible o vano el derecho de propiedad, tanto sobre los bienes de consumo como sobre los bienes de producción. Pero ella tampoco puede aceptar los sistemas que reconocen el derecho de pro-*

piEDAD según un concepto absolutamente falso y están, por consiguiente, en oposición con el orden social verdadero y sano.

“Por eso allí donde, por ejemplo, el capitalismo se basa en tales erróneas concepciones y se arroga sobre la propiedad privada un derecho ilimitado, sin subordinación alguna al bien común, la Iglesia lo ha reprobado como contrario al derecho de la naturaleza.

“Al defender, pues, —concluye el Pontífice— el derecho de propiedad privada, la Iglesia se propone un elevado fin ético-social. **No pretende, en verdad, sostener pura y simplemente el actual estado de cosas, como si viese en él la expresión de la voluntad divina, ni proteger por principio al rico y plutócrata contra el pobre y el indigente**”. (Radiomensaje en el 5º aniversario de la segunda guerra mundial, 1-IX-44). Por su parte, Juan XXIII, reafirmó íntegramente estos mismos conceptos en la “Mater et Magistra” (p. 21).

### El Ocio de las Tierras, perjudica el Bien Común

Con igual vigor la Iglesia se pronuncia contra los abusos de la propiedad. Su doctrina invariable, a través de todos los tiempos, le ha señalado al propietario graves obligaciones de justicia y caridad, que, en el lenguaje moderno, se conocen con el nombre de “función social”.

Dejar inexploradas las tierras, privando con ello de trabajo a muchos jornaleros y de mayores bienes de consumo agrícola al resto de la nación, es abuso que repugna al bien común. La propiedad es ciertamente del propietario. Pero no es solo **para él**, sino también **para los demás**. Lo contrario sería la “ley del embudo”, vicio individualista que la Iglesia no cesa de reprobar como una de las peores herejías de tipo social.

Toda propiedad tiene una vocación social y está ontológica y moralmente afectada al procomún. Así, León XIII: “. . . aun con la posesión de las personas particulares, no cesa la tierra de servir a la utilidad común” (“Rerum Novarum”, Nº 17). Y Juan el Bueno subraya la misma exigencia: “En efecto, en el plan de la creación, los bienes de la tierra están destinados ante todo para digno sustento de **todos** los seres humanos” (Mater et Magistra, p. 22).

En relación con los demás agravantes de nuestro mundo rural, el lector puede encontrar abun-

dantes directivas en el magisterio pontificio, particularmente en la tercera parte de la Encíclica “Mater et Magistra”.

## III—UNA SOLUCION CRISTIANA

### Distinción Previa

Con el nombre de “derecho de propiedad” se comprende en realidad dos derechos diferentes, que conviene distinguir cuidadosamente: de una parte, un derecho de uso universal y, de otra, un derecho de posesión o de apropiación particular. Aquel se califica de “primero y fundamental” y éste de “secundario” o “derivado”.

Ambos derechos son “naturales”, es decir, basados en la misma naturaleza humana. No son pues concesiones del Estado ni delegaciones de la sociedad. Son superiores y anteriores a la ley humana, cuya misión no es crearlos sino reconocerlos y hacerlos efectivos. Pero esos dos derechos no son naturales en el mismo grado: Uno representa una exigencia **inmediata** de la ley natural, al paso que el otro es solo una derivación **ulterior** de dicha ley. En consecuencia, el derecho primario de uso universal tiene prelación jerárquica sobre el derecho secundario de posesión. En caso de conflicto entre ambos, el secundario, como su mismo nombre indica el carácter de subordinación, debe ceder ante el primario, o derecho principal.

### El Derecho Primario

El llamado “derecho primario de propiedad”, es el de que todo hombre tiene inmediatamente recibido de la naturaleza, de usar los bienes materiales necesarios para satisfacer dignamente las necesidades propias y de su familia, con exigencia de prioridad frente a cualquier otro derecho económico, inclusive el de propiedad ajena.

### La razón y la Biblia hablan de este Derecho

Del derecho primario nos habla, en primer lugar, la razón humana:

Dios, al crearnos, nos dio como primer derecho natural, el de vivir. Pero el que quiere el fin, quiere los medios. Luego también nos concedió el derecho natural de usar lo suficiente para sustentar la vida.

También nos da cuenta de ese derecho la revelación cristiana:

Según el relato del Génesis, Yavé concedió la tierra al linaje humano con el fin de que usara de ella y la disfrutara. Subordinó las criaturas inferiores en grados sucesivos, hasta culminar en el hombre. Y ordenó los bienes de la naturaleza para sustentación del género humano en su conjunto, es decir, de **todos** los hombres (representados en cabeza de Adán). De ahí el derecho de cada uno de los individuos, a los bienes necesarios para su conservación y perfeccionamiento.

### Y también los Papas

En el célebre Mensaje de 1941, conmemoratorio del Cincuentenario de la "Rerum Novarum", Pío XII reafirmó con notorio énfasis la doctrina tradicional de la Iglesia sobre el derecho primario. Tal doctrina parecía un tanto olvidada, u oscurecida por el ambiente individualista de aquella época. Decía entonces el Pontífice:

"Todo hombre, como ser viviente dotado de razón, de hecho recibe de la naturaleza el derecho fundamental de usar de los bienes de la tierra. . ."

Y después de calificar ese derecho, que concede el uso de los bienes materiales a todos los hombres, de "individual, primario y fundamental", deducía una importante consecuencia: ". . . de ninguna manera puede ser suprimido, ni siquiera por otros derechos, evidentes e indiscutibles, sobre los bienes materiales".

La prioridad del derecho primario se funda, en el pensamiento de Pío XII, en la "íntima vinculación que tiene con la dignidad y otros derechos de la persona humana". Su finalidad estriba en "proveer al hombre de una base material segura, de importancia capital que le permita realizar, con libertad, razonable, el cumplimiento de sus otros deberes morales".

Posteriormente, el mismo Pontífice, en su Encíclica "Evangelii Praecones", subrayará la relación entre el derecho primario y la dignidad humana, con este pensamiento:

"La dignidad de la persona humana exige normalmente como fundamento natural para vivir, el derecho al uso de los bienes de la tierra, a lo cual responde la obligación fundamental de proporcionar una propiedad privada, si es posible, a todos" (2-VI-52).

Según la directiva que acabamos de transcribir el derecho primario de uso debe concretarse y hacerse efectivo para toda persona humana, mediante el derecho de propiedad privada. Nuevo argumento que muestra cómo la propiedad territorial en manera alguna puede ser monopolio exclusivista de unos pocos terratenientes.

Juan XXIII, de su lado, hará luego precisiones importantes en la "Mater et Magistra". En primer lugar, que el derecho primario se refiere al uso de los bienes materiales, que cada hombre ha menester "para su sustento". En segundo término, reafirma la superioridad del derecho primario "frente a cualquier otro derecho de contenido económico", precisando que esa prelación se da "también frente al derecho de propiedad". (M. et M. p. 9).

### Primeras Consecuencias

La propiedad privada sobre los bienes terrenales, es sin duda un derecho natural. Pero, en relación con el derecho primario, la propiedad privada debe descender del pedestal en que el individualismo la ha colocado. Es un derecho de rango secundario. Conforme, sí, con la naturaleza, pero no derivado de ella de manera directísima e inmediata.

Y la razón de esta primacía se encuentra también en la finalidad universal de los bienes creados por Yavé-Dios, la cual no puede desaparecer, siquiera ante la propiedad privada. Al contrario, ésta se halla destinada a realizar y concretar aquella finalidad, no a frustrarla o hacerla imposible. Juan XXIII, en la Encíclica citada, lo advertirá con claridad:

"...según el orden objetivo establecido por Dios, el derecho de propiedad se configura de tal manera que no puede constituir obstáculo para que sea satisfecha la inderogable exigencia de que los bienes, creados por Dios para todos los hombres, equitativamente afluyan a todos, según los principios de la justicia y de la caridad". (p. 9).

En otras palabras, la propiedad privada se halla en relación con el derecho primario, como el medio respecto del fin. Por donde, si aquella obstaculizara la efectividad práctica de aquél, se habría invertido la jerarquía de los valores. Un tal régimen de propiedad privada, lejos de ser "el orden" querido por Dios, sería una auténtica subversión contra dicho orden.

## Supernatural y Sacrosantísimo

Y otra consecuencia. Si del derecho de propiedad privada se dice —y con razón— que es “natural y sagrado”, del derecho primario ha de afirmarse que es **supernatural y sacrosantísimo**.

Y en una consecuencia final sobre la situación de Colombia y de la mayor parte de los países de Hispanoamérica: el actual estado de miseria y desposesión de multitud de campesinos, grita la iniquidad de la estructura agraria. Es ello un grave impedimento de nulifica, para millares de compatriotas, el derecho de vivir como hombres.

### Las Leyes Colombianas, Sordas al Derecho Primario

Las Constituciones y Códigos de nuestra Legislación, que con tanto celo regulan el derecho de propiedad privada y lo amparan, nada dicen del derecho primario, o muy poco proveen para hacerlo efectivo. Y no podemos reprimir aquí la frase cruel y bien conocida: “La ley es para los de ruana!”

El Estado colombiano está en mora de cumplir sus obligaciones con el “tercer mundo”, con el mundo de los campesinos marginados. Nada puede ser más lesivo del bien común, que no garantizarles eficazmente su derecho a sustentar decorosamente la vida. Aun desde el punto de vista estrictamente económico, la situación de miseria de los campesinos es uno de los mayores “círculos viciosos” del subdesarrollo: Mientras no se resuelva, es imposible el progreo del resto del país.

### El Derecho Primario Faculta para Expropiar Tierras

En virtud de la fuerza obligatoria y de la alta prioridad del derecho primario, es indiscutible que el Gobierno puede y debe procurar una justa redistribución de la propiedad agraria. Para ello, goza de la facultad de **expropiar** las tierras necesarias. Pero puede expropiarlas **sin indemnización**?

#### Sin Indemnización?

De acuerdo con las enseñanzas sociales de la Iglesia, puede el poder público expropiar tierras sin pagar su justo valor a los actuales propietarios?

Según todo lo que llevamos dicho acerca del derecho primario, parecería que, sin más, pudiera darse una respuesta afirmativa al interrogante planteado. Y de hecho, así lo creen algunos autores. Tal el caso, por ejemplo, de Camilo Torres. En su ruidosa “Plataforma”, manifiesta lo siguiente:

“No se comprará la tierra a nadie. La que se considere necesaria para el bien común será expropiada sin indemnización”.

Pero esa tesis, es la de la Iglesia?

### La regla general: se debe Indemnizar

Veamos lo que la Iglesia enseña al respecto: Como regla general, no se puede expropiar bien alguno sin pagar su justo valor al legítimo dueño. Así se colige de las Sagradas Escrituras, según las cuales la propiedad privada, e incluso la misma “riqueza”, son lícitas (Mt. 19, 16-34 y Act. 2, 44-45 y 5, 1-11), por lo cual no puede disponer de ellas arbitrariamente el Estado (I Re. 21, 1ss) y debe por tanto pagarlo al dueño su justo valor cuando tuviere necesidad de expropiarlas por motivos de utilidad pública (I Par. 21, 21-24).

Igual conclusión se saca de las enseñanzas pontificias, en especial León XIII y Juan XXIII (M. et M. p. 20). El primero de ellos en la “Rerum Novarum”, al defender los derechos de la propiedad privada frente a las embestidas socialistas que intentaban su abolición, dice:

“Hay que respetar la propiedad privada... y guardarla intacta” (R. N. Nos. 64, 25).

Continúa luego con palabras que parecen escritas para hoy: “Y sobre todo ahora que tan grande incendio han levantado todas las codicias, debe tratarse de contener al pueblo dentro de su deber; porque si bien es permitido esforzarse, sin mengua de la justicia, en mejorar la suerte, sin embargo, quitar a otro lo que es suyo, y so color de una absurda igualdad, apoderarse de la fortuna ajena, lo prohíbe la justicia, y lo rechaza la misma naturaleza del bien común” (R. N. Nº 58).

Y en confirmación: de su tesis, el Papa pregunta:

“Ahora bien: que venga alguien a apoderarse y disfrutar del pedazo de tierra en que depositó otro su propio sudor, lo permitirá la justicia?” (R. N. Nº 19).

## El caso de los Latifundios Ociosos

Pero, qué ocurre cuando el propietario no hubiere "depositado su propio sudor"?

Podrá, entonces, invocarse como título confiscatorio, el hecho de que las tierras estén inadecuadamente utilizadas por su dueño, y aun el de que se hallen por entero inexploradas?

La Doctrina Social de la Iglesia, también da una respuesta clara a estos interrogantes. Esta vez por boca de Pío XI:

"...aun está más lejos de la verdad, el decir que, por el abuso o el simple no uso de las cosas, perece o se pierde el derecho de propiedad". ("Quadragesimo Anno", N° 47).

Y por este motivo, en la Pastoral Colectiva de los Obispos Colombianos, del 6 de julio de 1965, se advierte, con evidente razón que:

"Sería asimismo destruir la verdadera responsabilidad incluida en el derecho de propiedad, reducirla al mero derecho de uso de los bienes. Es prácticamente el error de quienes atribuyen **de jure** la propiedad de la tierra a los campesinos que la cultivan, por el solo hecho de cultivarla; la propiedad de los bienes de capital a los obreros de la empresa para la cual trabajan y la propiedad de la vivienda a los inquilinos".

## Todo Regla Tiene Excepciones

Sin embargo, el principio de la inviolabilidad de la propiedad privada no es absoluto. La regla de la expropiación con justa indemnización, tiene excepciones.

## La Extrema Necesidad

La principal excepción es el estado llamado de "extrema necesidad". Cuando se presenta esta situación de grave indigencia, los deberes normales de **caridad** para con la persona del necesitado, se transforman en **deberes de justicia**. Así lo afirma expresamente León XIII, en la "Rerum Novarum" (N° 37).

Mientras la obligación que tenga el rico de comunicar los bienes sobrantes con el prójimo necesitado, depende de la sola virtud de la caridad, "...el cumplimiento de sus deberes no se puede exigir por la vía jurídica" (Q. A. N° 47). Pero al transformarse, por obra de las circunstancias especiales, en deberes de justicia, su efectivi-

dad puede regularse por las leyes del Estado. Los ricos pueden entonces ser compelidos a entregar sus bienes sobrantes a las personas necesitadas. Y en tal caso éstas últimas reciben lo que en justicia les pertenece. No se trata, por tanto, de "dádivas" o "regalos" coactivamente exigidos por la autoridad pública en favor de los menesterosos. Los ricos no dan por la fuerza lo que a ellos les pertenece, sino lo que es de propiedad de los marginados.

## La Constitución Colombiana, abre una puerta

Mejor habría sido otro subtítulo: La Constitución Colombiana tiene una puerta sin llave, pero nunca el Legislador se ha atrevido a abrirla.

En efecto, nuestra carta suprema contempla la posibilidad jurídica de aplicar los casos de excepción de que hemos hablado, aunque jamás se haya recurrido a ellos.

Los dos últimos incisos del art. 30 de la Constitución Nacional, introducidos por el Acto Legislativo N° 1 de 1936, consagran por primera vez en el país, la posibilidad legal de actuar el derecho primario:

"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

"Con todo, el Legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara".

Hasta la fecha, las disposiciones constitucionales permanecen en la esfera de los enunciados abstractos; en la formulación de "buenos propósitos" que no han logrado concretarse en la práctica.

Pero, cuáles serían las "razones de equidad" que autorizarían al Legislador para expropiar sin indemnización? O, en términos de la Doctrina Social de la Iglesia, cuáles serían las circunstancias especiales, que transforman los deberes de caridad en deberes de justicia, y permitirían, por tanto, hacerlos exigibles mediante la coacción jurídica del Estado?

## Requisitos de la extrema necesidad

1°—Que la necesidad padecida por el prójimo sea "extrema", es decir, muy grave.

Se trata de la situación de miseria o indigencia, distinta de la simple pobreza. Y tal es el estado característico de millares de compatriotas marginados del campo y la ciudad. La proporción de personas que vive en "condiciones infrahumanas", se acerca a dos tercios de la población total del país. En el campo, la cifra oscilaría entre el 85 y el 90% de la masa rural.

2º—Que la persona sometida a extrema necesidad no sea responsable de su propia condición miserable.

Y así, de las cifras anteriores, habría que descontar todas aquellas personas que, culpablemente, se encuentran necesitadas. Sería el caso de algunos que, pudiendo trabajar productivamente, no lo hacen; o de quienes ganan suficiente ingreso, pero lo despilfarran en vicios y mal vivir.

Con todo, esta condición no debe interpretarse de modo que frustre el derecho primario. Y máxime en los países subdesarrollados, en los cuales operan círculos viciosos, como el de Ignorancia-vicios-miseria-vicios-ignorancia y de los cuales, en general no es culpable el pueblo, o por lo menos lo es en menor parte que las mismas clases dirigentes.

Y debe tenerse presente, también, que en muy buena parte, la falta de oportunidades de empleo no se debe a los necesitados, sino a la injusta distribución de la propiedad y de los ingresos, que al disminuir el poder de compra de las masas, origina el subconsumo y la estrechez del mercado, y con ello las secuelas en cadena de la baja producción, el subempleo de la capacidad instalada, los altos costos de producción, la disminución de las utilidades, la reducción consiguiente de las tasas de ahorro, capitalización e inversión, y fruto de todo ello, nuevamente el desempleo masivo. Culpar a los desocupados, en estas condiciones, sería feo pecado de hipocresía.

3º—Que no haya otros medios lícitos de remediar la situación del necesitado.

Para aplicar correctamente esta condición, debe tenerse presente que en nuestro tiempo el problema social ofrece dimensiones inauditas: la masa de personas indigentes, forma legión. Además, una de las características de los países subdesarrollados, es precisamente la falta de suficientes recursos de capital para financiar las necesidades de su desarrollo socio-económico.

Si la reforma agraria se adelantara por el procedimiento de comprar las tierras a los dueños de los latifundios, o no alcanzaría todo el presupuesto del Estado —en la hipótesis inverosímil de que pudiera dedicarse a esa sola finalidad durante varios años—, o se produciría una inflación del medio circulante que acarrearía mayores males.

4º—Que al necesitado no se le dé más de lo que requiere para superar su situación de miseria.

De entrada, pensamos que esta condición debe interpretarse con un criterio moderno, no con las escalas de pensamiento de la edad media o del siglo pasado. En otras palabras, debemos concordarla con los nuevos requerimientos de la justicia y la caridad social, que prefieren las "reformas de estructura", a los remedios que alivian el mal sin suprimirlo.

Antiguamente se interpretaba esta condición de modo exageradamente restrictivo: la persona que se encontrara en estado de extrema necesidad, solo podía apropiarse de bienes de consumo. Pero si los necesitados solo pudieran disponer de tales bienes para satisfacer sus apremios inmediatos, el problema social no se resolvería a fondo. Todos los días renacerían con mayor vigor las necesidades que se calmaron la víspera.

Un proverbio chino nos ilustra con grafismo sobre el modo como debemos interpretar esta condición: "Si le damos un pescado a un hambriento, le quitamos el hambre por un día; si le enseñamos a pescar, se la suprimimos para siempre".

Solo que en las circunstancias actuales, no basta "enseñar a pescar": También hay que poner al alcance del hambriento la caña de coger los peces, o mejor, el equipo de pesca. En otras palabras, es menester que el necesitado pueda disponer de bienes productivos y no solamente de bienes de consumo.

Por otra parte, también debemos armonizar el requisito que comentamos, con las exigencias de la dignidad humana, actualmente más explícitas y mejor conocidas que antes. Ellas buscan colocar a las personas indigentes en condiciones de conseguir **por sí mismas** lo que necesitan. Rechazan, por tanto, las tutelas paternalistas y exigen el menor empleo posible de la beneficencia y de las demás formas de caridad limosnera.

De acuerdo, pues, con los criterios expuestos, el necesitado debe recibir una **suficiencia** tal de bienes, preferencialmente productivos (tierra, capita-

les, etc.), que le permita vivir en lo sucesivo **decorosamente**, proveer por cuenta propia a sus necesidades e incluso progresar como lo exige su dignidad de persona humana (Cfr. "Divini Redemptoris", Nº 51).

5º—Que a los expropiados se les tome únicamente los bienes "sobrantes", o al menos los que no han menester para vivir según el decoro de su propio estado.

En efecto, sería absurdo que al actual propietario se le expropiara hasta el extremo de colocarlo en el mismo estado de necesidad en que se encuentran los posibles beneficiarios. Esto no sería solucionar el problema, sino "tapar unos huecos para abrir otros".

### **Esta doctrina no es novedosa**

La doctrina que defiende la apropiación lícita de bienes en caso de extrema necesidad, no es un invento nuevo. Se halla contenida en las Sagradas Escrituras (V. gr. Mt. 12, 3-4; Dt. 23, 24-25 y 24, 19-21). Pertenece también a la mejor tradición de la Iglesia (Así, p. ej. Santo Tomás de Aquino, en la "Suma Teológica", II-II, c. 32, a 33).

Y al mismo Papa León XIII, se refiere a ella en la encíclica "Rerum Novarum" (N. 37).

Pero esa doctrina, inmutable en sus **principios**, ha de ser, sin embargo, variable en sus **aplicaciones**. Porque estas últimas dependen de las condiciones particulares de cada situación histórico-concreta. La misma Doctrina Social de la Iglesia es y debe ser en cada época histórica una síntesis afortunada entre las exigencias absolutas e inmutables de la ley divina y el derecho natural, de una parte; y de otra las circunstancias vigentes en esa misma época. Y como cada uno de los factores que configuran la realidad social se halla en proceso de evolución, la síntesis misma ha de cambiar para concordarla con las nuevas exigencias planteadas.

Todo esto nos indica la necesidad de mantener un cuidadoso equilibrio entre dos peligrosos extremismos: Fossilizar la doctrina tradicional, de manera que su aplicación se haga imposible a las realidades de nuestra época; o negar aquella doctrina y disolver sus valores absolutos e inmutables en la corriente del devenir, de modo que no quede de ella sino un crudo relativismo. Ambos extremos se evitan, si cada época reelabora su

propia síntesis y no trata, por pereza o por conformismo, de atenerse a una formulación válida para otra época distinta.

### **Aplicación a casos Colectivos**

La doctrina tradicional de la extrema necesidad, muy sólida y firme en sus principios, no vemos por qué debe aplicarse únicamente a casos individuales, como parecen darlo a entender los tratadistas de épocas pasadas. Por el contrario, en nuestra opinión, creemos que puede perfectamente, y sin abuso, regular también las situaciones generales de miseria. Pensamos que su aplicación a casos colectivos de indigencia, es un imperativo que se conforma con la evolución del moderno problema social y de los criterios para resolverlo.

En efecto, de una parte, la magnitud misma de los casos de extrema miseria que ofrece la realidad de los países subdesarrollados y, de otra parte, los graves peligros que se seguirían de una aplicación anárquica de tal doctrina, abandonada a múltiples apreciaciones subjetivas, aconsejan que su aplicación se haga por la vía de la Autoridad Pública.

El Estado, a nombre de los marginados de la fortuna, ejercería colectivamente el derecho de éstos sobre los bienes sobrantes de los actuales propietarios. Esta fórmula tiene la ventaja de permitir una aplicación ordenada de la doctrina que comentamos y, por tanto, evita abusos contra la justicia, que fácilmente se presentarían si cada particular la aplicara por su propia cuenta.

### **Conclusión: sí se puede expropiar sin indemnización**

En resumen: la doctrina del derecho primario, complementada con la doctrina de la apropiación lícita de bienes ajenos en caso de extrema necesidad, individual o colectiva, permite la **expropiación sin indemnización**.

Pero la fórmula no puede cobijar todas las situaciones sin discriminación, ni es valedera para todos los casos, ni puede aplicarse incondicionalmente. Su licitud depende de cinco requisitos esenciales: 1—Necesidad grave; 2—Inculpabilidad del necesitado; 3—Que no existan otros medios lícitos de remediar la situación de miseria; 4—Que no se dé al necesitado más de lo que requiere, y 5—Que no se deje al "expropiado" en situación de extrema necesidad.

## El caso de los países Subdesarrollados

La doctrina expuesta es de **urgente** aplicación en los países subdesarrollados. No solo para corregir la anómala situación de un sector primario deprimido y atrasado. No solo por el argumento potísimo de la existencia de campesinos marginados, que constituye legión. También, porque los recursos de que pueden disponer estos países para adelantar sus reformas agrarias, son muy limitados.

La expropiación de tierras no debe quedar subordinada a condiciones que impidan en la práctica la ejecución de la reforma agraria, o que limiten sus beneficios a pequeños grupos de labriegos que no alcanzan siquiera a cubrir el ritmo de aumento demográfico de la misma población rural.

Y si no queremos supeditar la reforma agraria a frustraciones resultantes de tener que pagar indemnizaciones tan altas, o inmediatas, que impidan atender las demás necesidades técnicas (riegos, parcelaciones, vías, cooperativas, escuelas, reforestación etc.) con los escasos fondos disponibles para adelantar todas esas obras, la vía de las expropiaciones sin indemnización es la única fórmula práctica y realista de llevar a término aquella reforma.

## IV—LA PLATAFORMA DE CAMILO TORRES

Atrás hicimos referencia a algunos conceptos de Camilo Torres, sobre la reforma agraria. Ahora conviene analizar sus fórmulas con mayor atención. Ante todo, veamos su contexto literal:

“La propiedad de la tierra —expresa el primer enunciado de los objetivos de su Plataforma— será del que la esté trabajando. (En otras ediciones se agrega el adverbio “directamente”). El gobierno designará inspectores agrarios que entreguen títulos a los campesinos que estén en estas condiciones, pero procurará que la explotación sea por sistemas cooperativos y comunitarios, de acuerdo a un plan nacional, con crédito y asistencia técnica.

“No se comprará la tierra a nadie. La que considere necesaria para el bien común será expropiada sin indemnización.

“Los cabildos indígenas entrarán en posesión real de las tierras que les pertenecen. Se promoverán las cooperativas indígenas”.

## Conclusiones iguales?

Hemos sostenido, por nuestra parte, que la situación agraria vigente en Colombia, es uno de los casos en que se puede expropiar sin indemnización, con el fin de hacer operante el derecho primario de millares de campesinos marginados, quienes padecen por lo mismo un grave estado de necesidad. Pero si esta situación es verdadera, no serán por ello mismo justos los enunciados de la plataforma camilista? Las conclusiones de la fórmula citada, no serán, al menos en la práctica, sensiblemente iguales a las que aquí hemos presentado? A qué tocar a rebato, entonces por las tesis del inquieto Camilo?

## Solución Mecánica

En primer lugar queremos subrayar que las consecuencias de ambas tesis, en apariencia iguales, no lo son en realidad. En efecto, en su cruda enunciación, las fórmulas camilistas no parecen dejar lugar alguno para la aplicación de los cinco requisitos que harían lícita la expropiación sin indemnización en caso de extrema necesidad.

Por el contrario, si damos curso a las cinco condiciones esenciales, la expropiación no se produciría con la ceguedad de un mecanismo automático. De este modo no correríamos el riesgo de dejar a los expropiados en la miseria ni de favorecer injustamente a los indigentes que sean responsables de su malhadada situación.

## Principios erróneos

En segundo lugar, es importante notar que, aun supuesto que las conclusiones de ambas tesis —las camilistas y las nuestras— fueran idénticas en la práctica, los fundamentos en que descansan tales tesis son muy distintos. En efecto, en nuestra opinión, el título confiscatorio es el derecho primario unido al estado de extrema miseria. Según las fórmulas de Camilo Torres, el título que autoriza la

expropiación sin pago de su justo precio al dueño, es la **actividad laborante** del tenedor actual, o usuario. Basta releer la primera parte de la fórmula: "La tierra, dice, será del que la esté trabajando".

El principio citado, de clara cepa comunista, en boca de un cristiano suena a falsete. La fórmula es equívoca, demagógica y contraria a las enseñanzas de la Doctrina Social de la Iglesia.

Para comprender la sin razón de semejante fórmula, basta considerar un simple hecho, relativamente frecuente en nuestras prácticas agrarias de Colombia: muchas veces quien "está trabajando" la tierra, es más rico que el propio dueño, o al menos tan acomodado como él. Esto ocurre, por ejemplo, con numerosos arrendatarios de la Sabana de Bogotá y del Valle del Cauca.

Además, si el título confiscatorio fuera el trabajo del **actual** arrendatario, aparcerero u ocupante, cabe preguntar, entonces, en virtud de qué principio podrá repartirse tierra a multitud de campesinos indigentes que no trabaja, sencillamente por no disponer de fundos, ni propios ni ajenos, donde hacerlo? Si aplicáramos la fórmula camilista a estos labriegos, —cuyo número parece oscilar hoy en Colombia entre el millón doscientos mil y el millón y medio—, tendríamos que renunciar a solucionarles el problema de su miseria. A no ser que de hecho lo hiciéramos, pero en tal caso la solución se lograría a costa de infidelidad con los propios principios que con tanto vigor se alegan.

En resumen, la fórmula camilista lleva a consecuencias absurdas, porque se inspira en principios socialisteros, en vez de basarse en las enseñanzas de la Doctrina Social de la Iglesia. El párrafo antes citado de la Pastoral Colectiva de los Obispos colombianos (Julio 6 de 1965), indica claramente los vicios ideológicos de la plataforma camilista. Recordémoslo:

"Sería asimismo destruir la verdadera responsabilidad incluida en el derecho de propiedad, reducirla al mero derecho de uso de los bienes. Es prácticamente el error de quienes atribuyen **de jure** la propiedad de la tierra a los campesinos que la cultivan, por el solo hecho de cultivarla, la propiedad de los bienes de capital a los obreros de la empresa para la cual trabajan y la propiedad de la vivienda a los inquilinos".

## Fórmulas simplistas

Además de socialisteras y demagógicas, las fórmulas de Camilo sobre la reforma agraria, son también simplistas y contraproducentes.

Simplistas: porque una verdadera reforma del agro, además de la justa distribución de la tierra, debe contemplar también otros aspectos importantes. Por ejemplo, los relacionados con la salud, la educación, la organización comunal y cívica, la sindicalización, el mercadeo, la productividad, la técnica, el crédito, los precios agrícolas, las vías, los transportes, la irrigación, la industrialización rural, la instrucción técnico-profesional, los medios recreativos, el agua potable, la sanidad vegetal y animal, la vivienda campesina y la nucleación veredal, la seguridad contra despojos y violencias, etc.

Y algo muy importante: para que la reforma agraria no empeore los males que pretende remediar, es indispensable que contemple planes para "...ocupar las fuerzas de trabajo dejadas libres por la progresiva modernización de la agricultura", a tenor de la advertencia realista de Juan XXIII en la "Mater et Magistra" (p. 25). El silencio sobre la mayor parte de estos aspectos vitales en la plataforma camilista, hace que con ella no pueda solucionarse realmente y a fondo la complejidad del problema campesino.

Contraproducentes: la aplicación mecánica y simplista de las fórmulas de Camilo Torres agravarían aun más los problemas campesinos en vez de solucionarlos. Desestimularían la inversión de capitales en el sector primario y, con ello frenaría la producción de bienes agrícolas y restringiría el empleo de la mano de obra sobrante.

## El final de la solución Camilista

Si se aplicara la fórmula camilista, sobrevendrían el desorden y la ineficacia. Y, fracasada la primera etapa, se tendría que abrir paso una fórmula aun más temible: la colectivización de la tierra y la transformación de los campesinos libres en esclavos asalariados del Estado. Es lo que demuestra la experiencia de los llamados países "socialistas".

En Cuba, por ejemplo, los comunistas halagaron a los campesinos, con el reparto de las tierras, bajo la misma divisa de "La tierra para el que la

trabaja". Pero una vez afianzados en el poder los bolcheviques, recogieron velas: la estatización de las propiedades agrícolas se impuso rápidamente a punta de bayoneta.

Ahora los labriegos de la infortunada Isla, no ven el fruto de su trabajo. Este se les despoja a cambio de los famosos "bonos". Una camarilla de comisarios del Gobierno y burócratas del Partido, incrustados en las cooperativas, comunas y "kol-joses", explota el sudor campesino y ha sustituido de hecho la explotación que antes ejercieran los

terratenientes y señores feudales. Es la "Nueva Clase", oligárquica y tiránica, de que hablara Milovan Djilas. Y con ella sufre eclipse definitivo la dignidad y la libertad personal del hombre. Ya lo decía Juan el Bueno: "...la historia y la experiencia atestiguan que en los regímenes políticos que no reconocen el derecho de propiedad privada de los bienes incluso productivos son oprimidas y sofocadas las expresiones fundamentales de la libertad" (M. et M. p. 20). Díganlo, si no, el "Paredón" de Castro y el "Muro de la infamia" en Berlín.



*JOSE GALAT, de nacionalidad colombiana, estudió Derecho en la Universidad Nacional de Colombia; más tarde realizó estudios de Sociología en la Universidad de París y en la Universidad de Barcelona, España. Fue uno de los fundadores de la Escuela de Líderes Campesinos, Obreros y Universitarios y el primer Director de dicha Escuela. Ha colaborado en Acción Cultural Popular como Consejero honorario de la "Radiodifusora Sutatenza". Por espacio de tres años ha sido Director Ejecutivo de la Unión Internacional Cristiana de Empresarios. Es catedrático en materias sociales en varias Universidades de Bogotá y además, consultor de diversas empresas industriales en temas relativos a su profesión. Recientemente fue nombrado para ocupar el cargo de Consejero de la Presidencia de la República para integración popular.*



*“La Reforma Agraria está llamada, en efecto, a desempeñar un papel de importancia capital en la lucha para eliminar el hambre y la pobreza rural en el mundo. Y los problemas que valientemente no teméis afrontar son, quizá, de los más difíciles de resolver, pero sin duda, de los más vitales y más urgentes que se plantean al mundo de hoy”.*

(Del Discurso pronunciado por S. S. Paulo VI ante la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, Roma, Junio de 1966).

# Aspectos Operativos de la Reforma Agraria Colombiana

Por

**Guillermo A. Benavides M.**

Como los aspectos operativos de una reforma agraria son tan amplios y variados, me voy a limitar, para hacer ante ustedes una explicación apenas parcial de ellos y en relación con las cuestiones que encuentro más interesantes en nuestra reforma agraria.

Para entenderlos, creo indispensable presentar primero un bosquejo de la verdadera y real situación del campo colombiano, que nos servirá para comprender la razón de ser de ciertas medidas adoptadas, por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y para entender por qué el organismo ejecutor de la misma ha tomado cierta línea de conducta que a muchos en un principio pareció inaudita y aun no se comprende en su esencia.

En realidad de verdad el país en general tenía, y en muchos sectores aun tiene, una noción equivocada sobre la estructura rural colombiana, sobre el verdadero volumen de la población campesina o que deriva fundamentalmente sus ingresos del sector agropecuario, sobre la capacidad agrícola y ganadera de nuestras tierras, sobre la real disponibilidad de las mismas para fines de reforma agraria y sobre muchos otros factores que no es el caso de enumerar aquí.

El "Incora", consciente de la trascendencia de sus labores, primero que todo resolvió hacer una verdadera identificación del territorio nacional incorporado a la economía y de buena parte del que aun se halla marginado de esta actividad, para confrontar ese estudio con los datos y cifras existentes y que tradicionalmente sirvieron para adoptar medidas para resolver los conflictos del campo. Los resultados fueron sorprendentes por cuanto las nuevas investigaciones demostraron que no todo lo realizado con anterioridad se ajustaba a la situación real. Así, por ejemplo y para comenzar a circunscribir los términos de esta charla se halló que la cantidad de tierras óptimas para adelantar planes serios y productivos, que aseguraran un alto rendimiento, son mucho menos numerosas de lo que antes se había pensado. La idea de que nuestros suelos en un altísimo porcentaje son de magnífica calidad, quedó desvirtuada por la demostración de que ellos apenas ascienden a la suma de tres millones de hectáreas aproximadamente y que por tanto a dicha cantidad se reduce la posibilidad actual de una explotación intensiva y lo suficientemente remunerativa.

Por otra parte es indispensable tener en cuenta el volumen de la población rural que deriva el sus-

tento de actividades agropecuarias y el tremendo crecimiento de la misma, como que Colombia se encuentra entre los primeros lugares de la escala que indica alto crecimiento demográfico.

Los últimos censos de población desconcertaron a muchas personas porque según las estadísticas, en el país se está realizando una concentración humana considerable en los centros urbanos y una relativa disminución de la misma en los campos. Lo que ocurre en realidad es que muchas de las gentes que viven en los poblados semirurales, y que en los censos se catalogan como habitantes urbanos, derivan sus ingresos de manera fundamental, del campo. Así las cosas, puede afirmarse que, contra la predicción de las estadísticas, el mayor porcentaje de colombianos es calificable aun como campesino.

Resulta, entonces, apenas lógico que factores como los enunciados condicionen la política que deba adelantarse por un organismo como el "Incora" en desarrollo de la Reforma Agraria. Las aseveraciones hechas, arrojan una primera conclusión: es perfectamente imposible asentar definitivamente en el campo, y en condiciones tales que permitan una elevación del nivel de vida y un paulatino progreso social, a todas las familias campesinas que en la actualidad carecen de tierras propias para trabajar. Como es imposible, por consiguiente, prevenir por este mismo método el asentamiento del volumen futuro de esa misma población.

Estos hechos, estas realidades han decidido al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria a adelantar sus propios programas teniendo en cuenta tales situaciones. Cómo los ha concebido y cómo ha operado para producir un impacto de verdadera significación?

Como una de las preocupaciones fundamentales en el desarrollo económico estriba en la necesidad de obtener suficientes ingresos, y estos en países como el nuestro deben buscarse en gran parte a través de la adquisición de divisas, precisa orientar la economía agraria hacia la producción de materias que, aparte de satisfacer las necesidades internas por medio de la sustitución de importaciones, estén en capacidad de ser exportables para obtener recursos externos. Muchas disposiciones de la Ley 135 de 1961 tratan el problema y a través del articulado se descubre sin dificultad que esta fue una de las principales preocupaciones y aspiraciones de los legisladores al expedir el estatuto de nuestra reforma social agraria.

Ahora bien: para obtener estos objetivos, es preciso utilizar al máximo las tierras de primera categoría de que dispone el país, o sea aquellas situadas en los denominados valles aluviales, que por sus características están en capacidad de altos niveles de producción y productividad con inversiones comparativamente bajas, si se tienen en cuenta las grandes erogaciones que tendría necesidad de hacer el Estado para recuperar y colocar en las mismas posibilidades, los demás terrenos, de inferior calidad. Aprovechando estos suelos, es posible orientar y planificar la producción hacia las metas propuestas por la ley y por la necesidad nacional. Y así se viene haciendo desde los comienzos de la gestión del "Incora" a través de obras de adecuación y de programación de cultivos.

Pero como esto no es suficiente para entender que se está cumpliendo un programa de reforma agraria conforme a la noción básica que de la misma se tiene en la actualidad, estas actividades conllevan la virtud de acometer labores de redistribución de tierras, afectando las propiedades privadas que existan en las zonas de trabajo; desde cierta superficie en adelante para que campesinos pobres de las mismas regiones, a través de la constitución de "unidades agrícolas familiares" sobre las tierras adquiridas por el Instituto, contribuyan a la labor nacional y simultáneamente puedan recibir los beneficios personales que significan la propiedad de las tierras, la asistencia técnica, económica y social y el auxilio del Estado. Porque no se puede olvidar que en la esencia de la reforma agraria se encuentra este elemento de la redistribución de tierras en favor de quienes no las poseen y las necesitan.

Ocurre sin embargo que aun aprovechando la totalidad de las tierras ubicadas en los valles aluviales, no puede el Instituto volverse de espaldas ante el fenómeno del volumen de población campesina no asentada en esas áreas, por cuanto entre sus funciones, la más importante consiste en buscar las soluciones al mayor número de necesidades a estas familias, por los distintos medios que la ley puso en sus manos. Si bien es cierto que el aspecto económico de la reforma debe siempre tenerse en cuenta y satisfacerse en la mayor medida posible, hay ocasiones en las cuales se impone un sacrificio, al menos parcial, de estas aspiraciones para darle cabida a soluciones de tipo social que resultan inaplazables y decisivas para mantener las condiciones de tranquilidad y seguridad que el país requiere.

Por estos motivos, el "Incora" acomete al lado de programas con una marcada dirección económica, algunos en los cuales este factor de antemano se reconoce como más débil, como menos importante que los otros. Nacen así frentes de trabajo en los cuales fundamentalmente se procura obtener una redistribución de la tierra para adicionarle el esfuerzo de la asistencia técnica, crediticia y social, tendientes a mejorar los ingresos de los campesinos pero indiscutiblemente orientados a introducirlos dentro de la corriente social moderna y hacerlos ciudadanos activos en el desenvolvimiento de los núcleos humanos. Aquí se está reconociendo la necesidad de disminuir la cantidad de campesinos marginados de la vida moderna y ajenos a la utilización y beneficios que el mundo contemporáneo en su desarrollo técnico y cultural brinda a todos los hombres. Por eso no es válida la objeción de que algunos de los proyectos adelantados por el Instituto son inconvenientes por cuanto no se realizan en tierras de primera categoría y que por consiguiente puedan asegurar altos niveles de productividad y producción. Es que el Estado a través del organismo al cual se ha confiado la ejecución de la reforma agraria no puede olvidar a las gentes que por desgracia se encuentran localizadas en tierras de inferior calidad, sino que, por el contrario, debe aumentar su esfuerzo a fin de llevar hasta ellos los adelantos técnicos y los servicios a su cargo.

Pero aun así, continuará existiendo un alto número de campesinos sin tierras que merecen la preocupación de los organismos públicos y que deben ser objeto de atención. El "Incora" tiene previsto que buena parte de ese verdadero excedente halle ocupación y trabajo en las labores que los programas básicos enunciados anteriormente puedan proporcionar. El desarrollo de las zonas altamente productivas, la adecuación de las tierras, la posibilidad de que el aumento en la producción genere un aumento simultáneo en la capacidad de funcionamiento o la creación de nuevas empresas en sectores distintos del agropecuario, con posibilidades de absorción de personal necesario en esta clase de actividades deberán ser en el futuro fuente de ocupación para muchos que hoy por hoy no disponen de ella. Así teniendo origen en la actividad rural, podrá llegarse a una incidencia sobre sectores diferentes que contribuyen a resolver el problema de los mismos habitantes rurales.

Hay otra actividad muy importante que contribuye a la solución de las mismas dificultades: es la

colonización. La colonización no puede quizás incluirse dentro de una teoría de la reforma agraria, como elemento integrante de esta. Pero sin lugar a dudas, en países como el nuestro, en los cuales el Estado dispone aun de considerables tierras fiscales, la colonización constituye un complemento casi indispensable de la reforma y viene a resolver problemas de asentamiento. La posibilidad de descongestionar áreas rurales superpobladas y de ubicar en estas nuevas zonas de explotación a miles de familias, es un medio de satisfacer en buena parte la necesidad de tierra de muchas gentes. Sin embargo, es una tarea difícil y tremendamente costosa cuando a través de ella se pretende crear nuevas propiedades a favor de personas que, orientadas o dirigidas por el Estado van a ocupar las tierras nuevas. Es difícil porque el traslado de los campesinos no se consigue en el volumen deseado. Las gentes no están generalmente dispuestas a abandonar los lugares en los cuales han vivido siempre y en los que tienen una profunda raigambre nacida de tradiciones y factores físicos que los retienen. Y es costosa porque las inversiones necesarias para incorporar tierras vírgenes a la corriente económica son demasiado cuantiosas. La apertura de vías, el simple desmonte del área en proceso de colonización, la construcción de viviendas, la introducción de cultivos y la formación de las fincas, suponen grandes sumas de dinero de que generalmente no se dispone en las arcas de las entidades oficiales.

Estas dificultades hacen más aconsejable el auxilio a la colonización, espontánea caracterizada por la iniciativa y el esfuerzo de quienes sin el impulso directo del Estado se lanzan a la conquista de tierras baldías y comienzan a crear verdadera riqueza por sus propios medios. Por esta razón sin perjuicio de orientar en lo posible esas colonizaciones, el Instituto ha recurrido y seguirá recurriendo al expediente del apoyo a la colonización espontánea, por medio de prestación de servicios tales como el crédito, la asistencia técnica y varios de carácter social, así como el de la expedición de títulos de propiedad que brinden a los colonizadores la certeza de su derecho y les abran las fuentes distintas que implica un derecho de dominio perfectamente saneado.

Todo lo dicho hasta aquí permite descubrir que en sus programas el "Incora" debe hacer una balanceada conjunción de aspectos económicos y aspectos sociales para cumplir con el deseo del legislador, plasmado en la Ley 135 de 1961. No es posible, de ninguna manera, adelantar una refor-

ma agraria teniendo en cuenta simplemente la necesidad de ampliar la producción agropecuaria. Como es también inútil cifrar el objetivo en la simple distribución de las tierras a los campesinos que las necesitan. Las dos cosas son necesarias y, algo más, son indispensables. El acierto en la conducción de estas labores consiste en proporcionar uno y otro factor para que, unidos, completen el proceso del desarrollo armónico e integral del campo. Una política que se oriente tan solo hacia la producción, podrá denominarse "programa de desarrollo agropecuario" o algo similar, pero no reforma agraria. Simultáneamente un esfuerzo dirigido exclusivamente hacia el reparto de tierras no constituye la reforma agraria integral. Es necesario que, al lado de esas labores que tienden a brindar a los campesinos la tierra, se adelanten trabajos que hagan efectiva la propiedad, toda vez que de nada serviría a un individuo sin recursos disponer de un lote de terreno sin los instrumentos económicos técnicos y culturales necesarios para hacerlo productivo y por consiguiente provechoso para su propio mejoramiento.

Estas son las razones para que el Instituto Colombiano de Reforma Agraria adelante su gestión teniendo en cuenta los factores enunciados y los prospectos que les he descrito en forma tan general. Tomar los elementos reales. Medir racional y concienzudamente la capacidad y la perspectiva del sector agropecuario, calcular con realismo las posibilidades financieras y humanas del Estado para acometer obras son ciertamente presupuestos básicos para orientar una política saludable y conveniente. Porque pretender realizar objetivos que están en la mente de los teóricos haciendo abstracción de las circunstancias de hecho que caracterizan las situaciones de cada país es proceder en la región de la fantasía y desacertar en la terapéutica que el medio rural requiere.

Con el objeto de hacer un poco más concretas estas afirmaciones, concluiré esta conversación ante ustedes indicando muy generalmente el volumen de trabajo desarrollado por el Instituto y la forma como en sus líneas generales se ajusta a estos conceptos esenciales y a estas consideraciones básicas. En la actualidad el Incora realiza obras de adecuación de tierras tendientes a recuperar los mejores suelos del país en diez y siete frentes distintos diseminados por varias regiones del país. A través de ellas y la inclusión futura de otras áreas, se pretende obtener el aprovechamiento intensivo de más de trescientas mil hectáreas

(300.000 has.) hoy en su mayor parte desperdiciadas por carencia de obras indispensables para su correcto uso. Pero simultáneamente, y en esas mismas regiones, estas labores suponen la adquisición de predios de propiedad privada con el fin de distribuirlos por medio de la constitución de "unidades agrícolas familiares" entre los campesinos que puedan catalogarse como elegibles dentro de las diferentes zonas.

Además, se adelantan seis programas de parcelación en los cuales se ha prescindido de obras como las enumeradas anteriormente por cuanto la calidad de los suelos no hacen posible la ejecución de programas similares, pero donde es imprescindible la acción del Estado con miras a resolver problemas de variado carácter que afectan la vida de los campesinos habitantes de estos sectores. En estos programas, se cumplen los mismos objetivos que en los otros con la sola diferencia de lo relativo a las obras de adecuación. Por consiguiente, las labores de distribución de tierras de propiedad privada y de asistencia en sus distintas manifestaciones, hacen parte de la gestión oficial.

La colonización recibe impulso decisivo en muchos frentes hoy iniciados por los particulares. Allí, las labores fundamentales tienden a la expedición de los títulos de propiedad para quienes habiendo incorporado con su esfuerzo y trabajo, áreas determinadas a la economía nacional, reúnen los requisitos mínimos que las leyes exigen para el otorgamiento del título respectivo. Simultáneamente se adelantan en dichos frentes actividades de crédito supervisado, que conllevan la necesaria asistencia técnica para garantizar a los beneficiarios una correcta utilización de los recursos otorgados por medio de esta especial y novedosa modalidad crediticia.

Debe notarse cómo, estas actividades del "Incora", obedecen en su desarrollo a los planteamientos iniciales; y cómo el aspecto operativo de la reforma tiende a satisfacer necesidades previamente identificadas y que por tanto suponen también la correcta adopción de los tratamientos más convenientes.

No es posible terminar la presente charla sin advertir cómo nos hemos ocupado apenas de una porción de los aspectos operativos de la reforma agraria colombiana, presentada con las deficiencias que implica discurrir un poco libremente sobre ciertas ideas básicas. Pero hay muchos aspectos distintos que no hemos cubierto. Obtener ob-

jetivos como los señalados y poner en marcha programas de tan vasto alcance, suponen un esfuerzo y una tarea inmensos. Hay cuestiones relativas a la organización misma del Instituto, a los procedimientos empleados en la ejecución de las labores, a las investigaciones numerosas, a las relaciones múltiples con organismos públicos diferentes al "Incora" y firmas y personas particulares, a la preparación de personal técnico y a infinidad de factores que integran la ardua y hermosa tarea de la reforma agraria, suficientes cada una

de ellas para explicar en muchas horas las múltiples facetas que tiene el avance de un proceso como este en el cual estamos empeñados. Pero, como lo advertí al comienzo, ha sido necesario circunscribirse a aquello que me parece más interesante por su carácter general y básico. Espero que lo dicho lleve hasta ustedes una noción general sobre las aspiraciones del Instituto y sobre la manera cómo enfocado el problema del sector rural, se ha procurado darle solución. Mil gracias por su atención.



*GUILLERMO A. BENAVIDES, de nacionalidad colombiana, hizo sus estudios profesionales en la Universidad Nacional de Bogotá y obtuvo el título de Abogado. Ha sido profesor de Derecho Administrativo en diversas facultades. Participó en el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria organizado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) en San José, Costa Rica. En la actualidad ejerce el cargo de Asesor Jurídico del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).*



*El Dr. José Emilio G. Araújo, Jefe del IICA-CIRA, conversa con el R. P. Miguel Angel González, S. J., quien en una de las sesiones del Seminario hizo una brillante exposición sobre el "Desarrollo Económico y la Doctrina Social Católica".*

# Los Recursos Naturales y Origen de la Agricultura

Por  
**José Emilio G. Araújo**

Si ponemos un poco de imaginación, podríamos establecer algunas hipótesis de cómo el hombre se fijó en la tierra y cómo empezó a explotarla. Estas hipótesis encuentran parte de su comprobación cuando se analizan las condiciones bajo las cuales se desarrolla la agricultura aún hoy en día en muchas áreas del mundo.

El primer paso que el hombre habría dado sería el de empezar a recolectar aquella parte de los vegetales que le servirían para su alimentación; primero los frutos y en seguida los granos. Por otro lado, la caza de algunos animales. Fueron las primeras etapas con que el hombre inició su proceso de alimentación al establecerse sobre la tierra.

En estas actividades básicas se observa una diversidad de acción del hombre al utilizar los recursos que concentrará sobre la tierra.

Un grupo de hombres va al bosque, se inquieta en elegir un árbol del cual toma los frutos y los lleva para alimentación de su grupo o familia. Seguramente este hombre al poco tiempo observó que los árboles de su preferencia cuando estaban aislados daban mejores frutos que aquellos que se encontraban en una intensa competencia con otros arbustos y árboles del bosque. Nace ahí la

primera forma del manejo de la tierra, la primera actividad agrícola, que fue la preocupación del hombre en limpiar las cercanías del árbol preferido, eliminando la competencia y haciendo así la primera forma de escarda. Otro hecho que probablemente ocurrió fue que al transportar a su habitación los primeros granos que había tomado en sus correrías por las praderas, tal vez por inadvertencia los dejó caer cerca del sitio en donde estaba habitando y en poco tiempo vio que sus vegetales crecían ahí y le daban el mismo grano que trabajo y caminadas le habían costado recogerlo. Es de notar que las habitaciones se localizaban en estas épocas junto a los cauces permanentes de agua, elemento necesario a la vida del hombre, y así se entiende que en estas márgenes de los ríos la germinación de las semillas caídas se daba con más rapidez, lo cual llamó la atención al hombre. Nació de ésto la idea de plantar esa semilla. En esto se fundamentan los principios de la agricultura por iniciativa del hombre. La primera agricultura fue la agricultura con granos, complementada en seguida con el cultivo del árbol, ya que también el hombre entendió que podría traer para cerca del sitio donde vivía algunos de aquellos árboles cuyos frutos iba a buscar en el bosque.

Otro grupo de hombres encontró la base de su vida en la caza, mediante la persecución y muerte a los animales silvestres para su alimento. El cazador también en cierto momento pasa a observar que algunos animales más dóciles, se someten a él con mayor facilidad y podrían ser domesticados. Entonces encuentra una facilidad mayor en sus actividades. Deja de lado el problema de perseguir animales, pero sí los circunscribe a un área en donde podría cuidarlos y protegerlos para sacar entonces un provecho inmediato. Ahí nace el criador, el ganadero con su rebaño. El hombre encuentra luego en el caballo el medio de movilidad para el cuidado del ganado, al mismo tiempo que le sirve en las operaciones de defensa de ese ganado contra los animales salvajes que atacaban sus rebaños. Por esta razón, lo mismo cuando el ganadero establece el sistema de fijarse más permanentemente en determinada región, no pierde la característica que le daba la condición anterior de lucha por la vida, o sea la de ser básicamente un guerrero.

Obsérvanse ahí las condiciones distintas de que el hombre que se preocupa por establecer la agricultura junto al río es normalmente pacífico, sin grandes ambiciones, con el único propósito de hacer los cultivos que le dieran lo suficiente para su sustento. En tanto, el cazador mantiene sus hábitos de guerrero. La sociedad ganadera tiene tendencia a la conquista, mientras que la sociedad de agricultores es normalmente pacífica. De esto resulta que el ganadero al principio empieza por atacar al agricultor con el propósito de robarle parte de las cosechas, ya que por sus hábitos de vida no podría quedarse en un lugar a hacer agricultura. De ese sistema llega a la forma de dominar al agricultor, pasando a hacer de él un esclavo y así se transforma en poseedor de la tierra y señor de la gente. Este concepto es para nuestro punto de vista muy importante en cuanto al aporte de la tierra a los elementos fundamentales de una nación que surge. El dominio delimita la propiedad, el territorio. Ahí se establece un pueblo con sus instituciones, el dominador representa el gobierno y desde luego un territorio en que se establece un pueblo bajo un gobierno constituye una nación.

Al asentarse en el territorio el hombre deja su vida nómada por la forma sedentaria. Pasa entonces a pensar en cómo utilizar los recursos que estaban en el territorio en el cual se asentó. El territorio cuyas delimitaciones al principio no son

aún bien definidas, es el área en donde el pueblo bajo un gobierno, con sus instituciones, pasa a procurar desarrollar los potenciales que ahí naturalmente se encontraban. El potencial agua, el potencial suelo, el potencial planta, el potencial roca, etc., pasan a ser utilizados por el hombre y transformados en poder. El propio hombre con su inteligencia constituía un potencial psicosocial que fue siendo transformado y desarrollado. El hombre cuando vive en sociedad, desarrolla poco a poco los potenciales políticos que se expresan en el gobierno. El desarrollo integral representa por lo tanto la transformación de todos esos potenciales que tuvo el hombre a su disposición en forma de poder.

Claro está que en este desarrollo se produjeron un sinnúmero de antagonismos internos y entre grupos fueron a las luchas y a las guerras, que provocaron las delimitaciones de los territorios, que permitieron el establecimiento del concepto de soberanía y dieron como resultado final los estados-nación de hoy día.

También en este desarrollo integral, en función de los antagonismos internos, dentro de cada nación se fueron estableciendo las formas de posesión de la tierra en las cuales el poder estaba relacionado con la mayor disponibilidad de este potencial económico. De esto resultó las formas de dominio del hombre, transformado muchas veces en esclavo. El campesino sin tierra o minifundista sin ninguna expresión social es una consecuencia de esta forma elemental de transformación de los potenciales de recursos naturales en que tuvo origen la agricultura como actividad económica primaria.

Los diversos aspectos del desarrollo integral y en particular el desarrollo de los potenciales psicosociales y culturales, además de la importancia alcanzada por la industria y servicios, llevaron al hombre a comprender que los principios de la justicia social no podrían permitir que continuarán existiendo las sociedades primitivas del poderoso y dominador.

Procesos de transformación fueron siendo implantados y entre éstos el de la Reforma Agraria que es el proceso que busca por la revisión de la tenencia de la tierra, abrir en el campo las iguales oportunidades a todos, de modo que no solamente haya la mejor distribución de la riqueza y acceso a los beneficios de una mayor productividad, sino también que con este proceso se posibilite al

hombre que vive en el campo para que pase a ocupar una posición en la sociedad, participando en el poder político, de decisión y gobierno.

Con la redistribución de la posesión de la tierra se plantean los problemas de transformación del uso y del manejo de los potenciales: suelo, agua, clima y planta recursos naturales que el hombre busca transformar para sus propósitos de poder económico y beneficio social. De esto resulta la preocupación de conocer y estudiar los recursos naturales, particularmente los mencionados, para una experiencia técnica y positiva del proceso de Reforma Agraria.

Recursos naturales son todas aquellas existencias originadas por la naturaleza en una génesis regular y de los cuales depende el sustento, el bienestar y el nivel material de la humanidad.

Recursos naturales son aquellos en los cuales el hombre no interviene en su producción, pero que influyen en su vida presente y futura. Así podríamos relacionar los minerales y las rocas, el suelo donde se establecen las plantas, el agua que corre, la foresta, los pastos, los vegetales y animales que naturalmente se establecieron en la superficie de la corteza terrestre. Son por tanto los potenciales que a través del uso inteligente del hombre pueden ser transformados en poder para el desarrollo de un país.

El uso de la tierra en síntesis, si en este término incluimos el uso, manutención y conservación de los recursos naturales, es la base de los cambios económico y geográfico del desarrollo.

El conocimiento de los recursos naturales que sirven a la función de producir los bienes de que necesita el hombre para satisfacer sus necesidades de alimentación, de vestuario, de vivienda, etc., es fundamental a todo planeamiento y ejecución del desarrollo económico y de ahí el interés que tiene el hombre en hacer el inventario y conocer las posibilidades de transformación de los recursos naturales que lo rodean.

Las actividades del hombre que giran en torno del uso de la tierra, tienen por lo tanto que basarse en un buen conocimiento de recursos naturales. El hombre al dejar su forma nómada de vida, en el principio de los tiempos, se fue fijando a la tierra y de ahí se fueron estableciendo varias formas de estructuras agrarias que originaron los sistemas económicas de ocupación y tenencia,

El mundo actual, con el desarrollo y crecimiento de la población, se encuentra frente a una impostergable necesidad de modificar estas estructuras agrarias que se tornaron arcaicas ante el orden económico-social que el estado de hoy impone.

La Reforma Agraria en su concepto de cambio inmediato de las estructuras y de la tenencia de la tierra es una de las etapas de que no podrá escapar ningún Estado en el mundo moderno, cuando tiene en vista el cambio de sus potenciales en poder, o sea el de elevar el nivel de vida de su población al ya citado nivel competitivo en que se toma como meta los más desarrollados.

Los planes de Reforma Agraria, como se deduce de las consideraciones presentadas, necesariamente tendrán que basarse en un análisis adecuado de los recursos naturales de la región en estudio ya que el uso de la tierra regirá las relaciones socio-económicas del hombre, objeto y fin de dicha reforma.

Los programas y políticas de Reforma Agraria necesitarán del conocimiento de los recursos naturales. A éstos se llega por el levantamiento de dichos recursos en áreas o extensiones geográficas donde se busca conocer, clasificar y catalogar los elementos existentes, utilizando técnicas y métodos dictados por especialistas, técnicas y métodos que han evolucionado en los tiempos a medida que el hombre ha desarrollado sus capacidades, función de la observación y experiencia.

Del inventario de los recursos resulta normalmente un mapa en que se aprecia un elemento particular, como sería el mapa geológico de un área o el mapa de suelos de una región, entonces tendríamos el resultado de un método de síntesis como sería el mapa ecológico o el mapa del uso de la tierra.

Los informes correspondientes a un determinado inventario comprenden normalmente las explicaciones y análisis de métodos y resultados que se emplean en el trabajo y permiten que se pueda hacer un planeamiento de desarrollo y ejecución de un programa considerado.

Para la preparación de mapas o cartas, se recurre a métodos geodésicos, topográficos y aerofotogramétricos que tienen por finalidad dar una representación convencional al concepto especial de la tierra, permitiendo que se ubique, que se mida o que se representen los puntos o elementos consi-

derados. La Cartografía es la ciencia o el arte que permite la preparación de los mapas conforme el estudio sea hecho, en forma regional o local, se podrán utilizar mayores o menores amplitudes de representación que implican la adopción de diferentes escalas cartográficas.

No basta con que se estudie la ocurrencia y distribución de los recursos naturales. Es necesario que se investigue sobre todo, la forma por la cual se presentan y las condiciones de resistencia natural que los involucra, dificultando su utilización. La naturaleza es al mismo tiempo amiga hostil, es protectora y adversaria, es constante y mutable; se presenta por tanto en una sucesión de apariencias paradójicas.

Lo que corresponde al hombre es saber utilizar los recursos que la naturaleza le prodiga, le pone a su disposición por medio de esfuerzo, inteligencia, perseverancia, utilizando sin desperdiciar y sin destruir aquellos que son comunes como el aire, el suelo, el agua, la pesca, la caza y muchos otros; o descubriendo y transformando para utilización los poco comunes que la naturaleza esconde en su seno, exigiendo para esto el uso de las más avanzadas conquistas en los campos de las

artes, de la ciencia y de la técnica. Por eso se dice que los recursos naturales **no son**, pero sí **se hacen** y para eso hay que recurrir siempre a la investigación que exige la participación de especialistas que examinan las reservas existentes en estado potencial, lo realizable, lo no realizable y lo que no es realizable aún; los recursos que permiten exploraciones lucrativas, los que no las permiten; las exploraciones que serán más o menos lucrativas y por fin, las actividades que convengan al interés común y las que no pueden contribuir para el bienestar de la población de la región. Tenemos así funciones que competen a los naturalistas en general, quienes responderán las preguntas de lo que existe, cuándo ocurre, por qué y cómo existe, o sea una descripción de las ocurrencias, sin que se atente demasiado para las influencias del hombre en los factores de la naturaleza. Por otra parte, los técnicos de las ciencias aplicadas, el agrónomo, el ingeniero, el geólogo, el geógrafo, el economista y otros se ocupan de verificar las posibilidades técnicas de la realización. La acción de emprender corresponde al gobierno y a los empresarios. A los especialistas en cuestiones socio-económicas incumbe el análisis sobre la selección y prioridad de las empresas más útiles al bienestar social.



*JOSE EMILIO G. ARAUJO, de nacionalidad brasileña, ocupa actualmente el cargo de Jefe del Centro Interamericano de Reforma Agraria y el de Especialista en Recursos Naturales del mismo centro. Obtuvo el título de Ingeniero Agrónomo en la Escuela Nacional de Agronomía de Río de Janeiro y más tarde el de doctor en Agronomía en la Escuela de Agronomía "Eliseu Maciel". Viajó luego a la Universidad de Cornell (USA), en donde cursó estudios a nivel de postgraduado. En su país siguió el curso avanzado de la Escuela Superior de Guerra. Es catedrático vitalicio de Geología Agrícola en la Escuela "Eliseu Maciel", de la cual llegó a ser su Director. Pasó luego a ocupar el cargo de Director del Instituto Agronómico de Sul. Fue Director y organizador del Centro de Treinamiento e Informacao do Sul. Colaboró en el Ministerio de Agricultura como Jefe de Asesoría Técnica de la Comisión de Planeamiento y más tarde en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica desempeñó el cargo de Asesor del Sector Agrícola. En el IICA-CIRA ha dirigido los últimos cursos anuales sobre Reforma Agraria, ha tomado parte en importantes investigaciones y ha participado en muchos cursos, seminarios y reuniones internacionales. Asimismo, ha hecho diversas publicaciones de carácter científico.*

# La Iglesia Católica Frente al Mundo Rural

Por  
**Guillermo Villegas, S. J.**

La Iglesia Católica en los últimos años ha puesto especial atención a los problemas del campo, ya que éstos se han agudizado en los países en vía de desarrollo debido a múltiples factores analizados con sumo cuidado por los Sumos Pontífices Pío XII y Juan XXIII.

Pío XII decía el 2 de Julio de 1951:

“Una doble comprobación, antes de todo razonamiento, impone a los menos atentos la convicción de la importancia de estos problemas. Por una parte, el hecho de que la más amplia fracción de la humanidad vive así en el campo, sea en fincas aisladas, sea en aldeas, sea en pueblos; por otra parte, el hecho de que, aun concerniendo inmediatamente a estas poblaciones, estos problemas, por su resonancia mediata, interesan de modo extraordinario a la humanidad entera y están en relación con la estructura interna del Estado y aun de la Iglesia, por la influencia profunda ejercida sobre la evolución biológica e intelectual, espiritual y religiosa de la humanidad”.

Y más adelante continúa; haciéndose una pregunta:

“Más aún: se puede decir hoy que el destino de toda la humanidad está en juego; ¿se llegará, sí o no, a regular mejor esta influencia de suerte que se conserve a la vida espiritual, social y económica del mundo rural su fisonomía propia y a asegurarle sobre toda la sociedad humana una acción, si no preponderante, al menos igual?”

El 11 de Junio de 1953 el mismo Pontífice dirigía estas palabras a la VI Asamblea de la Federación Internacional de Agricultores:

“Se puede también denunciar, quedando dentro del espíritu de la doctrina social de la Iglesia, un error esencial del desarrollo económico a partir de la aparición del industrialismo moderno: el sector agrícola ha venido a ser de un modo absolutamente anormal un simple anejo del sector industrial y sobre todo del mercado. Cierta número de economías nacionales no han conseguido desarrollar armoniosamente las posibilidades de producción que la naturaleza ha dado”.

Teniendo especial importancia la alocución a los Miembros del Congreso de la Confederación

Italiana de Agricultores hecha por Pío XII el 15 de noviembre de 1946, presentamos su resumen:

A).—Introducción:

1-2-Salutación.

B).—El valor de la explotación agrícola:

3.—El contacto con la tierra;

4.—Fortaleza económica de la vida campesina;

5.—Necesidad de conservar la esencia de la civilización rural;

6.—Su carácter familiar;

7.—Adaptación al progreso técnico;

8.—Resistir la tentación de la ganancia fácil;

9.—Formación técnica;

10.—Reforma técnica, reforma jurídica y reforma agraria.

C).—Oposición entre la ciudad y el campo:

11-12-El campo y la ciudad moderna, producto del gran capitalismo;

13.—El trabajo del campo representa el orden natural;

14.—Penetración del capitalismo en el campo;

15.—La oposición se agrava con el estatismo;

16.—La Acción de los interesados

D).—Una palabra sobre el trabajo:

17-18-Distribución de la renta y cooperación con otros grupos;

19.—Votos finales.

Juan XXIII se esfuerza en subrayar la responsabilidad de los hombres y de los Gobiernos frente

a los problemas rurales. Tiene especial importancia en sus intervenciones sobre esta materia la alocución a los campesinos italianos el 19 de abril de 1961 y su inmortal Encíclica *Mater et Magistra*, de la cual hicimos un breve comentario en la publicación del CIRA sobre el primer semanario para Curas Párrocos.

De todos los textos Pontificios sobre este tema aparece claramente la necesidad de una reforma estructural en el campo agrario, que dé tierras al campesino y los instrumentos necesarios para hacerlas producir. Esto conlleva una serie de cambios en lo social, económico, cultural, etc., que hagan vivible humanamente el campo y abra horizontes a quienes consagran su existencia a esta noble y benéfica profesión.

La obra de restauración social, a nuestro entender, debe comenzar por la agricultura, base económica de nuestra nación. Pueblo agricultor, no sobreviviremos sino por la tierra. Aunque el esfuerzo debe ser unánime en todas las fuerzas que intervienen en el desarrollo integral de la vida nacional, con todo hay que poner todo énfasis en la acción del Estado, llamado por su propio fin a coordinar todas las actividades relacionadas con una justa reforma social agraria.

Las razones de esta intervención tan a menudo urgida por los textos Pontificios pueden resumirse en los siguientes puntos:

**a) Por causa de su importancia.**

La población rural, dada su elevada natalidad, es el depósito de la vida de la nación. Del campo se sacan las riquezas necesarias para el sustento de la vida. Los agricultores pueden ser los mayores consumidores de los productos industriales.

**b) Por causa de sus dificultades sociales.**

“El sector agrícola, casi en todas partes, es un sector deprimido, sea por lo tocante al índice de productividad de las fuerzas del trabajo, sea respecto al tenor de vida de las poblaciones agrícolas y rurales”. (M. et M.)

Como efectos lamentables, provenientes de estas dificultades son el éxodo rural y el desafecto general para el oficio de agricultor, el aislamiento social y el decaimiento de este sector tan importante de la producción.

**c) El Estado debe proteger la agricultura con una política agraria.**

—Que haga atractivo el campo para el campesino;

—Que le permita encontrar los recursos suficientes para levantar la familia;

—Que desarrolle la instrucción fundamental y profesional del agricultor;

—Que incremente la edificación de sus viviendas;

—Que fomente la asociación profesional y la cooperación, únicas instituciones que pueden acabar con los intermediarios, los mayores explotadores de los campesinos y agricultores;

—Que fomente el crédito agrícola;

—Que haga eficientes los servicios públicos;

—Que perfeccione y adapte la producción al consumo;

—Que realice una justa reforma agraria, etc.

La misma Doctrina expuesta por S. S. Juan XXIII en su Encíclica "Mater et Magistra" puede compendiarse así:

- 1).—Desarrollar en el campo los servicios públicos esenciales para conseguir "un tenor de vida digno".
- 2).—Armonizar la agricultura con los otros sectores económicos. Descuido casi total del sector agrícola. (Desequilibrio). El desarrollo de la agricultura beneficiaría los otros sectores.
- 3).—Una política agraria concreta. El Papa la especifica en 6 puntos:
  - a).—Sistema tributario justo y equitativo, teniendo en cuenta riesgos y lentitud del sector agrario;
  - b).—Política crediticia especial para la agricultura;

c).—Llevar todos los seguros al campo:

—para los productos;

—para las personas;

d).—Defender los precios de los productos agrícolas:

—tarea en gran parte de los mismos agricultores: organizándose.

—acción moderadora del Estado.

e).—Las industrias y servicios agrícolas deben instalarse en las mismas zonas de producción;

f).—Estructuras conforme con la dignidad humana. Recomienda la Empresa Familiar.

Luigi Civardi en su libro "Nuevo Orden Social" comenta acerca de la Reforma Agraria:

"El hambre de tierra que siente el proletario agrícola es un hecho lógico y natural. Cada cual siente un apego espontáneo por aquello que le cuesta sacrificio, que se lleva parte de la propia persona: su sangre, su sudor, su fatiga..."

"La difusión de la pequeña propiedad agrícola que se obtiene de la transformación del latifundio, conduce a aquella desproletarización que hemos reconocido como una exigencia y una característica del nuevo orden social.

"Con esta prudente reforma se curan juntas muchas enfermedades que infectan el actual ordenamiento: suprime, o al menos reduce de proporciones ese fenómeno inferior que es la masa de aparceros, etc.; se elimina la especulación de intermediarios desaprensivos; se borra el parasitismo de los propietarios..."

N. Drogat, S. J. en la conclusión de su artículo "L'Eglise et le Monde Rural", publicado por la Action Populaire en sus folletos "Orientations", dice:

"La Iglesia pide:

—Que el valor social, jurídico y aún económico de la explotación familiar sea netamente reco-

nocida y que una sana política asegure a esta forma de explotación los medios de desarrollo;

—Que se vele por mantener entre el sector urbano y el sector rural un justo equilibrio, evitando los efectos nocivos que puede tener un éxodo rural demasiado intenso, desde el punto de vista económico, social y religioso;

—Que en la organización profesional, se dé una legítima autonomía a los grupos profesionales, bajo el control del Estado”.

La Iglesia recuerda que, en un mundo amenazado por el hambre y demasiado frecuentemente reducido a la sub-alimentación, hay un deber de cul-

tivar la tierra, empleando los métodos más eficaces, para asegurar a los hombres una subsistencia conveniente.

En fin, en una sociedad que hoy tiene el riesgo de “perder su alma”, la Iglesia cuenta con la Acción Católica rural y la formación de sus militantes para conservar los valores auténticos, espirituales, morales y religiosos, sin los cuales el fermento materialista y el tecnicismo amenazan corromper los espíritus y los corazones.

La voz de la Iglesia es un grito de alarma. La indiferencia y el quietismo en esta hora crítica frente a los problemas rurales son un grave pecado social.



*GUILLERMO VILLEGAS, S. J., colombiano. Después de adelantar estudios secundarios en el Colegio de San Ignacio de Medellín, ingresó a la Compañía de Jesús. Terminados sus estudios eclesiásticos recibió su ordenación sacerdotal en Bogotá el 31 de diciembre de 1951. Posteriormente viajó a Roma, en donde hizo una especialización en Sociología en la Universidad Gregoriana de esa ciudad. Viajó después a Bélgica, Francia, Inglaterra, España, Canadá y Estados Unidos para estudiar los movimientos sociales en cada uno de estos países. Regresó luego a su patria, en donde ha venido trabajando en la Coordinación Nacional de Acción Social como Director del Instituto de Fomento Agrícola de Colombia, cargo que ocupa actualmente. Asimismo es profesor de Doctrina Social en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.*

# El Sacerdote, Comunicador por Excelencia

Por  
**Rodrigo Peña Andrade**

Aun para el más experto comunicador profesional es difícil dirigirse a una tan selecta reunión de colegas con la práctica y la vocación de ustedes. Los sacerdotes, en efecto, tienen a la comunicación como su principal instrumento. Su vida y su acción transcurren dentro de ella, y se sirven eficazmente de las más diversas técnicas, personales y masivas.

Por esto, más que un carácter didáctico le daré a esta conversación con ustedes la forma de repaso y discusión de ideas sobre el papel de la comunicación en el desarrollo económico y en la Reforma Agraria. Pero, antes les contaré que en un estudio que acabamos de terminar sobre el Crédito Supervisado en Colombia encontramos con muchísima extrañeza que en ningún caso fue mencionado el sacerdote como el medio por el cual los agricultores conocieron los programas, la existencia y el valor de las ideas nuevas, de las nuevas prácticas que pueden utilizarse en sus actividades normales. Repito que con muchísima extrañeza porque de acuerdo con el conocimiento rápido que tengo del país en sus áreas rurales, considero que el sacerdote ejerce una poderosa influencia dentro de estas zonas, y aun dentro de las

urbanas. El sacerdote, en mi concepto, es el enlace más apropiado entre la vida moderna y la vida tradicional, y por su preparación y ubicación social puede aportar todo aquello que es benéfico en las áreas modernas para beneficiar de esta manera a las áreas atrasadas.

En otro estudio, realizado en Bolivia, encontramos que en las regiones católicas la influencia del sacerdote es mínima, en tanto que en aquellas que profesan otras religiones la influencia de sus líderes religiosos es máxima. El ejemplo anterior, solo tienen el propósito de despertar inquietudes dentro de este selecto auditorio. Es notable concluir que el sacerdote está perdiendo el liderazgo natural que ha tenido durante muchas generaciones, pero también es importante destacar que es urgente y necesario que lo recupere a través de propósitos y de actos que cambien su imagen ante las gentes, para que vean en él a un personaje que contribuye eficazmente a cambiar sus vidas, a mejorar sus conocimientos y los resultados de sus esfuerzos y fatigas.

Con esta pequeña presentación, podemos ahora entrar al examen de la Comunicación, de sus procesos y de sus aplicaciones.

## I. INTRODUCCION

En nuestros países de reciente desarrollo, nada es más importante que la trasmisión de ideas útiles. En el proceso de una buena comunicación radican las potencialidades de millones de seres para vencer la ignorancia, la pobreza y las enfermedades, y para alcanzar sus objetivos económicos y sociales de seres humanos.

El enorme reto de los ejecutores y promotores de la Reforma Agraria es tener ideas útiles para una audiencia, tener algo importante que transmitir, conseguir un significado claro de esa idea, obtener su aceptación y motivar a la gente para adoptarla y practicarla.

Todo agente de cambio de zonas rurales acepta una grave y una excitante responsabilidad. Grave en el sentido de que el bienestar de los grupos humanos y a menudo la propia vida de esas personas, depende en su habilidad en concebir y ejecutar programas efectivos de desarrollo rural. Y excitante en el sentido que es parte de un gran movimiento transformador (podríamos llamarlo revolucionario) para ayudar a esa gente a vivir digna y racionalmente.

El éxito o fracaso de su misión como planificadores o ejecutores de algún aspecto de la Reforma Agraria, está determinado por su habilidad en comunicar buenas ideas. La buena comunicación no consiste únicamente en dar información sino en crear comprensión. No consiste únicamente en impartir conocimiento, sino en ayudar a la gente a obtener un claro significado de ese conocimiento.

Los cambios sociales, económicos y políticos que persiguen todos los programas de Reforma Agraria ocurrirán en un gran número de personas únicamente cuando se haya comunicado eficientemente tanto a los líderes de opinión como al público en general y, muy especialmente, a los afectados por la reforma, ideas útiles para ellos, en forma tal que las ideas sean comprendidas y utilizadas.

Grandes incomprendiones resultan de fallas de comunicación. Demasiada gente que dice cosas erradas, en momentos inadecuados, en forma incorrecta, a gente inapropiada es una de las causas del lento desarrollo. Necesitamos, por lo tanto, gente que diga las cosas correctas, en momentos adecuados, en forma correcta y a la gente apropiada. Esta es la fórmula de una buena comunicación.

Trataremos, en estas discusiones, de sistematizar el conocimiento que Ud. ya tiene respecto del papel de la comunicación en el desarrollo de un país, y en especial del desarrollo rural; de los principios, elementos y factores limitantes de la comunicación humana, así como algunas recomendaciones prácticas para la utilización de las habilidades individuales y de las disponibilidades de los medios institucionalizados. El propósito de esta información es ayudarles a ser más efectivos en su misión como verdaderos agentes de cambio no solo de comunidades afectadas por los proyectos de Reforma Agraria, sino de amplias zonas humanas.

## II. EL PAPEL DE LA COMUNICACION EN LA REFORMA AGRARIA

La década del 50 fue testigo de la amplitud de los proyectos de desarrollo económico en todo el mundo. En América Latina, podemos decir que este proceso se aceleró notablemente en el último lustro, contribuyendo a ello la Declaración de Punta del Este. En todos los casos, la Reforma Agraria fue reconocida como importante medio para lograr el desarrollo deseado.

América Latina vive hoy una "Revolución de Aspiraciones crecientes" donde la gente de sectores retrasados y empobrecidos, repentinamente adquiere el sentido de que es posible una nueva vida. Un gran influjo de expectativas y de aspiraciones, de deseos y demandas, se han despertado en nuestros pueblos rurales, que por siglos permanecieron desesperados e inertes. Todos sabemos que es más fácil despertar aspiraciones que satisfacerlas. Y para evitar que esta "revolución de aspiraciones crecientes" se transforme peligrosamente en una "revolución de frustraciones crecientes", es necesario mantener el equilibrio en las sociedades ante estos rápidos cambios actuales.

En nuestros países de reciente desarrollo, parece que este equilibrio puede conseguirse con la trasmisión de ideas útiles. En el proceso de una buena comunicación radica pues las potencialidades de millones de seres para vencer la ignorancia, la pobreza y las enfermedades, y para alcanzar sus objetivos económicos y sociales de seres humanos.

Existe una directa relación en todas las sociedades, entre la estructura y organización de las comunicaciones y el carácter, el tono y —aun hasta cierto grado— el contenido de las expresiones

de desarrollo. Fue la presión de las comunicaciones la que trajo como resultado la caída de las sociedades tradicionales. Actualmente, en varias zonas de América Latina, es la creación de nuevos sistemas de comunicación y la aceptación de nuevos contenidos de las comunicaciones las que determinan los prospectos de la mayor parte de las reformas.

En todo nuestro mundo tradicional, las esperanzas y temores acerca de una nueva clase de vida están incesantemente estimulados por comunicaciones externas, las cuales a su vez son mezcladas —en ocasiones peligrosamente— con memorias de viejas tradiciones. Quienes cuya sentido del universo estaba largo tiempo limitado por el mundo de la villa, la vereda o de la tribu, están siendo urgidos a considerarse como miembros de grupos y sociedades cada vez más amplias. Las relaciones entre ciudadanos y gobernantes nunca son estáticas; aun en culturas tradicionales como la mayor parte de nuestro sector rural, los individuos están en constante reajuste y re-evaluación, ya sea violenta y errática, o gradual y persistente. Sus sentimientos, emociones y juicios acerca de sus identidades colectivas se moldean, cambian, aparecen y vuelven a desaparecer en forma no sistematizada.

Los continuos y aun violentos cambios en la vida de un sinnúmero de gente, han sido a menudo suficientes para prender la chispa de las reformas; sin embargo grandes cambios son aun necesarios para establecer la realidad de una reforma viable.

La comunicación es la telaraña de una sociedad humana, la estructura de un sistema de comunicación, con sus canales más o menos definidos, es el esqueleto del cuerpo social que lo conforma. El flujo de la comunicación determina la dirección y el ritmo del dinámico desarrollo social. Por lo tanto, es posible analizar todos los procesos sociales (y la Reforma Agraria puede considerarse como uno de ellos) en términos de la estructura, contenido y difusión de la comunicación.

Como veremos posteriormente, la comunicación está relacionada con la organización social, en por lo menos tres formas: 1) los sistemas sociales son producidos a través de la Comunicación. 2) Una vez que se haya desarrollado el sistema social, este determina la comunicación de sus miembros, y 3) el conocimiento del sistema social puede ayudarnos a hacer predicciones más confiables acerca de la gente, sin necesidad de la empatía, sin nece-

sidad de la interacción, sin conocer otra cosa de esa gente que los roles que ésta tiene en el sistema.

Por lo tanto la estructura de la comunicación social, refleja la estructura y el desarrollo de la sociedad. La intensidad de la actividad de comunicación (desarrollo de los medios colectivos de información y de sus audiencias, el cambio de roles de comunicación interpersonal de las sociedades tradicionales a organizaciones de comunicación, la multiplicación y diversificación de las cadenas de comunicación) refleja el desarrollo económico de la sociedad.

### **A. Comunicación para la Reforma**

En forma explícita o implícita, son tres los objetivos de la mayoría de los programas de Reforma Agraria: 1) elevar las habilidades, capacidades y actividades del agricultor, para ponerlas más a tono con las potencialidades; 2) sustituir los métodos ineficientes, despilfarradores y humillantes de producción de la tierra, por los que sean eficientes y dignificantes, y que sirvan para ennoblecer al hombre del campo; 3) incorporar al habitante rural a la vida económica, social y políticamente activa del país.

En definitiva, todo programa de Reforma Agraria tiene que reconocer que el hombre es el agente activo de la relación hombre-tierra, siendo ésta solo un elemento pasivo.

Habilidades y actividades, métodos de trabajo y conocimiento de oportunidades disponibles por el campesino, tienen que ser aprendidas o desarrolladas, es decir, comunicadas.

Es por esto que en sociedades no totalitarias como las nuestras, todo programa de desarrollo requiere urgentemente un programa simultáneo de comunicación. No es suficiente fortalecer las estructuras planificadoras y administrativas. Es también indispensable crear los sistemas que explicarán los conceptos y los hechos, para moldear las actitudes, y como consecuencia, las acciones de los diversos públicos de los que depende esa Reforma.

Este concepto de Reforma Agraria, tiene diferentes significados para los diversos sectores de la población, y aun entre los individuos de estos sectores, significados formados por el "marco de referencia" individual y de grupo. Para el políti-

co, tal vez es una arma de combate. Para el economista, un factor para acelerar el desarrollo. Para el sociólogo, un cambio de la estructura arcaica social. Para el asalariado agrícola, quizás la medicina ideal para todos sus males. Para el terrateniente, el enemigo de su seguridad social, económica y política. Para cada sector, la Reforma Agraria adquiere un significado diferente, en dirección, intensidad y grado.

Por otro lado, todo plan de Reforma Agraria requiere de sus promotores y ejecutores una "mística" de su contenido, para que puedan transmitirla a los afectados por la reforma y conseguir así la acción integral para su implementación. Esta mística no es otra cosa que una disposición para reaccionar de un modo evaluativo en favor del estímulo REFORMA AGRARIA. En otras palabras, requiere moldear la actitud de los individuos para que acepten, respalden y contribuyan a la Reforma.

Debemos recordar, entonces, que la actitud de los individuos está basada principalmente en los hechos; pero como no es posible que todos puedan observar directamente estos hechos, es entonces que entra en juego la importancia de la comunicación para reportar esos hechos o para anunciar su proximidad.

Si aceptamos por otra parte, que la base del comportamiento humano (sea individual o colectivo) son las actitudes y las opiniones y que todo acto de comunicación trata de influir en alguna forma este comportamiento; entonces convendremos también en que la buena comunicación puede colaborar efectivamente para la realización de la Reforma Agraria.

Por todo lo expuesto, débese considerar que la gran variedad de intereses que interfieren para el éxito de la Reforma, la gran variedad de condiciones en que se encuentran los diferentes públicos afectados por ella, originan igualmente diferentes significados de la Reforma. Esto a su vez, obliga a sistematizar un plan de comunicaciones dirigido para cada público, para cada circunstancia, y para cada propósito.

## **B. Sistemas de Comunicación y sus Funciones**

El plan de comunicación para la Reforma Agraria debe contemplar tres funciones principales: de información, de Comunicación Educativa y de Relaciones Públicas (externas e internas).

Explicaremos brevemente estos conceptos:

Con el advenimiento de la Reforma Agraria, hay que comunicarse con muchísima más gente y hay que atender problemas especiales y apremiantes de información, ya que el proceso de la reforma desencadena un proceso simultáneo de comunicación colectiva. Será suficiente, en algunos casos, que ciertos públicos conozcan las actividades del programa. Se parte desde el acierto de que una persona bien informada tiende a actuar racionalmente.

La asistencia técnica, que en definitiva no es otra cosa que educación informal, opera necesariamente por algún sistema de comunicación. El experto Luis Ramiro Beltrán lo explica con claridad al señalar que el problema de la capacitación de las masas campesinas, de suyo difícil en los países con medios deficientes de transporte, con escasa electrificación rural y con altos índices de analfabetismo, se agudiza con el advenimiento de la Reforma Agraria.

Esta Reforma, multiplica el problema anotado en proporciones que deben causar preocupación, cuando no alarma. Bastan algunos ejemplos: millares de campesinos pasarán a ser propietarios. Centenares de terratenientes dejarán de serlo. Los primeros necesitarán del adoctrinamiento multitudinario para no esperar que las instituciones les hagan todo un mundo nuevo de la noche a la mañana, y necesitarán de información tecnológica para dar contenido económico a su conquista social.

Por último, los programas de Reforma Agraria son, en la mayor parte de nuestros países, muy nuevos, y comprenden una área crítica de mucha tensión social. Un programa tan sensible y a veces tan vulnerable, necesita contar con la simpatía de la opinión pública; debe gozar del apoyo de la mayoría ciudadana y, en las áreas rurales, debe contar con la comprensión de la población afectada. El público, para otorgar su confianza, tiene que conocer el desarrollo de los planes de trabajo, y mediante la proyección de una imagen correcta, tener la sensación de que la Institución de Reforma Agraria es una entidad seria, responsable y eficiente. Además, todos los miembros de la institución, en su acción pública y privada, proyectan la imagen de la Institución a la que sirven. Lo mismo cabe decir de los funcionarios, agencias y organismos autónomos del Estado. Conviene asegurarse de que todo este personal comparte los objetivos del programa de Reforma Agraria. Todo

esto podría lograrse con programas externos e internos de Relaciones Públicas.

Con lo expuesto, no se quiere significar que las funciones son excluyentes. Únicamente intentamos resaltar la necesidad de incluir estas tres funciones en los sistemas de comunicación de reforma agraria, y su importancia en la labor de todos sus agentes de campo.

8711111111

### III. FUNDAMENTOS DE LA COMUNICACION

#### A. Campo de Acción y Concepto de la Comunicación

Todos nosotros estaremos de acuerdo en que nos comunicamos porque nos resulta útil hacerlo. La comunicación, como instrumento de interacción social, nos permite dividir el trabajo, "conocer" a otras personas, predecir su conducta, responder a sus necesidades y conseguir que respondan a las nuestras. Nos comunicamos para tomar conocimiento del ambiente, para correlacionar las reacciones, para intercambiar mercancías, para vivir mejor. Todo esto es cierto. Lo que algunas veces olvidamos es que nos comunicamos para ser, para vivir, para comprendernos a nosotros mismos, para escucharnos, para que se nos tome en cuenta.

El hombre es un animal que se comunica. Obtenemos mucho del sentido de lo que somos, del concepto que tenemos de nosotros mismos, por medio de la comunicación con nosotros mismos y con otros. Nos hablamos a nosotros mismos con el fin de tomar decisiones, de conocernos y conocer a otros, y aun para pasar el tiempo. Ciertamente muchas de las investigaciones sobre la razón por la cual la gente atiende los medios de comunicación para las masas, indican que ellas leen, o escuchan o miran en busca de compañía —para pasar el tiempo.

Ser es comunicar. El hombre sin la comunicación no se diferencia de otros animales. Nuestra habilidad de simbolizar, de llevar con nosotros símbolos adonde vamos, de interpretarlos y relacionarlos, de cambiarlos, es nuestra característica distintiva. Sin comunicación dejamos de existir —como criaturas sociales, por lo menos.

No sería difícil demostrar que cualquiera de nosotros gasta tres cuartas partes de nuestro tiempo activo comunicando, ya sea escuchando, ha-

blando, leyendo o escribiendo. Los planificadores y ejecutores de proyectos de Reforma Agraria, gastarán de 8 a 10 horas diarias, todos los días, interviniendo en actos de comunicación.

El campo de acción de la Comunicación es, por lo tanto, enormemente amplio. La gente puede comunicarse en varios niveles, por muchas razones, con mucha gente, en muchas maneras.

Esta palabra "Comunicación" no solo se aplica al transporte de personas u objetos, a los sistemas de transmisión y recepción por canales alámbricos o inalámbricos. En un sentido más amplio, "Comunicación" se aplica al conjunto de sistemas de relación entre los seres humanos.

"Comunicación" viene del latín *communis*: común. Cuando nos comunicamos, estamos tratando de establecer una **comunidad** con alguien, o sea que estamos tratando de compartir una experiencia, una idea, un sentimiento o una actitud.

El lenguaje es únicamente uno de los códigos que usamos para expresar nuestras ideas. Varios científicos han estudiado la comunicación que incluye gestos verbales: expresiones faciales, movimientos de brazos y piernas entre audiencias de cine, uso del tiempo, distancia de conversación entre personas, etc. En resumen, todo aquello que la gente puede adscribir significado puede ser usado para la comunicación.

#### I. El Propósito de la Comunicación

Es popular distinguir entre educación (informar), propaganda (persuadir) y distracción (entretener). Sin embargo, no es posible definir esta distinción. El teatro, por ejemplo, es un vehículo distinguido de comunicación, con una considerable tradición y herencia. Mucha gente clasifica al teatro como un medio de entretenimiento, sin embargo, se podrían citar innumerables ejemplos de obras de teatro que nacieron con la intención de tener, y en realidad tuvieron, efectos de significación en las audiencias, además del "entretenimiento". Lo mismo podemos decir de la prensa y de la educación, cuyos profesionales afirman que no tratan de persuadir a la gente, que únicamente están informándola. Pero el hecho de presentar ciertos datos en una crónica periodística, o de informar (o no informar) sobre determinadas teorías filosóficas, tiene efecto en los niveles de conocimientos, en el proceso del pensamiento y en las actitudes de sus audiencias.

Desde el punto de vista del estudio de la comunicación humana es más útil definir el propósito de la comunicación como objetivo del originador o receptor de un mensaje, que como la propiedad del mensaje en sí. Es decir, nuestro propósito básico en la comunicación es llegar a ser un agente influenciador; llegar a influir en los demás, a nuestro medio ambiente físico, a nosotros mismos, para alcanzar a ser un agente de determinación, a "tener voto en la forma como son hechas las cosas". En pocas palabras: **comunicar para influir, para afectar con intención.**

Por otro lado, cualquier acto de comunicación humana incluye la producción de un mensaje por alguien, y la recepción de ese mensaje por alguien. Todo análisis del propósito comunicativo o del éxito en alcanzar la respuesta deseada, necesita plantear y contestar a la pregunta: para quién fue dedicado el mensaje?

Esta distinción entre receptores intentados y no intentados es importante por: 1) el comunicador puede afectar a otros en una forma diferente a la intencionada, su mensaje puede ser recibido por personas diferentes para las que fue enviado; y 2) quien critica un mensaje debe conocer el propósito del comunicador.

Después de haber decidido el objetivo de la comunicación —el quién del propósito— se presenta un interrogante: Cómo intenta la fuente o el receptor influir en la conducta? Qué efecto desea producir?

Podemos colocar cualquier propósito de comunicación en algún punto a lo largo de una línea continua, que tiene en él un extremo, el "propósito consumatorio" y en el otro el "propósito instrumental". La posición a lo largo de esta línea continua se determina por la respuesta a: Con qué grado, el propósito del mensaje, fue alcanzado completamente al momento de su consumación? Con qué grado de consumación es únicamente un instrumento para producir posteriores respuestas?

Wilbur Schramm diferencia en otra forma, cuando habla acerca de "recompensa inmediata" y "recompensa retardada". Sugiere que los individuos son premiados inmediatamente después de recibir o producir algún mensaje. Por ejemplo, un artista puede componer una obra musical y sentirse satisfecho durante el proceso de la composición. Puede exponer su obra a una audiencia. Por ejemplo, el cooperólogo puede invitar a

una reunión para tratar de la formación de una cooperativa, y sentirse satisfecho por el éxito en la concurrencia. Puede exponer su idea de formar una cooperativa, intentando que su audiencia comparta su intención. Estos son ejemplos de propósitos consumatorios. Por otro lado, puede citar a una reunión a los líderes de la comunidad con la intención de que estos le respalden en la reunión que tendría posteriormente con toda la comunidad. La respuesta favorable producida en su audiencia es instrumental para producir posteriores actos: la persuasión a los miembros de la comunidad para formar la cooperativa. Este es un ejemplo de propósito instrumental.

El receptor del mensaje puede también tener propósitos consumatorios instrumentales. Puede leer un informe por razones consumatorias; puede estudiar técnicas, y principios para estar en condición de resolver problemas en su trabajo. También existe evidencia de que los propósitos de la fuente y del receptor pueden —y a menudo son diferentes, y a pesar de ello cada uno conseguir lo que intenta. Un lector puede comprar una revista popular porque le interesa el material que trae la publicación (propósito del receptor) y puede ocasionalmente empezar a comprar los productos que son anunciados en la revista. (Propósito de la fuente).

Con estos antecedentes, veamos ahora un resumen del proceso de la Comunicación.

## **B. El Proceso de la Comunicación**

Toda situación de comunicación es diferente de otra en alguna forma; sin embargo, podemos intentar aislar ciertos elementos que tiene toda situación en común. Pero primero debemos discutir el concepto de proceso, ya que si empezamos a tratar sobre un esquema del proceso de la comunicación sin antes tener un significado común de la palabra "proceso", nuestra discusión podría distorsionar puntos posteriores.

Quinientos años antes de Cristo, Heráclito recalcó la importancia del concepto de proceso cuando dijo que "un hombre no puede bañarse nunca dos veces en el mismo río". La teoría de comunicación refleja este punto de vista de proceso. Rechaza la teoría de que la Naturaleza consiste de eventos o ingredientes separables entre sí. No se puede hablar de **el** comienzo ni de **el** fin de la Comunicación.

La base del concepto de proceso es la creencia que la estructura de la realidad física no puede ser descubierta; que debe ser creada por el hombre. Al "construir" la realidad, el teorista selecciona sus percepciones para organizarlas de una manera o de otra. Puede llamar a ciertas cosas "elementos" o "ingredientes". Al hacerlo, tiene en cuenta que no ha descubierto nada; que únicamente ha creado un grupo de artificios que pueden o no ser útiles para analizar o descubrir el universo.

Cuando tratamos de un proceso, como el de la Comunicación, nos encontramos con por lo menos dos problemas: 1) debemos detener la dinámica del proceso, de la misma manera que detenemos el movimiento cuando tomamos una fotografía con una cámara filmadora. Podemos hacer observaciones útiles de las fotografías, pero erramos si olvidamos que la cámara no es la reproducción completa de los objetos fotografiados; 2) el otro problema al describir un proceso deriva de la necesidad del uso del lenguaje. El lenguaje por sí solo, como es usado por la gente a través del tiempo, es también un proceso. Al usar el lenguaje para describir un proceso debemos escoger ciertas palabras. Debemos congelar el mundo físico en cierta manera. Como dice el lingüista Hayakawa, la palabra no es la cosa, es meramente un mapa que podemos usar para guiarnos en la exploración del mundo.

Como sabe todo buen cocinero, lo que hace un buen pastel es el proceso de mezcla, de combinación y de horneada. Los ingredientes son necesarios, pero no suficientes.

Con este concepto establecido de proceso, podemos hablar ahora de ingredientes que parecen ser necesarios para que ocurra la comunicación. Deseamos mirar como elementos: **quién** está comunicando: **por qué** está comunicando, y a **quién** está comunicando. Deseamos mirar los comportamientos de comunicación, los mensajes, **qué** es lo que la gente trata de comunicar. Deseamos conocer **cómo** la gente trata sus mensajes. Deseamos examinar los canales, los medios de comunicación que usa la gente para que sus mensajes lleguen a sus públicos, a sus lectores o escuchas.

## I. Elementos y Esquema de la Comunicación

En los últimos años se han presentado muchos intentos para desarrollar esquemas del proceso

de la Comunicación. Ninguno puede decirse que es el "correcto" o el "verdadero". Algunos pueden ser más útiles que otros, algunos pueden corresponder más que otros a la finalidad para la que se desarrollaron.

Aristóteles fue el primero en trazar el esquema de la Comunicación cuando trató sobre Retórica. Dijo que tenemos que considerar tres ingredientes: el orador, el discurso y el auditorio (quién, qué, a quién). Con algunas variaciones, aun está en pie la teoría aristotélica, en la que se funda el proceso del conocimiento.

Posteriormente, uno de los grandes iniciadores de la investigación en esta materia, el profesor H. D. Lasswell, hizo una ampliación muy interesante en este sencillísimo esquema de "quién, qué, a quién". Lasswell dijo: "quién, qué, por qué medios, a quién". Simplemente aumentó un elemento, pero indispensable cuando estudiamos el proceso de la comunicación, especialmente de la colectiva. Se cierra así el circuito con cuatro elementos: la fuente, el mensaje, el medio y la persona que recibe la comunicación (lector, escucha, auditorio, público o colectividad, según los casos).

El Prof. Raymond Nixon hizo una modificación al esquema de Lasswell. Nixon condiciona a seis los factores agregados: "quién, dice que, a quién, por qué medio, para qué, y con qué efectos". Es necesario tomar en cuenta este último elemento: con qué efectos, porque en el campo de la comunicación, esto es lo que más interesa al comunicador: qué efectos va a producir el mensaje.

Por último, se ha agregado un elemento: "bajo qué condiciones". Es indudable que ningún acto de comunicación está aislado de la situación en que opera tanto la fuente como el receptor, al momento de intervenir en la comunicación.

En resumen, el esquema general será:

"Quién, con qué intenciones, dice que, por qué medios, para quién, con qué efectos, y bajo qué condiciones".

He aquí la totalidad del esquema del proceso de la comunicación. Hay autores que han agregado una serie de elementos; a cada factor lo desmenuzan y han llegado a dar 84 elementos distintos —quizás con exageración. Esto sería ya una anatomía del proceso. Es suficiente para nuestro propósito conocer los grandes elementos constitutivos específicos que intervienen en el proceso. Y no creo que se necesite ser un psicólogo pro-

fundo para interesarse en estos problemas; pero con intención psicológica todos tenemos algo de intuición, de deducción, para buscar por determinadas causas determinadas consecuencias, o conociendo las consecuencias poder saber más o menos cuáles han sido las causas que han elaborado esas consecuencias.

De nuestro esquema, la intención (o propósito), fue discutida en páginas anteriores y volverá a ser tratada posteriormente. Igualmente los efectos serán considerados en sección especial.

Uno de los esquemas más frecuentemente usados es el desarrollado en 1947 por Claude Shannon y Warren y Weaver, quienes trataban sobre la comunicación electrónica. Los científicos de la conducta humana han encontrado que el esquema Shannon-Weaver es útil para describir la conducta humana. Es similar, en su estructura al indicado en la página anterior, asumiendo que el canal o medio es el mecanismo electrónico de la comunicación.

Estos autores dicen que los ingredientes de la Comunicación son: (1) fuente; (2) trasmisor; (2) señal; (4) receptor, y (5) destino.

Como se puede apreciar, añaden dos ingredientes: trasmisor y receptor, los cuales bien podríamos llamarlos **cifrador** y **descifrador**, respectivamente.

Los elementos que incluiremos en nuestra discusión del esquema del proceso de la comunicación son, por lo tanto:

(1) fuente; (2) cifrador; (3) mensaje; (4) canal o medio; (5) descifrador; y (6) receptor de la comunicación.

La fuente y el receptor de la comunicación deben ser similares; si no lo son la comunicación no puede ocurrir. Podemos ir un poco más adelante, y decir que la fuente y el receptor pueden ser (y a menudo son) la misma persona. La fuente puede comunicarse consigo misma; se escucha

lo que dice, lee lo que escribe, piensa. En términos psicológicos, la fuente intenta producir un estímulo, el receptor responde a ese estímulo si ocurre comunicación. Si no responde es porque no ha ocurrido comunicación. El cifrador en la comunicación es responsable de tomar las ideas de la fuente y ponerlas en clave, en un código. En la comunicación de persona a persona el cifrado es realizado por las habilidades motoras —sus mecanismos bucales (lo que produce la palabra oral, gritos, notas musicales, etc.).

Cuando hablamos de situaciones más complejas de comunicación, separamos a menudo la fuente del cifrador.

Podemos considerar los canales o medios en varias formas; es suficiente decir que el medio es un vehículo, un transportador de mensajes. Es correcto decir que los mensajes pueden existir únicamente en algún medio. La elección de estos medios es a menudo un factor importante para la eficiencia en la comunicación.

De igual manera como la fuente necesita un cifrador para traducir sus propósitos en un mensaje, para expresar los propósitos en una clave o código, así también el receptor necesita un descifrador para traducir, recodificar el mensaje y ponerlo en forma que el receptor pueda usarlo.

Los elementos discutidos son esenciales para la comunicación. Cómo estos van juntos, en qué orden, en qué clase de inter-relaciones, depende de la situación, de la naturaleza del proceso específico bajo estudio, del desarrollo dinámico. Es peligroso asumir que uno de ellos va primero, otro al fin, o de que son independientes unos de otros. Ello negaría el concepto de proceso, y no debemos olvidar que la comunicación es un proceso. La importancia de este proceso puede ser mejor ilustrada con el argumento tradicional de la prioridad relativa de la gallina y el huevo. Un artificio útil para no olvidar acerca de las interrelaciones dentro de un proceso es recordar la siguiente definición: "Una gallina es lo que hace un huevo para reproducirse a sí misma".



*RODRIGO PEÑA ANDRADE, nació en la ciudad de Cuenca, Ecuador, y allí realizó estudios de Ingeniería Civil, hasta el año de 1953. Pasó luego a continuar sus estudios profesionales en la Universidad Central de Quito. Viajó después a los Estados Unidos, en donde siguió la carrera de Comunicador en la Universidad del Estado de Michigan. Terminó sus estudios de Comunicación en 1961 y regresó a su patria, en donde ocupó un importante cargo en la Oficina de Adiestramiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en el Ecuador. Ejerció varias cátedras de Ciencias de la Comunicación en la Universidad Central del Ecuador y dirigió Seminarios de comunicación y relaciones públicas. En Quito fue Asesor de la Secretaría Técnica de la Administración del Ecuador y Jefe Encargado del Departamento de Información del Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura. Mientras se desarrolló el Seminario para Curas Párrocos, ejercía el cargo de Jefe de la Unidad de Comunicaciones del CIRA, que sostiene la AID. En el desempeño de su puesto, no solo fue profesor de Comunicaciones en los cursos anuales internacionales, sino que dirigió varias investigaciones y cursos cortos. Cuando se disponía a presentar su tesis para obtener el título de "Master of Arts" de la Universidad de Michigan, lo sorprendió la muerte en forma casi repentina el 30 de junio de 1966. Al publicar su conferencia y estos datos biográficos, queremos rendir un tributo de admiración a su memoria.*



# Democracia Cooperativa

Por

**Jesús María Vieira, S. J.**

Cuando los veintiocho pioneros de Toad Lane crearon su famosa Sociedad de "Probos Pioneros de Roche Dale", una de las cosas que tuvieron más en cuenta fue la de darle un amplio sentido democrático a su organización. Por ello pusieron entre los principios fundamentales de su empresa el "Control Democrático"; entendido en la siguiente forma: Primero, la facultad decisoria de todo socio no debía estar nunca en proporción al capital aportado, sino que toda persona que ingresara a la sociedad tendría exactamente el mismo poder decisorio, cualesquiera que fuesen sus aportaciones de capital. Esto lo expresaron concisamente con la frase "Un socio un voto".

En segundo lugar, todo socio, por el solo hecho de ingresar legalmente a la organización, quedaba capacitado para desempeñar cualquiera de los cargos directivos de la misma, haciendo nuevamente caso omiso de su contribución en capital. En tercer lugar este Control Democrático significaba que toda decisión se tomaría según la norma de la mitad más uno. Por último, cualquiera de los socios, como condueño de la empresa que era, podía ejercer un razonable control sobre ella, aunque no hubiera sido designado expresamente para el cargo de contralor o vigilante.

Este sabio principio rocheliano ha pasado incólume e inalterado, a través del siglo y veintidós años de existencia de esta empresa cooperativa, madre del cooperativismo moderno y todos los movimientos cooperativos que se precien de tales. Por ello, hace algunos años, en un congreso internacional de cooperativas, se discutió duramente sobre la admisión o rechazo a la participación en el mismo, de los delegados de los kolghoses y solvhoses rusos, decidiéndose en último término que no era posible su participación en las deliberaciones del congreso cooperativo, por no cumplir sus organizaciones este requisito indispensable de toda cooperativa, lo mismo que el de la "Libre Adhesión", ya que en las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el estado interviene en las elecciones de los dirigentes y no permite la libre entrada y libre salida de los agricultores que obligatoriamente tienen que pertenecer a la organización que les fije el estado.

La razón profunda de este principio del control democrático se fundamenta en una idea de raigambre auténticamente cristiana: Si todos los hombres somos esencialmente iguales y por tanto las diferencias de capacidad económica, lo mismo que las de raza, credo religioso, estirpe, etc., son

completamente accidentales, los derechos esenciales y por tanto naturales, entre los que se tiene que contar el derecho de asociación y de administración y control de las sociedades libremente fundadas, deben ser también iguales. El cristianismo que luchó por la abolición de la esclavitud, por la emancipación de la mujer, etc., como lo demuestra el hecho de haber elegido para la más alta dignidad eclesiástica, el papado, a hombres de origen esclavo como lo fueron algunos de los primeros Papas, tiene que acoger como muy suyas estas ideas de control democrático, basadas en la igualdad fundamental de todos los seres humanos.

Pero este control democrático tiene otro aspecto que es indispensable destacar para poderlo comprender en todo su sentido y valorar, a través de él, todo el alcance del movimiento cooperativo. Decía M. Coady, el gran promotor del cooperativismo canadiense, que las cooperativas son, ante todo, una escuela de educación de adultos. En ellas, el hombre sencillo, el hombre del pueblo, debe aprender a manejar por sí mismo sus intereses económicos, naturalmente con la colaboración de los demás socios de la empresa cooperativa, o como diríamos ahora, trabajando en equipo. Pero si no se observa fielmente este principio cooperativo del control democrático, aun en el caso de que la cooperativa logre eficazmente la solución de los problemas económicos de sus asociados, se queda en la mitad del camino que debe y puede recorrer, en la reconstrucción integral del individuo y a través de él, de la sociedad en general, pues se pierde todo el efecto maravillosamente formativo que conlleva la coparticipación de responsabilidades en la administración y control de la empresa.

En nuestra patria podríamos decir que hay dos tendencias ampliamente diferenciadas entre sí en la aplicación de este principio. La primera sostiene que nuestro pueblo no tiene el grado de cultura y formación requerido para poder manejar por sí mismo sus propios intereses económicos y en consecuencia cree peligroso dejar estos en sus manos, al menos durante un período que generalmente se prolonga casi indefinidamente, pues es bien sabido que la elevación del nivel cultural de nuestras gentes, especialmente campesinas, camina a pasos de tortuga. Siguiendo la tesis, frecuentemente sostenida, de que la democracia es un lujo que solo pueden darse los pueblos más cultos, concluyen en la necesidad de imponer en forma autoritaria, a veces un poco velada por el

procedimiento que se sigue, los administradores y contralores de las empresas cooperativas. Suelen dudar un poco tal lesión a un principio tan fundamental en el sistema, diciendo que cuando los socios, a través del ejercicio de sus derechos, de la práctica y de los conocimientos que vayan adquiriendo, se capaciten para responsabilizarse sin peligro de la administración y control de la cooperativa, entonces y paulatinamente, se irá dejando en sus manos tales atribuciones. Generalmente se incurre así, en un círculo vicioso: como no hay socios con capacidad y experiencias suficientes para manejar la cooperativa, es necesario traer gentes de fuera para su dirección y como los socios no tienen oportunidad de responsabilizarse del manejo de su cooperativa, nunca se capacitan, ni adquieren experiencia. Este círculo vicioso solo se rompe el día en que un organismo, sea interno de la cooperativa, sea del estado o de entidades particulares venga a capacitar a los socios para tales menesteres. Puede suceder que los administradores traídos para subsanar la carencia de elementos aptos entre los socios de la cooperativa, tengan el buen sentido, el altruísmo suficiente, como para tomarse el trabajo de ir ellos preparando los directivos futuros, entresacándolos de los socios más destacados y preparados. Creo que, desgraciadamente, este proceso se cumple en muy contadas oportunidades dado que, o no les queda tiempo para ello, o los puestos son bien remunerados, la desocupación reinante es muy grave... y no se pueden desperdiciar las oportunidades de gerencias y contralorías bien remuneradas. Esta es la tesis que en general se sigue en el Incora, en las Caja Populares de Boyacá y en algunos otros organismos, especialmente oficiales o semioficiales.

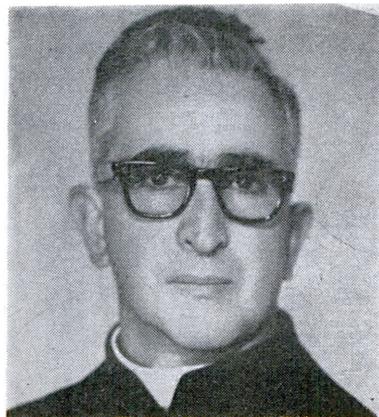
La segunda tendencia ha sido preconizada por La Unión Cooperativa Nacional de Crédito (UCONAL), por la Asociación Nacional de Cooperativas (ASCOOP) y es, en líneas generales, la tesis que aceptan todos los buenos cooperólogos del país, y de todo el mundo. Sostiene que, a pesar del bajo nivel cultural y técnico en que se encuentra la mayoría de nuestro pueblo, sí es posible, aconsejable y necesario, dejar en sus manos el control y la administración de las cooperativas, pues de lo contrario estas no merecen el nombre de tales, se desvirtúa totalmente el sistema y en consecuencia la organización pierde casi por completo su razón de ser, como sistema nuevo, revolucionario y transformador de las actuales estructuras sociales y económicas.

Las experiencias logradas por UCONAL son aleccionadoras y apodícticas, porque contra los hechos no valen argumentos. Yo personalmente he presenciado reuniones de Consejos de Administración, de juntas de vigilancia, etc., de cooperativas rurales, integrados por gentes campesinas con su camisita remendada y su pantalón de bota grande y matizado con manchas indelebles de plátano y que discuten sus problemas financieros con una propiedad, no en los términos, sino en el contenido, verdaderamente admirables. Y UCONAL tiene cientos de esas cooperativas, cuyos libros de contabilidad están al día y llevados en forma técnica y con pulcritud encantadora. Rinden fielmente sus informes a su Central y a la Superintendencia y la cooperativa marcha con paso firme hacia la solución definitiva de los problemas de ahorros y crédito.

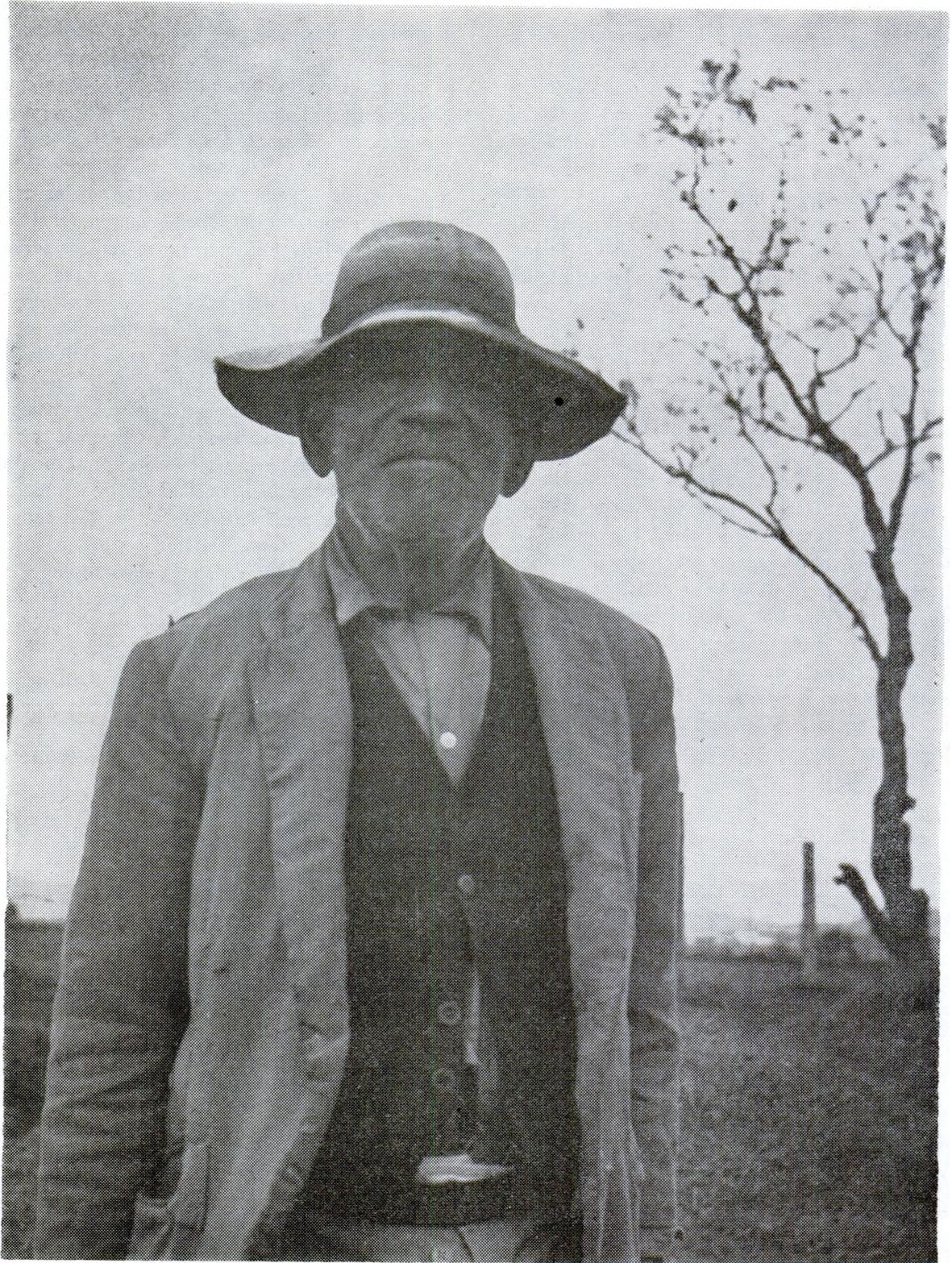
Pero para que este sistema tenga éxito, es indispensable que antes de fundar la cooperativa, durante su fundación y después de fundada, se haga una intensa labor educativa de socios y dirigentes, se les suministren técnicas sencillas y claras y se les proporcionen todos los instrumentos necesarios para que puedan ellos manejar autónomamente su organización, naturalmente contando con el organismo superior que les resuelva sus dudas, los ayude en sus problemas y los anime a seguir adelante. Reconozco que este camino es mucho más largo y quizás en sus comienzos, más sembrado de peligros y complicaciones, pero lo que vale la pena y la línea de menor resistencia no es la de los éxitos duraderos.

En la implantación de este modo de proceder,

UCONAL ha tropezado con una dificultad que es la siguiente: Ciertamente la fundación de una cooperativa, previa preparación del grupo que garantice su funcionamiento autónomo y democrático, es mucho más costosa, larga y dificultosa. La cooperativa en ciernes no puede financiar dicha preparación por motivos obvios, no tiene capital. Hay que hacer, entonces, una buena inversión en servicios no remunerados. Cuando las cooperativas ya se impulsan y van necesitando cada vez menos de asesoría, etc., entonces brotan las críticas contra las cuotas que deben pagar para el sostenimiento de la Unión, pues no se ven los servicios que como contraprestación a las cuotas, piensan ellos, debería darles UCONAL. A veces terminan por desafiliarse. En tales circunstancias, el problema económico de la Unión es difícil de superar y allí radica el principal obstáculo que ha encontrado en el cumplimiento de sus anhelos por cimentar un cooperativismo auténtico y como tal democrático. Es necesario crear una conciencia muy clara sobre la necesidad de una integración y una solidaridad intercooperativa. Que cada cooperativa no se sienta satisfecha porque sus problemas locales están más o menos resueltos, porque ya camina sobre rieles, sino que sienta la angustia de aquellas comunidades a las cuales todavía no han llegado los beneficios del sistema y comprendan que con cooperativas aisladas, desunidas, que no miran más allá del cerco de montañas que rodea su pueblo, su aldea o su pequeña ciudad, cuyos dirigentes proceden con un criterio egoísta y provinciano, no se va a hacer ninguna transformación de estructuras sociales y económicas.



*EL PADRE JESUS M. VIEIRA, S. J., es actualmente Asesor Moral de la Unión Cooperativa Nacional y de la Federación Agraria Nacional de Colombia. Se le concede mucha autoridad y prestancia en los círculos en los cuales ejerce su ministerio sacerdotal. Nació en la Ceja del Tambo, Antioquia, Colombia, el 1º de junio de 1921 y después de hacer sus estudios secundarios ingresó en el Noviciado de la Compañía de Jesús el 12 de diciembre de 1938. Obtuvo el grado de Licenciado en Filosofía, en Teología y en Pedagogía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Recibió sus Ordenes Sacerdotales el 3 de diciembre de 1952 y más tarde hizo una especialización en Cooperativismo en la Escuela Superior Internacional de París y en el Instituto Francés de Acción Cooperativa en la misma ciudad.*



# Estructura Social y Reforma Agraria

Por

**Geraldo Semenzato**

Es sumamente difícil, al nivel de la realidad social y cultural (incluyéndose aquí la esfera económica), hacer la distinción entre estática y dinámica. Los dos conceptos hacen parte del esquema teórico de explicación del universo, primero desarrollado por los científicos naturalistas y, posteriormente, utilizado por las ciencias humanas, desde diferentes perspectivas, con el objeto de explicar y comprender la acción humana en su continuidad y mutabilidad. Son conceptos, por tanto, íntimamente asociados a la evolución del pensamiento científico, incluyéndose en esta afirmación no solo los intentos de comprender el mundo con base en la lógica de la ciencia, sino también las premisas filosóficas e ideológicas. En este sentido, cualquier intento de proceder a una distinción clara y precisa entre los dos conceptos mencionados, se mantiene necesariamente a un nivel teórico, aunque la observación diaria nos lleva a admitir que todo complejo social y cultural (aún el más sencillo) se encuentra en un proceso de cambio constante. Pero no es desde esta perspectiva amplia que el concepto de cambio debe ser considerado si deseamos entender, explicar y comprender la naturaleza de los procesos sociales involucrados. Al contrario, para que el mencionado concepto adquiera validez instrumental debe em-

plearse en un sentido más restringido, sea como alteración sustancial y significativa de la realidad.

Partiendo de las consideraciones anteriores, se puede entender por cambio a toda y cualquier alteración sustancial y significativa en los patrones de relación entre individuos y grupos y en los tipos "objetivos" (o sean, "concretos") de relación. Este proceso involucra fundamentalmente la motivación, el sentido, los medios y los fines de la acción humana, dirigida a las realidades geofísicas o a las sociales. Como se puede notar, lo que se intenta en el planteamiento anterior, por cierto bastante general, es formular un concepto de cambio que pueda abarcar, aún de modo provisional, los diferentes niveles y dimensiones en los cuales se pueden verificar alteraciones sustanciales y significativas. Lo que se desea es considerar simultáneamente lo macro y lo micro sociológico.

El estudio del cambio supone desde luego una serie de consideraciones que, en última instancia, nos ayudan a entender su problemática fundamental, si deseamos aplicar dicho concepto con el objetivo de explicar y mejor comprender la realidad social, económico y político de América Latina en el presente.

En principio, conviene dejar clara la posición metodológica de donde partimos para los planteamientos posteriores. Adoptamos una posición probabilística en contra de cualquier actitud determinista radical u ortodoxa: se admite que, en ciertas circunstancias, hay la probabilidad de que determinados factores se combinen y generen una determinada situación histórica. Además, adoptamos una posición multidimensional. Esto nos lleva a defender la causación circular y a negar el tipo de relación lineal que se quiere ver entre los factores. Finalmente, creemos de importancia fundamental la vinculación de los conceptos a las dimensiones de tiempo y espacio. Así es que para que los conceptos tengan validez instrumental deben tener un contenido histórico.

Con respecto a los cambios sociales, la primera consideración se refiere al hecho de que los cambios no se dan simultáneamente y con el mismo ritmo, aún en los casos en los cuales hay una ruptura profunda con los patrones anteriores por la acción revolucionaria.

La comprensión de este hecho es sumamente importante para quienes piensan, ingenuamente, que en el caso de los países de América Latina, la simple adopción de determinadas medidas como la reforma Agraria (siempre que se la considere como un cambio sustancial y significativo en la tenencia de la tierra y en las relaciones de trabajo y producción, con el objeto de lograr el desarrollo social y económico), podrá alterar fundamentalmente la situación vigente, aunque se consideren solo los aspectos relevantes a corto plazo.

Si consideramos que, en ciertas circunstancias históricas, el proceso de cambio, por su misma naturaleza, produce cambio, entonces es legítimo pensar no solo en las medidas y soluciones adoptadas para determinados problemas urgentes, sino también en formulaciones a largo plazo de las cuestiones y situaciones que emergen de aquellas mismas medidas y soluciones introducidas. Pensamos en términos de los futuros condicionamientos, limitaciones, implicaciones y repercusiones sociales, políticas y económicas. Esta tiene que ser la posición de todos los que pretenden una intervención en la realidad, utilizando como instrumento la planificación. Si al nivel de la realidad esta posición no se mantiene, esto no siempre se debe al hecho de que los organismos se olviden de la planificación a largo, a mediano y a corto plazo, sino exactamente por la existencia de aquellos condicionamientos anteriormente referidos y

que, en nuestros países, son responsables de las rupturas cíclicas entre el proceso de planificación y el proceso político.

Otras observaciones son importantes cuando nos referimos a la situación latinoamericana y tratamos de utilizar el concepto de cambio para comprender mejor su problemática. La primera cuestión se refiere a las fuentes del cambio, o sean las variables o factores que lo producen. Diferentes perspectivas teóricas buscaron una respuesta a esa cuestión: condicionamientos geográficos, contacto y difusión cultural, tecnología, conflicto de clases y cambio inmanente. La segunda pregunta se refiere a la dirección de los cambios, o sean las metas que se quiere alcanzar en el proceso de cambio. Evidentemente, aquí el problema se vuelve más complejo si lo consideramos en términos de cambio espontáneo o de cambio dirigido, inducido o provocado. Cuando nos referimos al cambio dirigido suponemos la existencia del pensamiento y de la acción de un agente el cual, por medio de determinados instrumentos, interviene en la realidad. Naturalmente el mayor o menor grado de manipulación de los factores depende de las circunstancias históricas y del juego de las fuerzas sociales, económicas y políticas. La posibilidad de intervención de un agente en la realidad nos lleva a la discusión, en nuestros países, sobre el papel del Estado, el grado de interferencia y los sectores en que éste debe o no intervenir. Así es que el problema de la dirección de los cambios está implícito en todas las discusiones entre la libre concurrencia y libre mercado e intervención estatal, sea que se considere la iniciativa privada o se defienda al Estado como agente directo de cambio (inducido) en el conjunto o en parte de la sociedad. Los puntos anteriores nos obligan a considerar otro problema: las posibilidades de controlar los cambios y, si éstas existen, a identificar los instrumentos y los agentes responsables de ese control. No hay duda que las respuestas dadas en la historia a esas preguntas, suponen (y esto no podría haber sido diferente) **posiciones valorativas**. En realidad, cambiar en una u otra dirección o proponer medidas que conduzcan a la sociedad en uno u otro sentido en ritmo más rápido o más lento, acelerar la velocidad del cambio, estimular determinados factores de cambio u obstaculizar el proceso, representa una opción, una elección entre alternativas, una decisión frente a un dilema.

Es evidente que tales opciones solo se pueden dar en el mismo interior del sistema social, eco-

nómico y político que condiciona los factores que configuran el esquema de referencia a partir del cual se presentan las alternativas.

Estamos hoy frente a las grandes opciones del desarrollo social y económico como un proceso profundo, sustancial y significativo de cambio en los diferentes sectores de la sociedad latinoamericana.

Hoy por hoy, gran número de especialistas en las ciencias humanas, cuando nos referimos al proceso de cambio en los países sub-desarrollados, inmediatamente piensan en desarrollo económico y social. En términos genéricos, admitimos que el desarrollo supone necesariamente el mejor aprovechamiento de los factores de producción (tierra-capital-trabajo), al mismo tiempo que crea condiciones para la mejor división del trabajo. Supone además, la creación de canales de movilidad social y económica, mayor participación de las masas en el proceso político y, finalmente más alto nivel tecnológico. El desarrollo es un proceso y, en este sentido, activo y dinámico. Como tal, solo podrá darse en América Latina en la medida en que se logren cambios estructurales profundos.

Se puede decir que en los últimos años el desarrollo ha dejado de ser un tema exclusivamente económico para convertirse en el centro de atención de especialistas en los diferentes campos del conocimiento. Fueron las mismas condiciones históricas que alteraron el planteamiento y forzaron su aceptación como parte de los sistemas de valores de las sociedades contemporáneas, como actitud generalizada, como proceso necesario de cambio y, al mismo tiempo, como objetivo de los planes gubernamentales con todas las opciones que el proceso del desarrollo trae en sí mismo. Fue también en el transcurso de la historia que se definieron las diferentes formas de intervención sobre la realidad a fin de acelerar los cambios pretendidos o disciplinar las fuerzas resultantes de un desarrollo; al principio espontáneo.

Destacados economistas de todo el mundo se convencen ahora de la imposibilidad de considerar el desarrollo exclusivamente desde el punto de vista económico. En la elaboración de los planes del desarrollo, los técnicos están seguros que debe considerarse lo que aquí llamamos "estructura". La noción de estructura supone la consideración en los estudios de naturaleza económica de otros fenómenos que no son necesariamente eco-

nómicos (tales como, los psicológicos, sociológicos políticos), fenómenos conocidos como extra-económicos y que posiblemente, por la delimitación del campo, no son considerados, por lo menos sistemáticamente, por la teoría económica. En realidad, los fenómenos extra-económicos no interesan en sí mismos a la economía; solo interesan en la medida en que influyen y condicionan fenómenos específicamente económicos.

De esta manera, la noción de estructura se refiere a un área en donde tiene lugar la integración de los fenómenos específicamente económicos. Si esto es cierto, entonces el aumento de la productividad, como fenómeno netamente económico, no sería suficiente para restablecer el equilibrio en los distintos sectores de la vida nacional tanto desde el punto de vista económico como social y político. Por tanto, el aumento de la productividad como uno de los objetivos de un programa de Reforma Agraria representa tan solo un tópico, que, sin consideración a otros aspectos no traería mayores consecuencias para el país.

En lo que se refiere a la intervención en la realidad, el descubrimiento de que el contexto social y cultural (que en su conjunto, constituye el campo de aplicación de las medidas adoptadas) y el descubrimiento de la existencia de mecanismos de resistencia social (y de estrangulamientos) son de valiosa importancia para la ejecución de programas, globales o sectoriales. Además, no solo las condiciones existentes son importantes, sino también las repercusiones estructurales y psicosociales, según optemos por esta o aquella forma de intervención y concibamos el desarrollo social y económico como un proceso de cambio. Así en el caso de América Latina, no hay un solo modelo teórico de explicación o acción que pueda aceptarse sin tomar en cuenta las condiciones sociales, políticas y económicas vigentes. En este sentido, tales condiciones son, en sí mismas, referencias indispensables para la elaboración y revisión de nuestros instrumentos de análisis y de acción.

Hemos planteado desde el punto de vista teórico algunos problemas relacionados con la problemática del desarrollo social y económico como proceso de cambio. En seguida, planteados estos problemas, en qué situación social, económica y política se encuentra la América Latina? ¿En qué medida la situación agraria contribuye para que se produzcan cambios internos profundos? ¿Cómo y en qué sentido la Reforma Agraria puede transformarse en un instrumento de cambio?

## La Situación Actual en América Latina

Por la extensión territorial y diferencias internas, inclusive desde el punto de vista del grado de desarrollo alcanzado por los distintos países latinoamericanos, es difícil hacer cualquier tipo de generalización. Es evidente que los estudios globales sobre América Latina son de importancia capital para dar una visión general de sus problemas, pero en la mayor parte de los casos tales estudios tienen su aplicación práctica relativamente limitada cuando se consideran los países individualmente, ya que aquellos estudios generales que se caracterizan por incluir gran número de sectores, casi siempre pierden en profundidad respecto a los mismos sectores investigados, cuando son tomados **per se**. De todas maneras los planteamientos generales son importantes porque, además de ofrecer elementos para una visión de conjunto, facilitan el establecimiento de relaciones entre factores. Como posición, el hecho de que se ofrezca la oportunidad de establecer dichas relaciones es fundamental si creemos que son las relaciones las que definen los problemas y las situaciones y no al contrario. Así es que intentamos mostrar algunas de las condiciones demográficas, sociales, económicas y políticas de la América Latina en términos de sus relaciones.

**Extraordinario Crecimiento Demográfico de la América Latina.** Los censos nacionales, los estudios demográficos realizados en cada uno de los países y las conclusiones de los organismos internacionales que operan en América Latina revelan un extraordinario crecimiento poblacional en esta región del mundo. Se podría decir que el crecimiento demográfico, al lado de otros factores, como por ejemplo la introducción acelerada de la tecnología y los cambios que están operando en la escala de valores, representa una poderosa fuerza que produce rupturas profundas en el antiguo equilibrio que hasta hace poco tiempo caracterizaba la América Latina en su conjunto.

Cabe indicar, en primer lugar, que el crecimiento de la población en América Latina no solo fue extraordinariamente alto sino que la tasa correspondiente se ha elevado sin cesar en los últimos años y las proyecciones nos llevan a admitir una difícil situación en el futuro. Es evidente que esta situación tiene profundas implicaciones y debe ser considerada como un factor importante en los planes del desarrollo.

Entre otros, se nos ocurren dos problemas fundamentales. El primero dice respecto a la capaci-

dad de América Latina para producir alimentos en cantidad y calidad, de modo que pueda responder a las necesidades básicas de la población. El segundo problema se refiere a las posibilidades reales de empleo en esa región. Por tanto, crear condiciones de alimentación y nuevas oportunidades de empleo son dos grandes problemas que se presentan como fundamentales y que tienen que ser considerados en las opciones del desarrollo.

El aumento del nivel de aspiración de las masas, por los cambios profundos en la escala de valores y la distancia existente entre las necesidades y las oportunidades (y posibilidades) reales en la América Latina, son las variables responsables por el surgimiento y expansión, en distintas áreas, de procesos de tensión social.

Tan grave como el crecimiento demográfico, es la distribución de la población. Este desequilibrio se puede presentar tanto entre las distintas áreas geo-económicas de un mismo país como entre sus zonas rurales y urbanas. Es indiscutible el crecimiento de las ciudades latinoamericanas. En este crecimiento, la emigración rural juega importante papel. Muchos estudios se han ocupado de identificar los factores responsables de este desplazamiento del hombre del campo y es común considerar el éxodo rural como "problema", o sea, en términos patológicos. Es normal que así se le considere en el momento presente de América Latina.

A pesar de todo, es probable, y la experiencia histórica lo demuestra, que a largo plazo tendremos un menor número de hombres ocupado en la agricultura y mejor distribuidos en el campo. Por tanto, a largo plazo se puede considerar la posibilidad de que se restablezca el equilibrio. En este momento, con todo, la situación es sumamente difícil para los países latinoamericanos.

Parece que no hay grandes diferencias entre lo que encontramos en otras áreas de América Latina, en general, y en Colombia, en particular, sobre la situación demográfica.

El Censo nos puede dar una idea de la concentración de población en las ciudades capitales si consideramos el resto del Departamento. Por ejemplo: Según el censo de 1964 la población total del Departamento de Cundinamarca era de 2.817.436 y la ciudad de Bogotá tenía una población igual a 1.697.311 o sea, 60.24% y el resto del Departamento contaba con una población igual a 1.120.125 o sea, 39,76%. El Departamento del Atlántico contaba con 717.406 habitantes y solo

la ciudad de Barranquilla tenía 498.301, o sea que en Barranquilla se concentraba el 69.46% de la población total del departamento.

Qué relaciones tienen la Reforma Agraria y la explosión demográfica de América Latina? Respecto a este punto, dice así el informe "Políticas de Reforma Agraria" preparado por el CIDA y presentado a la Conferencia Regional de la FAO en Chile, en 1965:

**"El crecimiento demográfico en América Latina es más acelerado que en cualquier parte del mundo, y más aún que el aumento de la producción agropecuaria. Cada año hay unos seis millones más de latinoamericanos..."**

**"Un moderado crecimiento demográfico puede ser un estímulo para la economía de un país moderno industrializado. Pero las mayores tasas de crecimiento demográfico en América Latina se registran en los países más pobres en los cuales prevalecen las situaciones de tenencia de la tierra más rígidas. En las áreas rurales de Brasil, los países andinos y Guatemala se registran tasas de natalidad que se aproximan al máximo biológico. Aunque las tasas de mortalidad también son altas —el doble o más aún, que en los Estados Unidos— el aumento neto de la población es enorme y continuado. La rápida urbanización es característica; pero, a pesar del considerable movimiento migratorio hacia las ciudades, las poblaciones rurales aumentan constantemente en casi todas las regiones. El número de trabajadores agrícolas sin tierras va en aumento y la rápida subdivisión de las explotaciones, ya demasiado pequeñas, crea una cantidad cada vez mayor de minifundios. El clamor por la tierra crece así incesantemente".**

Sucede que lo más grave es que esa masa humana no participa efectivamente de la vida nacional, justamente porque hace parte de los contingentes más pobres de la población en la mayor parte de los países. Si es cierto lo que la evolución histórica demuestra, o sea, que la tierra además de ser factor de producción, es también factor de prestigio, privilegio y seguridad, la carencia de una parcela, por sí sola, es factor de exclusión cuando se consideran los criterios adoptados por nuestra sociedad para otorgar derechos, atribuir prestigio y privilegios, así como ofrecer condiciones de seguridad.

Por otra parte, es evidente que las poblaciones urbanas necesitan alimentos, transporte, vivienda y empleo. Para que se puedan ofrecer tales

oportunidades, especialmente las de empleo, se necesita que la industrialización sea definitivamente incrementada. Para incrementar la industria se necesita materia prima y ésta viene del campo fundamentalmente; se necesita de mano de obra y si la industria es especializada, tanto más importante es la mano de obra calificada. Para especializarla se necesita capital y la ayuda externa no tiene ningún sentido si no hay el desarrollo interno del país. Por tanto, para que el país disponga de capital necesita desarrollar simultáneamente la industria y la agricultura. Además se necesita ampliar el mercado, para ampliar la industria se necesita que haya un aumento sustancial en la capacidad de compra de la población. Así es que se vuelve urgente crear nuevas fuentes de ingreso de tal manera que las poblaciones puedan comprar los bienes manufacturados.

Planteados algunos problemas en las consideraciones anteriores, se puede observar la íntima relación que suele existir entre la Reforma Agraria, la situación demográfica y el desarrollo. Es evidente que la industrialización de los países latinoamericanos representa un problema sumamente grave si consideramos los obstáculos internos y los problemas resultantes de los tipos de relación económica y política que estos países mantienen con otros altamente desarrollados. Demos de lado esta última cuestión. Pero, desde el punto de vista interno, no se pueden dejar de considerar las relaciones entre la industria y la agricultura, cuando se toma en cuenta la relación entre la condición demográfica y la Reforma Agraria en nuestros países. El problema que se plantea es que la Reforma Agraria, como conjunto de medidas que trata de producir cambios sustanciales y significativos en el campo, encuentra desde luego una situación demográfica en América Latina extremadamente difícil. De ahí la imposibilidad de considerarse tales medidas, sin tomar en cuenta las repercusiones urbano-industriales.

#### **Desequilibrios en los Niveles de Vida. —**

Nadie puede desconocer hoy la importancia de los indicadores del nivel de vida como instrumentos de medida del grado de desarrollo alcanzado por los países. A pesar de las enormes dificultades de comparación internacional, se siguen adoptando los procedimientos que se juzgan más adecuados para determinar los niveles de vida en América Latina. En ese sentido se utilizan diferentes índices, por ejemplo, el producto interno bruto por habitante (el promedio en dólares) y también el grado de urbanización alcanzado por

los países. A pesar de las divergencias en cuanto al concepto, el grado de urbanización como indicador es de suma importancia. La distribución de la población por los estratos ocupacionales y el porcentaje de población activa en los distintos sectores de la economía son otros indicadores usados. También se consideran, como importantes, el número de médicos y de hospitales en relación con la población, las tasas de natalidad y mortalidad, calorías y proteínas por habitante, la alfabetización y las disponibilidades educacionales en relación con las necesidades presentes.

Los estudios realizados muestran los grandes desequilibrios en los niveles de vida de América Latina. Es evidente que este problema mantiene estrecha relación con la presión demográfica y con la situación económica de cada uno de los países. Como tal mantiene también íntimas relaciones con la situación de desequilibrio resultante de la estructura agraria y con todos los demás problemas resultantes de la distribución de la tierra como factor de producción.

**La estratificación social y la Distribución del Poder Político y Económico.** Con respecto a la estratificación social, los países latinoamericanos, con excepción de unos pocos, se caracterizan por la extraordinaria distancia entre las clases sociales. Es evidente que con la industrialización de algunas áreas, ciertos cambios se han introducido, pero estamos todavía distantes de los países desarrollados, sea por la inexistencia de capas intermedias, sea por la enorme fragilidad de algunas existentes. Esta distancia se refleja en varios otros aspectos íntimamente asociados con la vida nacional. Por la misma situación de los países, se puede observar en muchos de ellos las limitadas oportunidades de ascenso social y económico, sobre todo si consideramos la condición de inferioridad en que se encuentra el sector educacional. Si tomamos la educación como uno de los canales de movilidad social vertical ascendente, y si consideramos que la mayor parte de los gastos de los gobiernos nacionales están directamente dirigidos a la administración y a la defensa, esto evidentemente constituye una contradicción en términos del desarrollo y de la urgente necesidad de lograr un mayor equilibrio entre las clases.

En términos generales, el problema se complica más si pensamos que son las mismas condiciones de los países las que limitan el acceso de gran porcentaje de la población a la educación. La condición en que se encuentran las clases menos favorecidas se vuelve aún más difícil si partimos de

la hipótesis de que fue la actitud paternalista de las clases dirigentes la que ha generado una actitud de acomodo por parte de las clases menos favorecidas. Esto a su vez se relaciona con la baja capacidad de organización de la masa y su baja participación política. Claro está que en algunos de nuestros países ya están surgiendo movimientos que tienen por objeto estimular la organización y la acción, y esto no solo entre obreros sino también entre campesinos. Es evidente la importancia de estos movimientos en la medida en que surgen grupos de presión con una conciencia cada vez más nítida de su papel.

Si observamos la participación de las distintas clases en la distribución de los bienes y en el consumo, no solo deducimos la existencia de desequilibrios en cuanto al tipo de consumo, sino también en cuanto a la distribución de bienes entre las clases. Ya se dijo que las clases privilegiadas de la América Latina consumen cinco veces más de lo que consumen las menos favorecidas.

No se puede dissociar el desequilibrio interno resultante de la estratificación social y la distribución del Poder Político y Económico en Latinoamérica. En realidad es imposible dissociar ambos Poderes y solo se los puede considerar en función de las posiciones que ocupan los individuos en las distintas clases y éstas en el sistema social global. Conviene aclarar que, desde una perspectiva sociológica, no solo el Estado representa el Poder. El Poder se refiere a la capacidad de un individuo o de un grupo para conducir a los demás, directa o indirectamente, en el sentido de hacerlos cumplir sus propias determinaciones, utilizando diferentes medios para lograr los fines propuestos. En verdad no importan los medios, ni la naturaleza y las bases justificativas, ni el hecho de que existan o no resistencias por parte de otros. Evidentemente se podría plantear el problema relativo a la fundamentación del Poder o a su legitimidad, pero esto es una cuestión de otro orden. Es fácil ver en la historia cómo se ha legitimado la estructura del Poder vigente.

Así es que no nos referimos exclusivamente al Poder constituido. Al contrario, se debe considerar que el ejercicio del Poder puede darse en diferentes niveles y la participación de los individuos en las decisiones se hace, directa o indirectamente, a través del voto o como grupos de presión, de influencia o de interés.

En este sentido, es perfectamente posible verificar la íntima asociación entre el Poder y los demás aspectos de una sociedad en determinado mo-

mento histórico. Es fácil por tanto entender que si la tenencia de la tierra fue en el pasado, y sigue siendo en muchos casos, una de las fuentes de riqueza y prestigio, uno de los canales más importantes de movilidad social y una de las variables que ha condicionado la posición de los individuos y de los grupos en América Latina, **es también una de las más poderosas fuentes de poder**. Casi podríamos afirmar que en América Latina a la concentración de la tierra corresponde la concentración del Poder económico y naturalmente político. Por tanto, cualquier tipo de medida que pueda afectar a los intereses de los grupos privilegiados, evidentemente encuentra resistencias. Es justamente en el estudio de esta cuestión que encontramos la posibilidad de considerar la importancia de algunos de los planteamientos referidos en la introducción.

Así es que, con respecto al desarrollo y a la Reforma Agraria, lo que discuten las clases más favorecidas en nuestros países, no es tanto la conveniencia o inconveniencia de los cambios, sino el **tipo de cambio, la dirección del cambio, el ritmo del cambio**, y, finalmente, **el grado de interferencia de las agencias estatales en el proceso de cambio**. Este fenómeno se comprueba en las discusiones en torno del problema agrario latinoamericano, cuando se consideran las medidas adoptadas y las leyes vigentes.

Es evidente que la acción de los grupos dominantes y su actitud hacia la Reforma Agraria se reflejan en la opinión pública, ya que la mayor parte de las veces dominan los medios de comunicación de masa que, en ese caso, tienen que estar a servicio de los intereses de aquellos mismos grupos. Si se quiere salir del círculo que tiene su base en la contradicción entre las necesidades de cambio y las resistencias existentes, hay que pensar en la acción organizada de la masa que de hecho, en la mayor parte de los países, no participa de la vida política. La idea es transformar la masa consciente, organizada, en agente de cambio. En este sentido, los sindicatos urbanos y rurales tienen un enorme papel en América Latina, como grupos de presión, medios de información y comunicación, canales de movilidad y (Por qué no?) como un grupo que debe aspirar a participación en las decisiones políticas. Sólo así se estará construyendo una democracia.

Evidentemente, como se dijo, el desequilibrio en la distribución del poder económico y político no es un fenómeno aislado, y como está asociado a la tenencia de la tierra, una Reforma Agraria de-

be tratar de lograr una mejor distribución de ese mismo poder y una mayor participación política de la población.

Por otra parte, el desequilibrio en la distribución del Poder está íntimamente asociado a la posición de los individuos en las clases, y de las mismas clases en el sistema global. En este sentido es relativamente fácil comprender la emergencia de los procesos de tensión social como resultados de resistencias y de las limitadas posibilidades de ascenso social en la estratificación actual.

**Inadecuación de las Estructuras Político-Administrativas a las exigencias del Desarrollo y de la Reforma Agraria.** En realidad la Reforma Agraria no se limita en ninguna hipótesis a la simple redistribución de la tierra (aunque esto sea importante o esencial), ni representa un conjunto de medidas aisladas, sin conexión con el proceso general de desarrollo de un país.

La realidad y la ciencia han demostrado, teórica y empíricamente, la imposibilidad de realizar un programa de Reforma Agraria o cualquier tipo de revisión en la estructura social y económica, sin basarse en una visión global de la realidad desde una perspectiva multidimensional. Conviene aclarar, con todo, que tal planteamiento es evidentemente **teórico**. En este sentido indica cómo debe ser la Reforma Agraria y el desarrollo, pero esto no significa que tal principio teórico sea necesariamente admitido en la práctica. También se afirma que la Reforma Agraria debe ir necesariamente acompañada de otras reformas y estar integrada en un plan general.

Lamentablemente, pocas veces se puede ver al nivel de la realidad la aplicación práctica de estos principios, sobre todo en la América Latina. En verdad, continuamente hablamos de la necesidad de elaborar planes de desarrollo y de Reforma Agraria, pero olvidamos siempre que la eficiencia de un plan no solo está determinada por la precisión de sus instrumentos técnicos, sino también, y poderosamente, por las condiciones históricas existentes y por la situación presente. Un plan elaborado con precisión en lo que dice respecto a los principios teóricos puede fracasar en determinadas circunstancias.

La planificación representa un intento de resolver de modo racional los problemas que nos afectan. Esto significa una adecuación de medios a fines. En este sentido, es posible aplicar las técnicas de planificación a todas las situaciones que exijan de nosotros una decisión. Aquí afrontamos

un problema, fundamental: la **decisión**. Es evidente que si consideramos esa decisión al nivel de la sociedad, esto supone decisiones de grupos que representan en última instancia el **Poder**. Este Poder, a su vez, se mantiene sobre determinadas posiciones y opciones ideológicas. Por tanto, si una sociedad no cuenta con una estructura interna capaz de permitir una democratización mayor, no puede decidir, a no ser que se apoye en las opciones ideológicas de aquéllos que mantienen el mismo Poder. Hasta qué punto sus decisiones conducirán a una mayor democratización interna, depende de determinadas circunstancias históricas de difícil control.

Así es que el Desarrollo y la Reforma Agraria encuentran en la estructura socio-económica y en la consecuente distribución interna del Poder uno de los más grandes obstáculos, justo porque estos factores influyen directamente sobre el sistema político-administrativo y lo vuelven absolutamente inadecuado para la ejecución de los planes elaborados. En este sentido, la discontinuidad administrativa, los patrones tradicionales que rigen la organización interna de las instituciones, la multiplicidad de organismos creados para un mismo fin o para cumplir objetivos semejantes, son la expresión de una situación de desequilibrio interno de la sociedades latinoamericanas. Por tanto, las reformas administrativas **Per se** no pueden responder a las exigencias de los objetivos que se proponen el desarrollo y la Reforma Agraria.

Con frecuencia afirmamos que una Reforma como la Agraria exige otras reformas y que todas deben estar integradas en un plan general de desarrollo. Admitimos también que todo plan general debe estar adaptado a la realidad nacional y a las peculiaridades regionales, con base en estudios de investigaciones, desde una perspectiva interdisciplinaria. Este principio es tan válido cuando se refiere a la fijación de los fines como para la selección de los medios. En este sentido, normalmente utilizamos criterios técnicos para determinar la validez de los planes. Nos olvidamos, con todo, de que tales planes son elaborados en el mismo interior de las organizaciones que a su vez hacen parte del sistema económico, social y político vigente. Considerada la cuestión de tal perspectiva peculiar podremos entonces entender mejor la distancia entre las recomendaciones de naturaleza técnica y las decisiones tomadas.

Es ilusión pensar que los planes de Desarrollo y de Reforma Agraria se ejecutan con base en criterios exclusivamente técnicos, ya que en nuestros

países la condición de sub-desarrollo y de dualidad interna puede ser considerada como la variable responsable del aumento de la distancia entre las decisiones tomadas y los criterios técnicos recomendados.

En este sentido, son las mismas contradicciones internas de la sociedad latinoamericana las que generan las contradicciones entre los criterios técnicos y las decisiones político-administrativas. Sin lugar a duda, este es uno de los más poderosos factores responsables por la lentitud del proceso de Reforma Agraria cuando se defiende un tipo de Reforma que es primordialmente una conciliación de intereses particulares. En la situación presente tales conciliaciones se vuelven cada vez más difíciles. Si se quiere lograr conciliaciones en términos de desarrollo, hay que trabajar con nuevos criterios e introducir nuevos patrones que estén adecuados a las exigencias del momento histórico. El error está en buscar la solución de un problema actual a partir de criterios políticos y administrativos que en realidad pertenecen a un otro momento, o sea el pasado. Esto puede explicar la falta de coordinación entre los planes, los conflictos entre los medios y los fines, el conflicto entre instituciones y entre el nivel de aspiraciones alcanzado y las posibilidades reales de cambio.

**Tenencia de la Tierra y Relaciones de Trabajo y Producción en América Latina. La Reforma Agraria.** Hemos visto hasta el momento algunos aspectos relativos a las condiciones sociales aún vigentes en la mayoría de los países de América Latina. Es evidente que no se puede responsabilizar exclusivamente a la rigidez de la estructura agraria por tales problemas. Se puede decir que la situación agraria sí representa uno de los más importantes obstáculos al Desarrollo, y que si la Reforma Agraria es una condición absolutamente necesaria, no es suficiente para lograr una democratización interna y un alto grado de desarrollo.

El problema agrario en América Latina en general es consecuencia de una crisis estructural y, de ninguna manera, resultado de las circunstancias de un momento o de coyunturas transitorias. Claro está que para que tomáramos conciencia de ese problema hubo necesidad de que muchas variables sociales, económicas y políticas se combinaran. De todas maneras el problema que hoy afrontamos es el resultado del desequilibrio, históricamente explicable, de las relaciones entre los sectores de la economía y las clases sociales.

Se observan en el presente profundas discusiones en torno del problema agrario. En términos

generales, se acepta la existencia del problema y también se admite que la situación actual de la agricultura en Latinoamérica es un obstáculo al desarrollo económico-social. La tensión social, la conciencia de la necesidad de la apertura de nuevos mercados para el desarrollo de la industria, la escasez de alimentos y las tasas poco satisfactorias de crecimiento de la producción fueron posiblemente (entre otros) los factores responsables para que nos diéramos cuenta de las dimensiones del problema.

Las divergencias surgen como resultado de la misma situación de desequilibrio interno en que se encuentran los países, cuando se discuten los factores condicionantes del problema agrario, la eficiencia y el papel de las medidas adoptadas, el tipo de solución adoptada, el ritmo y la dirección de los cambios introducidos o que se pretenden introducir y, finalmente, cuando se trata de la participación de los diferentes grupos y del grado de intervención del Estado en el proceso de cambio.

Aquí, en lo que se refiere a la Reforma Agraria, se plantea el primer problema, si deseamos verlo en la perspectiva sociológica. En realidad, por distintos factores, la mayor parte de los países latinoamericanos se empeña en realizar tal reforma. También parece cierto que por lo menos parte de la población de estos países habla y discute respecto a ese problema. Parece haber un acuerdo general. Con todo, hay que hacer una distinción. Es posible que se hayan dejado de lado las consideraciones respecto a la conveniencia o inconveniencia de una reforma para entonces bajar el nivel de discusión en cuanto al tipo de Reforma.

Es fácil entender por qué la cuestión está en términos del tipo de reforma. Es que en ese caso la discusión está más allá de una reforma cualquiera, hipotética, o sea que involucra el ritmo del cambio, la dirección, el control y las fuentes del cambio. En esta discusión se pesan las alternativas y es evidente que se consideran los intereses, las posiciones de los individuos y de los grupos, el grado de afectación y la participación en la estructura del Poder. Entonces emergen las fuerzas sociales, económicas y políticas vigentes.

Por eso los individuos pueden estar de acuerdo con la Reforma Agraria en general, pero en desacuerdo total o parcial con la Reforma Agraria que se propone o que se está llevando a cabo. Evidentemente en este caso hay factores que condicionan una actitud y una opinión que conducen a los grupos necesariamente a una opción. Esta op-

ción se basa en la posición que el individuo ocupa en la escala social, económica y política e involucra necesariamente una decisión ideológica: los individuos y los grupos toman un conjunto de ideas y valores para justificar sus motivaciones, sus actitudes y sus acciones, en este caso, hacia la Reforma. Si admitimos que la Reforma Agraria es una opción, aceptaremos que un determinado tipo de Reforma es una opción todavía más profunda, por sus implicaciones.

En este sentido el instrumento legal expresa la decisión que toman las clases dirigentes de un país en un determinado momento histórico, sea directa o indirectamente. Así es que para comprender la naturaleza y la dirección de las Reformas Agrarias propuestas o en ejecución en América Latina, hay que considerar la estructura del poder vigente en el país y las circunstancias históricas en que se discuten y se aprueban las leyes.

Tomando como referencia las consideraciones anteriores, es fácil entender las posiciones adoptadas. Como es posible observar, existen diferentes posiciones respecto al problema agrario y divergencias profundas sobre las perspectivas adoptadas. Tales divergencias son resultados de las posiciones sociales de los individuos y de los grupos en la estructura social y se reflejan en las orientaciones de los distintos organismos que trabajan en el medio rural y también en las opiniones expresadas por los diferentes sectores de la opinión pública. En este sentido, se puede entender mejor por qué hay una total falta de coordinación entre los mensajes emitidos por funcionarios de los diferentes organismos, por éstos y por los diferentes sectores de la opinión pública.

Estos problemas están íntimamente relacionados con los aspectos anteriormente planteados respecto al desequilibrio en la estructura del poder y a la inadecuación de las estructuras político-administrativas a las exigencias del desarrollo y de la Reforma Agraria. De ahí la falta de coordinación entre los planes y los presupuestos del sector público destinados a promover cambios efectivos en el campo.

Un cambio profundo en la estructura agraria tiende a crear, por lo menos en su primera fase, condiciones de desorganización de la producción, inestabilidad, inseguridad. Este parece ser un fenómeno natural. En realidad lo que se quiere es introducir mecanismos que puedan romper el equilibrio basado en patrones tradicionales que rigen la tenencia de la tierra y las relaciones de tra-

bajo. Partiendo de esta hipótesis, se puede decir que el equilibrio resultante de la vigencia de aquellos patrones, es **estático**. Las posibilidades de cambio son limitadas. Con la reforma agraria se quiere dar una dimensión dinámica al sistema.

Si la tierra es factor de prestigio y de poder en la mayoría de los países latinoamericanos, solo medidas que puedan afectar su reparto, podrán tener efecto en la distribución de los privilegios y del mismo poder.

En términos generales, podemos considerar la Reforma Agraria como una alteración substancial y significativa de la estructura agraria tanto en lo que se refiere a la distribución de la tierra como a las relaciones de trabajo y producción con el objeto de lograr el desarrollo social y económico del país y la integración de las poblaciones rurales en ese proceso, en términos de mayor productividad, de mayor equilibrio y mayor participación social, económica y política de los distintos grupos. Como tal, la reforma debe tener profundas implicaciones:

1. Sociales (Creación de mecanismos de movilidad social vertical ascendente; creación de condiciones para que surjan capas intermedias; elevación de los niveles de vida de las poblaciones);
2. Políticas (Redistribución del poder fundamentado en la propiedad de la tierra; creación de oportunidades de participación política de las poblaciones rurales y su integración efectiva, sea directamente, sea como grupos de presión; fortalecimiento del sistema político interno por la democratización de las esferas de decisiones, ya que toda concentración del Poder es una amenaza constante a la democracia);
3. Económicas (Aumento de la productividad; creación de nuevas fuentes de mercado para bienes manufacturados; aumento del ingreso **per capita**; aumento de la capacidad de compra y ahorro);
4. Técnicas (Incorporación de la tecnología, mejor utilización de los recursos y la aplicación de los resultados de las investigaciones científicas y técnicas);
5. Jurídicas (Bases contractuales jurídicamente establecidas para las relaciones de trabajo y producción; elaboración o revisión de las normas jurídicas para atender a las nuevas situaciones creadas con la adopción de programas de Reforma Agraria);

6. Administrativas (Revisión de la estructura político-administrativa y medidas de adecuación de tal estructura a las exigencias de una reforma; eliminación de los conflictos institucionales existentes o neutralización de sus efectos).

En verdad, la Reforma Agraria debe ser dirigida fundamentalmente a cambiar la tenencia de la tierra y por tenencia entendemos las relaciones legales o tradicionales entre las personas que ejercen derechos sobre el uso de la tierra. El término se usa en un sentido amplio e incluye los derechos de todos aquellos que mantienen algún interés en la tierra, como por ejemplo, arrendatarios, ocupantes, propietarios, trabajadores agrícolas, personas e instituciones que prestan dinero a los agricultores, etc.

Existen muchos otros problemas e implicaciones que deben considerarse en un programa de Reforma Agraria. Por ejemplo, no se puede pensar en Reforma Agraria tan solo como medidas aplicadas al campo, sin considerar las repercusiones de tales medidas, a corto y a largo plazo en el medio urbano-industrial, ya que en el caso de la liberación de mano de obra, ésta seguramente emigrará a los centros urbanos. Surgen entonces problemas de alimentación, habitación, transporte, empleo. Evidentemente que la industria sigue la tendencia de una especialización cada vez mayor y, por tanto, hacia un proceso inexorable de mecanización. De otra parte, la sustitución del hombre por la máquina exigirá cada vez más un número menor de hombres y estos más y más especializados. A partir de este planteamiento, desde luego general, se puede pronosticar la magnitud de los problemas que afrontará la América Latina en la medida en que la Reforma Agraria y la industrialización progresen. Por tanto, al implantarse una reforma, tendremos que pensar necesariamente desde una perspectiva global. Por lo menos teóricamente, será el único mecanismo capaz de ayudarnos a plantear los problemas que están necesariamente conectados con el mismo proceso de cambio. Será este un procedimiento útil para entender la dirección de las repercusiones de un proceso de cambio y así neutralizar sus efectos.

Para puntualizar todavía más la cuestión, conviene llamar la atención sobre algunos aspectos que si no son sociológicos en sí mismos, son importantes en estas consideraciones. Por ejemplo, los costos de una reforma, el problema de las relaciones internacionales y sus efectos sobre la si-

tuación económica del país, las cuestiones relativas de la comercialización, el aprovechamiento racional de los excedentes económicos y la mejor distribución de la mano de obra que permanece en el campo. Aun más, otros factores interfieren en el proceso: la coexistencia, en muchas regiones de América Latina de varios tipos de economías (monetarias y no monetarias), el control de la aplicación de la legislación vigente, el tipo medio de familia, el número de dependientes, el nivel tecnológico, el tipo de suelo, las condiciones ecológicas y el tipo de cultivo.

Cuando nos referimos a la Reforma Agraria, es común hacer gran énfasis en el latifundio, pero igual merece el minifundio: considerando la productividad de la tierra, de la mano de obra y del capital, son pequeñas parcelas insuficientes para garantizar, sin actividades complementarias, la subsistencia de una familia tipo medio en la zona. El minifundio representa, aun más que el latifundio, un serio problema, sobre todo si se toma en cuenta el proceso de reaglutinación de las parcelas. Algunos países están utilizando el crédito para la compra de tierras; otros el sistema cooperativo para resolver el problema en determinadas regiones o para evitar los efectos de la fragmentación.

En el presente están totalmente desuetas las nociones de latifundio y minifundio que solo consideran la extensión territorial. Se admiten criterios más dinámicos: la relación hombre-tierra, el régimen de explotación del suelo, la utilización de los recursos, la combinación de los factores de producción y, finalmente el nivel de productividad alcanzado por la unidad agrícola. **El tamaño de la propiedad pasa entonces a la condición de variable dependiente** de una serie de otros factores los cuales, combinados, la condicionan. También se acrecientan como criterios, las relaciones de trabajo y de producción vigentes, así como la participación en el sistema de decisión de los diferentes grupos que se encuentran involucrados en el proceso de explotación del suelo.

En resumen, una reforma agraria solamente podrá ser entendida como proceso de cambio e instrumento de política social y económica:

1. Si efectivamente la acompañan otras reformas;
2. Si partimos de la base de que solo el aumento de la productividad de la agricultura no es, por sí mismo, condición suficiente para restablecer el equilibrio dinámico entre los diferentes sectores de la economía;

3. Si consideramos que el acceso a la tierra, condición absolutamente esencial, no es suficiente para que se produzcan cambios sustanciales y significativos en la estructura agraria;
4. Si se toman medidas efectivas para regular, en términos ventajosos para el país, las relaciones económicas con otros países altamente desarrollados;
5. Si como proceso de cambio no se le deja desarrollar por sí misma, o sea, si el Estado mantiene la unidad de comando y de acción;
6. Si cuenta con medidas jurídicas complementarias al lado de aquellas normas esenciales para la ejecución de los proyectos;
7. Si es considerada en términos de un cambio sustancial de la estructura agraria, o sea, de los patrones que regulan la tenencia de la tierra, las relaciones de trabajo y producción y el sistema de decisión.

En términos generales hemos planteado algunas cuestiones que nos ayudan a enfocar la Reforma Agraria como un proceso profundo de cambio.

Pero, cuáles son las posibilidades efectivas de cambio en América Latina, al tener en cuenta las contradicciones internas de la estructura social y económica? Qué alternativas efectivas existen para que se aceleren los cambios sociales y económicos? Y cuáles serán las posibilidades reales de lograr cambios en el campo? En qué medida están las clases privilegiadas dispuestas a cambiar y cómo se las puede obligar al cambio, de tal manera que se implante efectivamente el sistema democrático en América Latina? Si los obstáculos a los cambios están en la misma situación que se desea cambiar, cuáles son las alternativas de acción efectiva?

En este momento histórico de América Latina, la gran función de la Iglesia y del Sacerdote en el proceso de Reforma Agraria, es despertar al campesino y aclararle que existen otras alternativas además de vivir en la miseria.

Nadie puede negar la influencia de la Iglesia y del sacerdote en el medio rural latinoamericano y en Colombia particularmente. El contacto directo del sacerdote con los campesinos y al mismo tiempo con las capas sociales más altas, además de su posición como líder institucional, lo hace portador de un papel sumamente importante. A los sacerdotes de Colombia dejamos para meditación las cuestiones anteriormente planteadas en este trabajo.

A mi modo de ver hay fundamentalmente pocas alternativas para que se produzcan cambios

profundos en América Latina: la revolución sangrienta o la llamada revolución pacífica. Si se quiere la segunda solución, las contingencias históricas imponen una serie de condiciones y la gran contradicción es que son estas mismas condiciones (que no siempre las leyes tienen posibilidades de cambiar) las que impiden la acción. Tales condiciones están orientadas hacia intereses particulares y las leyes son consideradas desde el punto de vista de los grupos que deciden sin la participación directa o indirecta de la gran mayoría.

En resumen, los obstáculos a los cambios están en la misma situación que se desea cambiar. Así, si se quiere cambiar la estructura del Poder, neutralizando los efectos de los desequilibrios, el mismo desequilibrio lo dificulta; si se quiere cambiar la tenencia de la tierra, la misma distribución (de un lado anacrónica y de otra insuficiente) lo impide, porque para cambiar la estructura agraria es necesario un instrumento legal y este representa, en última instancia, una opción política, una decisión y en este proceso entran en juego evidentemente las posiciones de los individuos y de los grupos dentro de la estratificación social.

A los sacerdotes, parece que cabe una tarea de suma importancia. La primera es tomar concien-

cia de la gravedad del problema, estudiando y discutiendo ampliamente las cuestiones. Luego combinar sus actividades pastorales con las de un agente de cambio social. Esto significa informar a los campesinos y a los demás respecto a la Ley de Reforma Agraria, sus objetivos y sus instrumentos. En este sentido el papel del sacerdote se transforma en un poderoso medio de comunicación, además de ser instrumento para la acción.

De otra parte, los sacerdotes tienen evidentemente otras posibilidades de acción, además de informar. Por ejemplo, en el desarrollo de la comunidad y en el sindicalismo agrario. Sabemos que es necesario aumentar la presión de la masa, ya que fue la omisión del pueblo (por presión de las clases privilegiadas o por el paternalismo político y económico) la fuerza responsable de la cristalización de la situación en que estamos. En este sentido las organizaciones campesinas tienen un papel importante en la Reforma Agraria como proceso de cambio. Así es que si se quiere acelerar el proceso de Reforma Agraria, uno de los caminos será indiscutiblemente el de crear mecanismos de presión cada vez más fuertes, de tal manera que los grupos dirigentes no tengan otra alternativa que cambiar.



*GERALDO SEMENZATO, de nacionalidad brasileña, hizo sus estudios profesionales en la Escuela de Sociología y Política y en la Facultad de Filosofía, Ciencia y Letras de la Universidad de Sao Paulo, Brasil. Siguió luego estudios superiores de Sociología para Post-graduados en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de la UNESCO, en Santiago de Chile. Regresó después al Brasil y fue designado como Jefe Encargado del Servicio de Investigaciones Sociales del Servicio Social de la Industria. Luego fue Sociólogo Rural del Servicio Social Rural, de la Superintendencia de Reforma Agraria y del Instituto de Reforma Agraria. Ha sido catedrático de las Universidades Católicas de Río de Janeiro y Sao Paulo, de la Escuela de Sociología y Política de Sao Paulo, del Instituto de Estudios Rurales, de la Universidad de Bahía y de las Escuelas de Servicio Social de Río de Janeiro y de Bahía. Más tarde dirigió el Instituto de Estudios Rurales y la Revista "Sociología" en Sao Paulo. Ocupó el cargo de Consultor del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) en la ciudad de Washington. Es miembro de varias sociedades brasileñas, norteamericanas y europeas. Actualmente desempeña el cargo de Sociólogo Rural del Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA).*

# Aspectos del Problema Agrario y Fundamento Jurídico de la Reforma Agraria

Por  
**Antonio Merchán**

## I. El Problema Agrario

El tema del Fundamento Jurídico de la Reforma Agraria supone esbozar alguna idea de la realidad del sector agrario, ya que la propia denominación Reforma Agraria implica por sí misma la necesidad de adoptar una serie de medidas dirigidas a modificar una situación dada. En este sentido se podrían anotar aunque a la ligera, determinadas condiciones que conforman la realidad del sector agrario en algunos de los países del continente; con la advertencia previa de que las cifras estadísticas citadas se han modificado en determinados países, en función de la intensidad y sentido de sus programas de reforma agraria.

### 1. Condiciones Sociales

#### a. Importancia numérica de la población rural <sup>(1)</sup>

Podríamos señalar, a pesar de la característica migración de la población ru-

ral hacia los centros urbanos, que el porcentaje de aquella —en relación a la población total de los países— es todavía bastante alto en Latinoamérica. En este sentido nos daremos cuenta de ese hecho, si consideramos que para 1960 la población total del continente se estimaba en unos 200.000.000 de habitantes, de los cuales 108.000.000 conforman la población rural, esto es el 54.2% de la población total. Este porcentaje promedio no responde a la realidad de muchos países, ya que en muchos de ellos la proporción de la población rural dentro de la población total es bastante mayor; por ejemplo, en Haití es el 83%, esto es, 3.100.000 sobre un total de 3.700.000; en Bolivia es el 62%, es decir que 2.300.000 de una población de 3.700.000 se encuentra en el medio rural. En Brasil se estimaba que de una población total de 75.000.000, 41 millones formaban la población rural, es decir el 63%. Similares porcentajes se encuentran en el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana; apare-

(1) El término población rural no corresponde realmente a la población que vive en las explotaciones agrícolas, ya que los diversos censos consideran población rural a la que habita en centros no mayores de 2.000 habitantes.

ciendo con porcentajes menores Venezuela con el 38%, Chile con el 34%, Argentina con el 32% y Uruguay con el 18%. (Ver cuadro 1).

**b. Analfabetismo característico**

Reflejado en los altos porcentajes existentes en el medio; así, y tomando sólo algunos países de Centroamérica vemos que el porcentaje de analfabetismo llega a ser el 82% en Guatemala, 68% en El Salvador y 70% en Nicaragua. (Ver Cuadro 2).

**c. Condiciones de vivienda insatisfactorias**

Con un alto porcentaje de promiscuidad y un marcado déficit habitacional,

este último estimado globalmente en unos 8 millones de unidades habitacionales. Por lo demás el número de viviendas construidas anualmente, lleva un ritmo promedio insuficiente; así en Brasil se construyeron en 1964, 150.000 viviendas para atender las necesidades de toda la población, estimada en 7.000.000; en Bolivia apenas 5.000, cuando solo el déficit de vivienda rural era de 380.000 y se estimaba la necesidad de construir 10.000 al año en el medio rural; en el Ecuador solo se construyeron 4.000, frente a la necesidad de construir 13.000 al año, siendo el déficit de 320.000 unidades en el medio rural. (2)

(2) Ver Cuadro 3.

CUADRO 1 — Población Agrícola

País	(1) Población Total 1960 (miles)	(2) Población Rural (miles)	(3) Porcentaje de Población Total
Argentina . . . . .	20.998	6.795	32.4
Bolivia . . . . .	3.709	2.328	62.8
Brasil . . . . .	65.862	41.728	63.4
Colombia . . . . .	14.771	7.705	52.2
Costa Rica . . . . .	1.144	729	63.7
Cuba . . . . .	6.819	3.088	45.3
Chile . . . . .	7.634	2.627	34.4
Ecuador . . . . .	4.287	2.819	65.8
El Salvador . . . . .	2.396	1.567	65.4
Guatemala . . . . .	3.755	2.598	69.2
Haití . . . . .	3.726	3.093	83.0
Honduras . . . . .	1.932	1.440	74.5
México . . . . .	34.626	17.203	49.7
Nicaragua . . . . .	1.465	929	63.4
Panamá . . . . .	1.052	561	53.2
Paraguay . . . . .	1.624	1.060	65.3
Perú . . . . .	10.857	6.439	59.3
República Dominicana . . . . .	2.847	2.039	71.6
Uruguay . . . . .	2.760	514	18.6
Venezuela . . . . .	6.933	2.674	38.6
<b>América Latina . . . . .</b>	<b>199.197</b>	<b>107.936</b>	<b>54.2</b>

FUENTES: Columnas (1), (2), Boletín Económico de América Latina, (Suplemento Estadístico), CEPAL, Naciones Unidas, Vol. V, noviembre de 1960. Los datos sobre crecimiento vegetativo de la población representan el término medio entre las estimaciones mínima y máxima de la CEPAL.

CUADRO 2

Número de personas que saben leer y escribir en las zonas rurales y urbanas de acuerdo con los últimos datos censales

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Año del censo . . . . .	1950	1961	1961	1963	1950
<b>(Millares de personas)</b>					
Total . . . . .	2.152 a)	1.693 b)	1.219 c)	....	556 b)
<b>Urbana</b> . . . . .	556	688	....	....	198
Leen y escriben . . . . .	327	493	....	....	182
Analfabetos . . . . .	229	195	....	....	16
<b>Rural</b> . . . . .	1.596	1.006	....	....	358
Leen y escriben . . . . .	277	321	....	....	256
Analfabetos . . . . .	1.319	685	....	....	102
<b>Porcentajes</b>					
<b>Urbana</b> . . . . .	100,0	100,0	....	100,0	100,0
Leen y escriben . . . . .	58,8	71,6	....	79,6 d)	91,9
Analfabetos . . . . .	41,2	28,4	....	20,4 d)	8,1
<b>Rural</b> . . . . .	100,0	100,0	....	100,0	100,0
Leen y escriben . . . . .	17,3	31,9	....	29,6 d)	71,5
Analfabetos . . . . .	82,7	68,1	....	70,4 d)	28,5

(a) Total de personas de 7 años de edad o mayores.

(b) Personas de 10 años de edad o mayores.

(c) Personas de 10 años de edad o mayores. Los datos correspondientes a Honduras no se clasificaron de acuerdo con la residencia rural-urbana. El número total de analfabetos de que se informó fue 639.420, que es el 53 por ciento de la población de 10 años o mayores.

(d) Banco Central de Nicaragua, INFORME ANUAL 1964, pp. 136-137.

FUENTE: SIECA, TERCER COMPENDIO ESTADISTICO CENTROAMERICANO, p. 4, excepto el caso de Nicaragua, cuyos datos proceden como se indica en (d). Tomado del inventario del CIDA para Centroamérica 1965.

CUADRO 3

## Estimación del déficit y de las necesidades y construcción anuales de viviendas

(En miles de unidades)

País	Déficit Habitantes Estimado (a)			Viviendas necesarias anualmente para satisfacer el crecimiento de la población y la reposición (b)			Nº viviendas const. anualmente
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Total
Argentina...	800	400	1.200	121.6	30.9	152.5	55.0
Bolivia .....	100	280	380	8.0	10.8	118.8	5.0
Brasil... ..	3.000	4.000	7.000	277.0	179.0	456.0	150.0
Colombia... ..	300	500	800	72.0	28.8	100.8	40.0
Costa Rica .....	30	70	100	6.8	4.5	11.3	3.0
Chile... ..	270	130	400	45.0	7.4	52.4	33.0
Ecuador .....	180	320	500	15.1	13.6	28.7	4.0
El Salvador .....	60	140	200	8.5	6.4	14.9	2.0
Guatemala .....	110	390	500	12.6	11.4	24.0	2.0
Honduras. ....	30	100	130	6.3	7.0	13.3	3.0
México. ....	1.000	600	1.600	194.0	85.3	279.3	57.0
Nicaragua. ....	50	100	150	5.9	3.8	9.7	1.2
Panamá .....	30	70	100	5.2	3.0	8.2	2.5
Paraguay .....	30	120	150	5.1	2.1	7.2	1.0
Perú... ..	370	450	820	46.3	22.5	68.6	10.0
R. Dominicana .....	60	140	200	12.3	11.8	244.1	4.0
Uruguay .....	40	60	100	14.6	2.9	17.5	11.0
Venezuela .....	500	100	600	54.3	8.6	62.9	40.0

FUENTES: (a) CEPAL, 1964.

(b) En base a diversas fuentes. Tomado de "Datos estadísticos económico-sociales sobre los países Iberoamericanos", publicado en Revista de Estudios Agro-Sociales, Nº 53, 1965.

d. **Condiciones sanitarias deficientes**

Reflejadas en las tasas de fallecimiento por enfermedades infecciosas y parasitarias propias del medio rural, encontrándose en las peores condiciones Guatemala, Ecuador, Brasil, Honduras y Nicaragua. Por otra parte, la posibilidad de asistencia hospitalaria para la población es sumamente deficitaria en Haití, Paraguay, Bolivia y Nicaragua. (Ver cuadro 4).

e. **Escasa participación del campesino en la solución de sus problemas, a través de asociaciones, ligas o sindicatos**

A título de ejemplo podemos citar la situación existente a este respecto en Colombia, según estudio del CIDA: "Los pequeños campesinos y los peones agrícolas, a diferencia de los grandes terratenientes, prácticamente carecen de representación significativa para la defensa de sus propios intereses. El sindicalismo rural carece de fuerza en Colombia, no obstante que en 1962 se hallaban registrados en el Ministerio del Trabajo unos 335 sindicatos agrarios (casi todos compuestos por grupos muy pequeños), de los cuales 270 se hallaban afiliados a una confederación denominada Federación Agraria Nacional (FANAL), mientras los 65 restantes pertenecían a otras confederaciones o permanecían aislados" (3). Similar situación se observa en el Ecuador; según estudio al respecto del CIDA en cuyas observaciones, comentando una investigación del Dr. Edilberto Carrasco, se anota: "Al margen de expresiones que pueden estimarse como excesivamente subjetivas, otras observaciones parecen particularmente adecuadas. En primer lugar, "el carácter restringido que tiene la sindicalización campesina, la que ha encontrado acogida y medio propicio en las haciendas y en otros centros de población indígena, el sindicato o junta, como se le llama a veces, ha sido posible estructurarlo a base de huasipungueros y peones sueltos. El sindicato, se ha organizado más fácilmente en la Sierra que en la Costa, región esta última donde la cooperativa, la colonia y la asociación, han tenido mayor acogida (lo que puede sorprender a más de uno, en término de las diferencias que existen en la organización económica de

la agricultura entre ambas regiones)". Sin embargo agrega, que "la organización del sindicato a pesar del éxito obtenido, no es espontánea, por falta de líderes propios y que el indígena, dentro o fuera de esta organización sindical, no hace suyo el concepto, no entiende lo que significa defensa de clase". "La organización sindical" —anota por último— "recibe influencias de sectores políticos y personas extrañas a la clase campesina". Respecto a esta última observación, dentro de las condiciones de aislamiento en que vive el sector campesino de la Sierra ecuatoriana, es inconcebible pensar que podrían organizarse en sindicatos oficialmente reconocidos, y que se ajustaran a la legislación vigente, sin esta participación de elementos externos, políticos no. Por lo demás, en la experiencia de las organizaciones campesinas de otras partes de América Latina resalta el mismo elemento, la espontaneidad o propia iniciativa de los campesinos es mínima, frente al impulso que reciben desde afuera". (4)

En la Argentina según estudio del CIDA: "Existen sindicatos agrícolas pero sólo tienen unos 50 mil miembros distribuidos en 676 filiales de los cuales 472 se encuentran en la región pampeana". (5).

En Guatemala, según estudio del CIDA, a pesar de existir una legislación laboral: "De hecho, se reconoce oficialmente que en algunas ocasiones se presenta un problema con respecto a la aplicación de la ley, derivado de la distancia a que se encuentran algunos centros de trabajo agrícolas y ganaderos de las dependencias de vigilancia administrativa o de los Tribunales de Trabajo y Previsión Social. En el estudio de casos se encontró que generalmente no existen los contratos de trabajos escritos y que a menudo no se pagan los salarios mínimos estipulados por la ley; asimismo, se mencionaron las dificultades que limitan la formación de sindicatos agrícolas. (6) Sin duda, estas condiciones crean inseguridad en el empleo y son motivo de intranquilidad social en los sectores económicamente más débiles; desde el punto de vis-

(3) CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola de Colombia, 1965. (Página 229).

(4) CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola de Ecuador, 1965, (Página 90).

(5) CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola en Argentina, 1965. (Página 97).

(6) El Informe Nacional, 1963, indica la existencia de 16 sindicatos de trabajadores en el sector agrícola.

CUADRO 4

Relación entre población rural, tasa de defunciones por enfermedades infecciosas y parasitarias y número de camas de hospital.

País	Por ciento de población rural en 1960 (1)	Tasa de defunciones por enfermedades infecciosas y parasitarias por cada 100.000 hab. (2)	Número de camas de hospital por cada 1.000 habitantes (3)
Haití . . . . .	87	....	0.7
Honduras . . . . .	78	184.7	2.0
República Dominicana . . . . .	71	109.6	2.7
Bolivia . . . . .	70	....	1.8
Guatemala . . . . .	69	503.8	2.8
El Salvador . . . . .	67	109.2	2.0
Paraguay . . . . .	66	98.1	0.8
Nicaragua . . . . .	66	157.1	1.8
Ecuador . . . . .	65	302.8	2.1
Perú . . . . .	64	149.5	2.2
Costa Rica . . . . .	62	102.8	5.1
Brasil . . . . .	61	182.9	3.4
Panamá . . . . .	59	110.5	3.8
Colombia . . . . .	54	139.7	3.2
México . . . . .	46	151.8	1.4
Cuba . . . . .	45	34.0	2.3
Venezuela . . . . .	38	55.5	3.6
Chile . . . . .	37	107.3	5.0
Argentina . . . . .	32	34.3	6.4
Uruguay . . . . .	18	39.7	3.9

FUENTE: Columna 1: Estimaciones provisionales de población para las 20 repúblicas de América Latina. División de Asuntos Sociales de la CEPAL, John V. Grauman (junio de 1962). Columnas 2 y 3: Organización Mundial de la Salud, Resumen de las informaciones cuadriennales sobre las condiciones de salud en las Américas 1957-60 (junio de 1962).

ta del desarrollo, ellas impiden una participación formal y entusiasta de gran parte de la masa de trabajadores del país en el esfuerzo colectivo que se requiere para un progreso económico rápido; es decir, es difícil crear una "mística del desarrollo" donde el elemento básico, que es el trabajador, no se siente parte interesada de este progreso nacional". (7)

## 2. Condiciones económicas y técnicas

### a. Porcentaje elevado de población activa en el sector agrario y reducida participación de ésta en el producto bruto total.

La característica promedio es una disminución de la población económicamente activa en el sector, ya que para 1950 existían 27 millones los cuales representaban el 53.5 de la población activa total estimada en 51 millones; y para 1962 se pasa a 32 millones que representan solo el 46.5% de la población activa total estimada en 69.7 millones. (Ver cuadro 5). Este 46.5 de la población económicamente activa del continente contribuye en la formación del producto bruto interno en 1962 en un 21.8%. Por otra parte si bien la tasa de crecimiento del producto agrícola bruto es superior a la tasa de crecimiento de la población

para el período 1952-62, representada respectivamente en promedio de 3.5 y 2.9; en determinados países no fue así, ya que en la Argentina durante el mismo período el producto agrícola bruto creció a una tasa de 1.1 mientras que la población se incrementaba en 1.8; en Costa Rica el producto creció a una tasa de 2.2 y la población a una tasa de 4.2; en Nicaragua el producto creció a una tasa de 3.0 y la población en cambio creció a una tasa de 3.4; en Paraguay el producto creció a una tasa de 2.6 y la población se incrementó a una tasa de 2.4; en Uruguay el producto creció a una tasa de 0.3 mientras que la población se incrementó a una tasa de 1.3; en Bolivia el producto creció a una tasa de 2.2 y la población se incrementó a una tasa de 2.1; en Haití el producto creció a una tasa de 1.3 y la población se incrementó a una tasa de 2.1. (Ver cuadro 6)

Asimismo debe tenerse en cuenta que la disminución del aporte del producto agrícola en la formación del producto interno bruto en relación a la disminución de la población económicamente activa pudiera entenderse como un síntoma de desarrollo sólo en la medida en que los excedentes de población agrícola económicamente activa hubieran sido absorbidos en actividades reproductivas y no se hubieran desplazado hacia el sector de servicios en actividades burocráticas.

(7) CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola en Guatemala, 1965. (Pág. 52).

CUADRO 5

### América Latina: Población Urbana y Población Económicamente Activa (a) (Miles de personas y porcentajes)

	1950	1955	1960	1962
A. Población Total .. . . . .	150.638	172.753	199.144	210.748
1. Población rural ... . . . .	91.926	99.593	107.954	111.512
Porcentaje del total .. . . .	61.0	57.5	54.2	52.9
2. Población urbana.. . . . .	58.712	73.360	91.190	99.236
Porcentaje del total ... . . .	39.0	42.5	45.8	47.1
B. Población Activa .. . . . .	51.305	58.120	65.951	69.710
1. Agrícola .. . . . .	27.433	29.314	31.480	32.410
Porcentaje del total.. . . . .	53.5	50.4	47.7	46.5
2. No agrícola.. . . . .	23.872	28.806	34.471	37.300
Porcentaje del total .. . . . .	46.5	49.6	52.3	53.5

FUENTE: Estadísticas oficiales elaboradas por la CEPAL y datos inéditos de los países. Tomado del Estudio Económico de América Latina, 1964, CEPAL.

(a) Excepto Cuba.

## b. **Uso de la tierra**

En general se tipifica por una escasa superficie dedicada a labores de agricultura y considerable proporción en pastos y terrenos forestales. En efecto si estimamos la superficie de América Latina en 2.000.000.000 de hectáreas, el hecho de que sólo 100 millones que representan el 5% del total se encuentra en tierras arables y de cultivos permanentes, 370 millones en praderas y pastos permanentes, equivalentes a un 18% de la superficie total, y 941 millones en bosques, equivalente al 47% de la superficie total, visualiza la situación; la cual reviste una mayor gravedad al tomar en cuenta la alta tasa de crecimiento anual de la población (3%) que de por sí constituye un desafío en el sentido de la necesidad de proporcionar elementos adecuados a esa población de crecimiento explosivo. (Ver cuadro 7)

## c. **Tecnificación deficiente**

Algunas cifras son ilustrativas: así Uruguay con una superficie agrícola de 20 millones de hectáreas apenas tenía para 1957, 26 mil hectáreas irrigadas; Paraguay para el año 61 con una superficie agrícola de 1.200.000 hectáreas sólo contaba con 7.000 hectáreas bajo riego; Argentina con 143.000.000 hectáreas de superficie agrícola contaba con 1 millón de hectáreas irrigadas. (Ver cuadro 8).

De otro lado el consumo de fertilizantes es sumamente bajo en relación a las necesidades que implica el desarrollo tecnológico de la agricultura.

Las anteriores deficiencias que explican la baja productividad existente en el sector se incrementan si nos detenemos a analizar el número de Ingenieros Agrónomos existentes, profesionales en quienes incide en gran parte la responsabilidad de la asistencia técnica. Por ejemplo: en Bolívar existían 138 Ingenieros Agrónomos, que teóricamente, en función de las personas ocupadas en agricultura deberían atender cada uno a 9.531 personas; en El Salvador apenas había 28 Ingenieros Agrónomos, que deberían atender 19.000 personas ocupadas en agricultura; en Guatemala 9, correspondiéndoles atender a 67.000 personas cada uno; en Uruguay 500, existiendo 144.000 personas activas en agricultura por cada Ingeniero Agrónomo. (Ver cuadro 9).

## d. **Crédito insuficiente**

Al tomar datos aportados por países que en mayor o menor intensidad adelantan programas de reforma agraria se tendrá una idea de la existencia del problema. Así en Venezuela, para 1965, el Banco Agrícola y Pecuario recibió 69.317 solicitudes crediticias para el sector campesino por una cantidad de 190.3 millones de bolívares, habiéndose pagado con recursos propios del Banco al mencionado sector créditos por la cantidad de 115.1 millones de bolívares (informe anual del Banco Agrícola y Pecuario, 1965, páginas 29 y 30).

En el informe de gerencia de 1964 de la Caja de Crédito Agrario de Colombia, se anota en la página 18: "En 1962 la Caja dejó de atender solicitudes de crédito por 200 millones. Tal déficit ascendió en 1963 a 262 millones y en 1964 fueron 306 millones de pesos en cifras absolutas, las que quedaron sin atenderse".

## 3. **Condiciones Jurídicas**

### a. **Latifundio-Minifundio**

La estructura de la tenencia se caracteriza por un crecido número de unidades de explotación en minúsculas superficies y una reducida cantidad de explotaciones que ocupan grandes extensiones, y determinan así el completo latifundio-minifundio, siendo lo fundamental para calificar al latifundio el sistema estructural caracterizado por bajos niveles de vida e ingresos mínimos en la población campesina, llegando a condiciones vejatorias de la dignidad humana.

En Argentina para 1960 de 471.576 explotaciones en 175 millones de hectáreas, 71.814 que representaban el 15.2% del total ocupaban una superficie de 201.000 hectáreas, equivalentes al 0.1% de la superficie total; por otro lado 26.372 explotaciones mayores de 1.000 hectáreas equivalentes al 5.6% del total cubrían una superficie de 130.350.000 de hectáreas equivalentes al 74.5% de la superficie total.

En Brasil, para 1963 de un total de 3.350.000 unidades de explotación en una superficie de 265 millones de hectáreas, existían 1.500.000 unidades menores de 10 hectáreas, es decir el 44.8% del total, ocupando una superficie de

CUADRO 6

América Latina: Producto Agrícola bruto en algunos países

País	Tasa de crecimiento anual entre 1951-53 y 1961-63		Producto agrícola bruto como porcentaje del producto bruto total	
	Producto agrícola bruto	Población total	1951-53	1961-63
Argentina . . . . .	1.1	1.8	19.4	16.3
Bolivia . . . . .	2.2	2.1	31.9	36.4
Brasil . . . . .	4.8	3.0	30.6	25.2
Colombia . . . . .	3.1 a	2.9	38.5	33.4
Chile . . . . .	3.1	2.4	11.7	11.3
Costa Rica . . . . .	2.2	4.2	43.4	33.7
Ecuador . . . . .	3.9	3.2	40.1	37.2
El Salvador . . . . .	4.9	2.9	43.4	41.1
Guatemala . . . . .	3.6	3.0	34.7	33.0
Haití . . . . .	1.3 b	2.1	51.5	49.9 c
Honduras . . . . .	2.7	3.3	46.8	44.0
México . . . . .	4.5	3.2	19.7	16.9
Nicaragua . . . . .	3.0	3.4	48.3	40.3
Panamá . . . . .	4.5	2.8	25.2	23.8
Paraguay . . . . .	2.6	2.4	40.2	39.4
Perú . . . . .	4.0	2.4	25.9	23.2
Uruguay . . . . .	0.3	1.3	23.1	21.2
Venezuela . . . . .	4.9	3.9	8.6	7.3
Total . . . . .	3.5	2.9	24.2	21.8

FUENTE: CEPAL, cifras basadas en estadísticas oficiales. Tomado del Estudio Económico de América Latina, 1964.

a) 1951-53 — 1961-62

b) 1951-53 — 1958-60

c) 1958-60

CUADRO 7

Uso de la Tierra — (En miles de hectáreas)

País	Año	Área Agrícola											
		Superficie del país		Tierras arables y de cultivos permanentes		Praderas y Pastos Permanentes		Área en Bosques		Otras Tierras			
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos		
Argentina..	1957	277.841	100	30.000	10.8	113.151	40.7	99.400	35.8	35.290	12.7		
Bolivia..	1950	109.858	100	3.091	2.8	11.323	10.3	47.000	42.8	48.444	44.1		
Brasil ..	1957	851.384	100	19.095	2.3	107.633	12.6	517.936	60.8	206.720	24.3		
Colombia..	1960	113.834	100	5.062	4.5	14.638	12.9	69.400	61.0	24.734	21.7		
Costa Rica ..	1955	5.090	100	281	5.5	722	14.2	676	13.3	3.411	67.0		
Cuba..	1946	11.452	100	1.970	17.2	3.897	34.0	1.300	11.4	4.285	37.4		
Chile..	1956	74.177	100	5.514	7.4	454	0.6	16.361	22.1	51.848	70.0		
Ecuador ..	1961	27.067	100	2.081	7.7	2.200	8.2	14.845	54.8	7.941	29.3		
El Salvador ..	1950	2.139	100	544	25.4	704	32.9	275	12.9	616	28.8		
Guatemala ..	1950	10.889	100	1.473	13.5	582	5.3	4.832	44.4	4.002	36.8		
Haití ..	1950	2.775	100	370	13.3	500	18.0	700	25.2	1.205	43.5		
Honduras ..	1960	11.209	100	997	8.9	2.800	25.0	4.816	43.0	2.596	23.1		
México..	1950	196.927	100	19.928	10.1	75.156	38.2	38.836	19.7	63.007	32.0		
Nicaragua..	1960	14.800	100	1.793	12.1	.....	...	6.450	43.6	6.557	44.3		
Panamá..	1961	7.565	100	564	7.4	831	11.0	5.270	69.7	900	11.9		
Paraguay ..	1954	40.675	100	517	1.3	705	1.7	20.906	51.4	18.547	..		
Perú ..	1961	128.522	100	1.956	1.5	12.000	9.3	70.000	54.5	44.566	34.7		
República Dominicana ..	1946	4.873	100	680	13.9	580	11.9	3.440	70.6	173	3.6		
Uruguay ..	1957	18.693	100	2.552	13.7	12.038	64.4	434	2.3	3.669	19.6		
Venezuela..	1956	91.205	100	5.220	5.7	17.800	19.5	19.000	20.9	49.185	53.9		
América Latina ..		2.000.975	100	103.688	5.2	377.714	18.9	941.877	47.0	577.696	28.9		

FUENTE: Anuario de Producción 1962, Volumen 16, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. Tomado de Estadísticas Selectas de América Latina. IICA. 1964.

CUADRO 8

Tecnificación Agrícola

País	Área Irrigada (hectáreas)	Año a que se refiere la información.	Consumo de Fertilizantes		
			Nitrogenados (N) Toneladas Métricas	Fosfatados (P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> ) Toneladas Métricas	Potásicos (K <sub>2</sub> O) Toneladas Métricas
Argentina...	1.500.000 a	1959-60	5.400	3.500	3.400
Bolivia ...	64.000 a	1959-60	200	200	.....
Brasil... ..	141.000 a	1960-61	64.500	75.700	106.200
Colombia ...	505.000 a	1959-60	6.800	17.500	5.000
Costa Rica...	.....	1959-60	5.300	5.800	5.000
Cuba ... ..	60.000 a	1959-60	26.100	19.600	22.200
Chile... ..	1.363.000 a	1961-62	18.600	54.700	10.000
Ecuador ...	.....	1960-61	5.200	3.200	3.900
El Salvador..	5.000 a	1960-61	11.800	4.100	4.800
Guatemala...	32.000 b	1961-62	9.000	3.900	2.100
Haití... ..	65.000 c	.....	.....	.....	.....
Honduras ...	50.000 d	1961-62	5.300	300	100
México ... ..	4.250.000 d	1960-61	135.000	42.700	9.000
Nicaragua ...	2.000 a	1960-61	1.500	1.100	.....
Panamá ... ..	14.000 d	.....	.....	.....	.....
Paraguay ...	7.000 b	.....	.....	.....	.....
Perú ... ..	1.212.000 a	1961-62	42.300	22.000	5.800
República Dominicana . . . . .	135.000 a	1961-62	10.000	2.700	4.200
Uruguay ... ..	26.000 a	1959-60	9.100	12.800	9.200
Venezuela ...	246.000 a	1960-61	2.600	4.900	3.700

FUENTE: "Anuario de Producción 1962" FAO. — Roma.

a) Datos del año 1957. b) Datos del año 1961. c) Datos del año 1959. d) Datos del año 1960. Tomado de Estadísticas Selectas de América Latina, IICA, 1964.

CUADRO 9

Ingenieros Agrónomos en la América Latina

País	Nº de Ingenieros Agrónomos	Nº de Personas Activas en Agricultura por cada Agrónomo (a)
Argentina ... ..	2.500 (b)	603
Bolivia... ..	138 (c)	9.522
Brasil... ..	4.500 (b)	2.136
Colombia ... ..	900 (c)	2.940
Costa Rica ... ..	550 (b)	251
Chile ... ..	1.700 b)	355
Ecuador ... ..	104 (b)	5.510
El Salvador ... ..	28 (c)	19.679
Guatemala ... ..	9 (b)	67.330
Haití ... ..	222 (b)	6.121
Honduras ... ..	15 (c)	47.267
México ... ..	3.600 (b)	1.246
Nicaragua ... ..	35 (c)	8.371
Panamá.. ..	24 (b)	5.041
Paraguay ... ..	5 (b)	43.400
Perú ... ..	1.500 (c)	....
Rep. Dominicana .. ..	3 (b)	144.330
Uruguay.. ..	500 b)	....
Venezuela ... ..	500 (c)	1.782

FUENTE: Inventario de la Información Básica para la Programación del Desarrollo Agrícola en la América Latina. Publicado por Unión Panamericana.

a) Estimada para que corresponda al año de los datos de la primera columna, que aproximadamente abarca el período 1957 a 1961. b) Cifras tomadas de un Estudio de la Educación Agrícola Universitaria en la América Latina, por Alvaro Chaparro, 1959. c) Estimaciones correspondientes al año más reciente de que se dispone información.

Tomado de Estadísticas Selectas de América Latina. IICA. 1964.

15.920.000 hectáreas equivalentes al 2.2% de la superficie total; en oposición se censaron 32.700 unidades mayores de 1.000 hectáreas que representaban el 1% del total, ocupando una superficie de 159 millones de hectáreas que representaban el 6% de la superficie total.

En Colombia para 1960 aparecían 1.209.672 explotaciones en una superficie de 27.337.800 hectáreas, de las cuales 756.605 que representan el 62.6% del total eran menores de 5 hectáreas, ocupando una superficie de 1.238.900 hectáreas equivalentes al 4.5% de la superficie total; por otra parte existían 6.900 explotaciones menores de 500 hectáreas, significando el 0.5% del total que ocupaban 11.052.400 hectáreas, es decir el 40.4% de la superficie total.

Para 1959 en Chile sobre un total de 122.835 explotaciones en 5.536.000 hectáreas existían 47.381 explotaciones (38.5% del total) de tamaño inferior a 10 hectáreas, cubriendo en su conjunto 147.000 hectáreas, esto es el 2.6% de la superficie arable; y 3.373 explotaciones (2.8% del total) mayores de 1.000 hectáreas cubriendo el 33.3% de la superficie arable en 2.062.000 hectáreas.

Según el censo del 61 en El Salvador se totalizaron 224.289 explotaciones, de las cuales 175.615 equivalentes al 78.2% del total eran menores de 3 hectáreas y ocupaban el 11% de las tierras aprovechables; de otra parte, 2.058 explotaciones mayores de 100 hectáreas (1% del total) ocupaban el 46.2% de las tierras aprovechables.

En Panamá para 1961, de un total de 95.505 explotaciones en una superficie de 1.806.300 hectáreas, 43.692 (45.8% del total) eran menores de 5 hectáreas, ocupando una superficie de 95.700 hectáreas, la cual equivalía al 5.2% del área censada; asimismo 224 explotaciones (0.3% del total) mayores de 500 hectáreas en una superficie de 371.600 hectáreas, es decir el 20.7% del área censada.

En el Perú para 1965, de un total de 852.000 explotaciones en un área de 18 millones de hectáreas, existían 291.000 explotaciones menores de 1 hectárea (34.2% del total) en una superficie de 127.000 hectáreas (0.6% del total); y 2.200 explotaciones (0.2% del total) mayores de 1.000 hectáreas en una su-

perficie de 13 millones de hectáreas, equivalentes al 69.7% de la superficie total.

Los anteriores datos censales son recogidos en el Quinto Informe Anual del Fondo Fiduciario de Progreso Social del BID, 1965.

## b. Tenencia precaria

Un gran número de productores se encuentran en una situación de tenencia precaria, bien sea a título de arrendatarios, aparceros, colonos u ocupantes. Así según estudio del CIDA tenemos en esta condición, como sujetos potenciales de programas de reforma agraria, que en el Ecuador existían 113.000 representando el 25.8% sobre un total de 440.000 familias campesinas; en el Brasil 2.632.000 equivalentes al 46.8% de un total de 5.620 familias campesinas; en Chile 110.000, representando el 32% de un total de 344.000 familias campesinas; en el Perú 214.000 equivalentes al 19.6% de un total de 1.092.000 familias campesinas.

## II. La Justicia Social

### 1. Significado

El anterior panorama del sector agrario, aplicable a la mayoría de los países del continente significa una situación que frena el desarrollo económico y social, y plantea lo que pudiéramos llamar una cuestión social, que como tal exige una solución. En este sentido, el fundamento jurídico para resolver el problema, sería lo que se ha llamado la realización de la justicia social. Entonces, desde el punto de vista jurídico, es necesario indagar cuál es el significado de esa justicia social dentro de una teoría general de la justicia.

En primer término, el análisis propuesto estará limitado por la posición doctrinaria y filosófica que se tenga. Yo, particularmente adscribo a quienes piensan que toda cuestión social es una cuestión jurídica, por estimar que el Derecho no se puede reducir a un simple derecho formal, a un mero ordenamiento positivo, sino que por el contrario, que el Derecho como tal, tiene que tener un contenido, y ese contenido es la realización de la justicia. En la medida en que el derecho logre la ade-

CUADRO 10

**Estimación del número de familias rurales que requiere tierra y asistencia agrícola de otra naturaleza**  
(En miles)

País	Número Total Familias Campesinas %	Número de Minifundistas %	Número de Obreros agrícolas sin tierras %	Total de número de familias de bajos ingresos %			
Brasil (1950) . . . . .	5.621,5	542,8	9,7	2.632,8	46,8	3.175,6	56,5
Colombia (1960) . . . . .	1.431,6	615,0	43,0	304,0	21,2	919,0	64,2
Chile (1955) . . . . .	344,9	54,5	15,8	110,6	32,1	165,1	47,9
Ecuador (1954) . . . . .	440,9	249,1	56,6	113,5	25,8	362,6	82,4
El Salvador (1950) . . . . .	201,9	160,7	79,6	19,4	9,7	180,1	89,2
Guatemala (1950) . . . . .	417,4	308,1	73,8	42,0	10,1	350,1	83,9
Honduras (1961) . . . . .	216,7	114,2	52,7	48,5	22,4	162,7	75,1
Perú (1961) . . . . .	1.092,0	708,3	64,8	214,0	19,6	922,0	84,4

FUENTE: CIDA, Estudios sobre tenencia de la tierra, excepto para El Salvador y Honduras que se basan en el estudio de las Naciones Unidas sobre condiciones de la tenencia de la tierra en Centroamérica. Tomado de Fondo Fiduciario de Progreso Social, Cuarto Informe Anual, 1964, Banco Interamericano de Desarrollo.

cuación necesaria a un nivel de justicia, será un Derecho justo. Claro está, que lo fundamental será la decisión de ejecutar en los hechos el contenido justo de las normas, dándoles positividad.

La justicia social de hecho se ha convertido en un slogan para las luchas sociales. Originalmente el concepto de justicia social nació como respuesta a los excesos del liberalismo económico y como una posición frente a la deficiente distribución percibida por los obreros del sector industrial. Con posterioridad se plantea como el problema, de la desigual distribución de las riquezas, significando exigencias en una participación equilibrada de la población en el bienestar económico.

**2. Diversas posiciones**

La doctrina Tomista admite: a) La justicia conmutativa (relaciones entre los particulares); b) Justicia legal (relaciones de los individuos con la sociedad); c) Justicia distribu-

tiva (relaciones de la sociedad para con las personas), considerando que el fundamento de la justicia es dar a cada quien aquello que le es debido.

- a. Según algunos la justicia social es una forma nueva de justicia, distinta de las conocidas; es la justicia del bien común <sup>(8)</sup> entendido en una forma dinámica, por lo cual la justicia social recogerá y expresará las exigencias y necesidades que la sociedad en su evolución constante presente. Una variante de esta posición sostendría que la justicia social se realiza en los distintos grupos sociales, con especial referencia al bien común en su aspecto económico.
- b. Calvez considera que la justicia social es la clásica justicia legal, con un matiz especial, referido a las relaciones socio-económicas; otros

(8) Conjunto de condiciones que en una sociedad permiten a todos sus integrantes realizar sus fines materiales y espirituales; supone pluralismo horizontal y vertical en el sentido de exigir la participación de todas las ideologías y de todos los integrantes de la sociedad.

estiman a la justicia social como la suma de la justicia legal y la distributiva, es decir, la realización de un ambiente que contemple los deberes y derechos del hombre para con la sociedad y de ésta para con el hombre (justicia comunitaria), dejando a un lado las reacciones de los particulares entre sí (justicia conmutativa).

c. Delgado Pinto <sup>(9)</sup> considera que la justicia social es la forma contemporánea de la justicia política. Este autor resume así su pensamiento:

- a) Es fundamental no detener en la virtud de la justicia, que es su aspecto subjetivo, sino entender que **la justicia es una idea de norma objetiva** que debe regir la conducta humana en sus aspectos de relación;
- b) La justicia supone **normalidad**, en el sentido de lograr que como consecuencia de la acción de cada uno, se respete la acción de los demás, de acuerdo a la naturaleza específica de las personas;
- c) Para lograrse la justicia debe cumplirse el imperativo de respetar la **igualdad fundamental de la naturaleza humana, sujeta a las diferencias de mérito por principios de responsabilidad, iniciativa y creatividad**; es decir, que la igualdad así entendida rechaza la homogeneidad; es una igualdad en función de los medios, una **igualdad de oportunidades** para desarrollar las potencialidades humanas;
- d) **La justicia es siempre una sola**, como principio objetivo universal, aunque con un contenido concreto variable. La justicia social aspira a restablecer la igualdad de oportunidades, que en determinados momentos se ha cerrado, sustituyéndose por situaciones de privilegios; por ello **su peculiaridad reside en su modo de ejecución, que es la realización de la justicia política**. "Porque la justicia social se refiere principalmente a dar al hombre aquello a que por su propia naturaleza individual y social tiene derecho" (Giménez Landínez, Víctor: "Derecho Agrario y Tenencia de la Tierra" Re-

forma Agraria Integral, pág. 74 Caracas 1963).

e) **La política, entendida como acción ética dirigida a dar forma al instinto de sociabilidad existente en la persona humana**, se concretará en el arte que desarrolla el principio universal de la justicia en el orden jurídico más adecuado. Es así que toda justicia es justicia política.

f) **La justicia política se caracteriza por carecer de normas concretas que establezcan derechos y deberes atribuibles a personas u organismos determinados**. Al darse situaciones anormales, la realización de la justicia exige reformar la estructura social y el ordenamiento vigente, debiendo el Estado asumir esa responsabilidad, con la participación activa de toda población.

"Para que las instituciones sobrevivan es necesario que cambiemos las estructuras, porque los tiempos han cambiado y porque las necesidades sociales establecen imperativos diferentes. La Iglesia lo entendió con su clara visión de los tiempos a través de ese cambio que el Concilio Ecuménico representa y al que antes hice referencia. Es necesario que los que tienen la responsabilidad de dirigir la vida de los pueblos en el campo político, en el campo económico, en el campo cultural, se den cuenta también de que las instituciones que integran el orden social en que vivimos no podrán subsistir si nos empeñamos en que siquieran manteniéndose como dentro de una horma de hierro, dentro de estructuras caducas que ya no resisten el empuje renovador de los tiempos" (Caldera, Rafael: "El cambio necesario. Mensaje a los técnicos". pág. 26-27. Editorial Arte, Caracas.

### III. Conclusiones

1. La justicia social se invoca frente a una cuestión social.
2. La justicia social no puede encuadrarse dentro de las formas conocidas y aceptadas de justicia, ya que incide en cada una de ellas; reivindica la esencia de la justicia; tutela del bien común ordenando las relaciones socio-económicas.

(9) Delgado Pinto: La "justicia social" contribución al esclarecimiento de su significado dentro de una teoría general de la justicia. Anales de Moral Social y Económica, Madrid, 1962.

3. La peculiaridad de la justicia social reside en su modo de ejecución, tipificándose por: a) ausencia de normas que determinan lo que es justo; b) Inadaptabilidad de la estructura social a las exigencias de la justicia en el ámbito económico; c) su realización supone actividad política consistente en reformar y cambiar las estructuras institucionales y modificar o crear normas jurídicas adecuadas a la solución del problema existente.
4. La esencia de la cuestión agraria es un desajuste económico y social entre los integrantes del sector agrario y de éste con relación a los otros sectores de la economía; afectando al mínimo de la coherencia social indispensable para la paz y convivencia; por ello, la Reforma Agraria es un problema político.
5. La justicia social referida al sector agrario y desde el punto de vista jurídico exige la formación de un Derecho Agrario especial y autónomo que contemple la peculiaridad de las instituciones y situaciones agrarias. Instrumento adecuado en la formación de ese nuevo Derecho, lo será la promulgación y ejecución de Leyes de Reforma Agraria.
6. La Reforma Agraria en Latinoamérica es un pre-requisito del desarrollo económico y social, ya que el alto porcentaje de la población rural y de la población activa en el sector agrario constituye la fuente principal de empleo, materias primas y producción de alimentos y garantizarán el mercado para los productos industrializados.
7. La ejecución real y efectiva de la Reforma Agraria requiere fundamentalmente la decisión del gobierno a su más alto nivel y el apoyo de los partidos políticos y demás grupos de presión.
8. La Reforma Agraria que pretenda resolver los imperativos de la justicia social requiere ser ejecutada en forma integral, esto es, debe:
  - a. Darle respuesta a los derechos fundamentales del campesino a la propiedad de la tierra, al crédito, a la asistencia técnica, al justo precio y a la seguridad de los mercados.
  - b. Realizarse democrática y masivamente con la participación activa del propio campesino, quien debe estar representado adecuadamente en los organismos ejecutores.
  - c. Formar parte de la planificación nacional, haciendo operativo el aporte de los diversos organismos públicos en función de su especialización y competencia.



*ANTONIO MERCHAN es Profesor de Derecho Agrario en el Centro Interamericano de Reforma Agraria. Nacido el 14 de noviembre de 1927 en Caracas, Venezuela, hizo sus estudios de Licenciatura y doctorado en Derecho en su país y en España. Después de ser Consultor Jurídico del Ministerio de Agricultura y Cría y Director en el Instituto Agrario Nacional de Venezuela, formó parte de la Comisión Coordinadora de Reforma Agraria de su país. Antes de trasladarse a Bogotá para regentar su cátedra en el Centro, actuó como Vice-Ministro de Agricultura en Venezuela.*

#3531-1



**PRIMER SEMINARIO NACIONAL  
SOBRE REFORMA AGRARIA  
PARA CURAS PARROCOS**

BOGOTA — COLOMBIA 19 -- 24 OCTUBRE 1964



**IICA**

**-CIRA**

PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA DE LA OEA (PROYECTO 206).

*"La convivencia social llegará a ser real cuando los ciudadanos, dirigidos por la justicia, respeten efectivamente los derechos y cumplan las respectivas obligaciones; cuando estén vivificados por tal amor que sientan como propias las necesidades ajenas y hagan a los demás partícipes de los bienes propios."*

(Juan XXIII en su Encíclica "Pacem in Terris").



001043



PROYECTO 206 DEL PROGRAMA  
DE COOPERACIÓN TÉCNICA  
DE LA OEA.

•  
INSTITUTO INTERAMERICANO  
DE CIENCIAS AGRÍCOLAS  
DE LA OEA.

•  
CENTRO INTERAMERICANO  
DE REFORMA AGRARIA

---

**DIRECTOR DEL PROYECTO**

VICTOR GIMENEZ LANDINEZ

**JEFE ENCARGADO DEL CENTRO**

JOSE EMILIO G. ARAUJO

**JEFE DE INFORMACION  
Y SECRETARIO**

JOSE M. FRANCO ORTEGA

---

El Proyecto 206 —Capacitación y Estudios sobre Reforma Agraria— es una actividad del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia y financia el Consejo Interamericano Económico y Social. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA-CIRA), de alcance hemisférico para la enseñanza y la investigación, con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional.

---

CENTRO INTERAMERICANO DE REFORMA AGRARIA  
APARTADO AEREO 14592  
BOGOTA, COLOMBIA

---

Aedita Editores Limitada

**PRIMER  
SEMINARIO  
NACIONAL  
SOBRE  
REFORMA  
AGRARIA  
PARA  
CURAS  
PARROCOS**

BOGOTA, COLOMBIA

19-24 OCTUBRE, 1964

Digitized by Google



# INDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b>	
Por José M. Franco Ortega . . . . .	7
<b>DISCURSO INAUGURAL</b>	
Por Claudio Escoto . . . . .	11
<b>LA DOCTRINA SOCIAL CATOLICA Y LA REFORMA AGRARIA</b>	
Por Vicente Andrade Valderrama, S. J. . . . .	13
<b>RECONOCIMIENTO DEL PAPEL DEL CAMPESINO EN LA REFORMA AGRARIA</b>	
Por Sam Schulman . . . . .	19
<b>ASPECTOS SOCIALES DE LA REFORMA AGRARIA</b>	
Por Sam Schulman . . . . .	25
<b>LA DOCTRINA SOCIAL CATOLICA Y EL COOPERATIVISMO</b>	
Por Jesús M. Vieira, S. J. . . . .	29
<b>ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL</b>	
Por Antonio Merchán . . . . .	33
<b>FINANCIAMIENTO DE UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL</b>	
Por Antonio Merchán . . . . .	41
<b>LA ENCICLICA "MATER ET MAGISTRA" Y LA REFORMA AGRARIA</b>	
Por Guillermo Villegas, S. J. . . . .	47
<b>FACTORES ECONOMICOS RELEVANTES PARA LAS REFORMAS AGRARIAS</b>	
Por Antonio Giles . . . . .	51

*“La dignidad del hombre es la dignidad de la imagen  
de Dios...”*

(Pío XII, en su mensaje de Navidad de 1948)



# Introducción

*“O fortunatos nimium, sua si bona norint, Agricolas quibus ipsa procul discordibus armis, Fundit humo facilem victum iustissima tellus.”*

(Virgilio, Georg. Libr. II. 458-460).

*“Oh, mil veces dichosos, si supiesen estimar los bienes de que disfrutan los labradores, a quienes, lejos del estrépito de civiles discordias, la madre tierra reparte generosamente fácil sustento.”*

Quienes viven en medio del tráfago de las grandes urbes, desconocen a menudo las cualidades propias del campesino. Su misma timidez, su proverbial rudeza, su escasa cultura, impiden ver a primera vista la verdadera realidad que se oculta bajo tales apariencias. Es difícil descubrir la savia de virtudes que circula tras la áspera corteza de sus modales toscos y de su incorrecto lenguaje.

Para conocerlo de verdad, para penetrar en sus sentimientos, para comprender su grandeza, hay que aproximarse a él y poder admirar, más allá de sus superficiales defectos, los tesoros insospechados que encierra su corazón.

El campesino ama entrañablemente la tierra. Pero no la ama como instrumento de sórdida ganancia, ni tan solo como medio indispensable para obtener el necesario sustento. La ama en sí misma; la ama como a su compañera de trabajo a la cual ha estado unido desde su niñez, como a algo que es parte de su vida. La ama porque conoce los secretos que guardan sus campos ubérrimos. La ama tanto en la aridez de sus arenales y en sus empinadas cuestas, como en sus verdes praderas y en sus plácidas llanuras. El campesino ama la tierra que desde mozo ha palpado con sus dedos y manejado con sus propias manos; que ha limpiado de abrojos y malezas; que ha regado con el sudor de su frente; que ha cuidado con esmero, con solícita paciencia, con cariño. El campesino ama la tierra y todo cuanto en ella crece: las siembras prometedoras de prósperas cosechas, los árboles que ofrecen su sombra acogedora en horas de intenso calor, los ganados que pastan en sus fértiles valles.

Y de este intenso amor a la tierra, que mantiene al campesino en permanente contacto con la naturaleza, resulta en él la encantadora sencillez de su vida, de sus costumbres, de su lenguaje, de sus sentimientos. Porque el campo es sencillo aun dentro de la variedad de sus incomparables paisajes, sencillo en medio de los fuertes contrastes cromáticos de sus crepúsculos, sencillo en la majestuosidad de sus palmeras, sencillo en sus dilatados horizontes, sencillo como todo aquello que carece de vicioso artificio, sencillo en su inmensa soledad y en su prolongado silencio.

El campesino es generoso como la madre tierra, que a todos ofrece y a nadie niega su sustento. Jamás el necesitado tocará en vano a la puerta del labriego; siempre el menesteroso hallará abierta la mano del campesino, quien a toda hora está dispuesto a compartir con el desheredado, mesa y abrigo. Esto es precisamente nobleza, nobleza grande del corazón, superior en mucho a la simple nobleza de la sangre, que a veces equivale a un mero título cuando no va acompañada de los altos valores del espíritu. Nobleza del campesino con los pobres y nobleza del campesino con los ricos. Nunca un hombre del campo se presenta ante el "patrón" con las manos vacías, ni deja de llevarle los mejores frutos de su huerta o la mejor ave de su corral.

Pero la vida del campo es tremendamente dura. El trabajo del labriego comienza con el alba y termina a la hora del Angelus, como lo evoca el lienzo de Millet. Sus espaldas tienen que soportar el sol abrasador del trópico o la lluvia torrencial que lo sorprende en medio de la jornada. El tiene que esforzarse para domeñar la selva, para vencer la fogsidad del potro salvaje, para perseguir sin tregua la res extraviada, para conducir, con sus manos callosas, el arado, golpear con la pica la dura piedra o abrir el riego que habrá de dar fertilidad a sus campos. El reposo del campesino es efímero. Jamás puede disfrutar de un cómodo descanso y sus condiciones de vida, en la mayoría de los casos, son infrahumanas. El campesino es paciente, abnegado, sacrificado en ocasiones hasta el exceso.

El Párroco Rural conoce íntimamente las excelencias del hombre del campo y está compenetrado con él de sus afanes e inquietudes. Dentro del ejercicio de su alta misión, busca en las aldeas y en los valles, acercarse a él, prestarle su valiosa ayuda espiritual y material, guiarlo con su atinado consejo, ofrecerle el don inapreciable de la cultura y no vacila en llegar hasta la lejana y miserable choza del labriego. Pone al servicio de sus feligreses todos los elementos con que puede contar para redimirlos del flagelo de la pobreza. Quién mejor que el Párroco Rural debe estar interesado en la redención que le ofrece al campesino la Reforma Agraria integral?

Este fue uno de los aspectos que guió el pensamiento del doctor Mal-

colm H. MacDonald, Director del Centro Interamericano de Reforma Agraria, que funciona en Bogotá, en desarrollo del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, bajo la administración del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, para proponer la realización de un Seminario para Curas Párrocos de Colombia, en el cual los profesores del Centro dictaran conferencias sobre aspectos Sociológicos, Económicos y Jurídicos de la Reforma Agraria. Y que al propio tiempo, representantes del clero dejaran oír su voz acerca del pensamiento de la Iglesia en esta materia.

Consultada la opinión de la Conferencia Episcopal al respecto, ésta autorizó que se efectuara el Seminario y designó como Coordinador al R. P. Vicente Andrade Valderrama, S. J., Coordinador Nacional de Acción Social, con quien tuvimos el agrado de adelantar lo necesario para su realización.

En estos momentos, en los cuales el tema de la Reforma Agraria es de tanta actualidad e importancia en todos los países de la América Latina, hemos creído conveniente publicar en este folleto algunas de las conferencias pronunciadas en ese Seminario.

En nombre del Centro Interamericano de Reforma Agraria queremos hacer llegar nuestro agradecimiento a todos los conferencistas que, a pesar de sus habituales ocupaciones, se prestaron a reconstruir las conferencias que dictaron, las cuales constituyen un valioso aporte para el adecuado conocimiento de los propósitos en que se basa la Reforma Agraria integral.

*JOSE M. FRANCO ORTEGA*

*“El Párroco Rural conoce íntimamente las excelencias del hombre del campo y está compenetrado con él de sus afanes e inquietudes. Dentro del ejercicio de su alta misión, busca en las aldeas y en los valles, acercarse a él, prestarle su valiosa ayuda espiritual y material, guiarlo con su atinado consejo, ofrecerle el don inapreciable de la cultura y no vacila en llegar hasta la lejana y miserable choza del labriego. Pone al servicio de sus feligreses todos los elementos con que puede contar para redimirlos del flagelo de la pobreza. Quién mejor que el Párroco Rural debe estar interesado en la redención que le ofrece al campesino la Reforma Agraria integral?”*



# Discurso Inaugural

Por  
**Claudio Escoto**

El Centro Interamericano de Reforma Agraria realiza, entre otras, las siguientes actividades:

Un Curso Anual de Capacitación en Reforma Agraria para profesionales de distintos países del continente Americano, de diez meses de duración, en su sede de Bogotá.

Tres Cursos cortos Internacionales; uno en la Zona Norte, otro en la Zona Andina y el tercero en la Zona Sur.

Un Seminario de alto nivel en uno de los países del hemisferio.

Además, proporciona servicios de asesoramiento a los países latinoamericanos que los soliciten y también colabora con los gobiernos o instituciones de Reforma Agraria a través de los llamados "Esfuerzos Concentrados".

El Centro Interamericano de Reforma Agraria, pues, hasta donde sus posibilidades económicas, de tiempo y de personal se lo permiten, presta su contingente dentro del campo de la investigación y la educación para que la Reforma Agraria, en los países de este continente, alcance las metas que se fijaron en el Acta de Punta del Este, en donde se creó la Alianza para el Progreso, metas que tratan de:

"Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y

minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad”.

Conscientes, los que laboramos en el Centro Interamericano de Reforma Agraria, de que hay fuerzas en los distintos países que se oponen a la realización de los programas de Reforma Agraria, tratando de evitar así que se ponga fin a una serie de inicuas explotaciones y tremendos abusos que se han venido cometiendo con las masas campesinas en las zonas rurales de nuestra América, desde los días de la Colonia; conscientes digo, de que existen esas fuerzas opositoras, hemos dispuesto invitar, para que presten su colaboración en esta lucha de verdadera redención social, a los representantes de aquellas instituciones u organismos que se inspiran en principios de justicia humana.

Siendo la Iglesia Católica una de esas instituciones que, dentro de sus principios básicos, tiene el deber de luchar por la redención del hombre oprimido, porque impere la justicia en la tierra, porque el ser humano viva como ser humano, hemos creído necesario tener un cambio de impresiones con ustedes, legítimos Representantes de la Iglesia, en torno a este trascendental asunto de la Reforma Agraria.

Dada la enorme influencia que ustedes, Curas Párrocos, ejercen dentro de las colectividades; tomando en cuenta su alta autoridad moral e intelectual y seguros de que su participación en favor de los programas de Reforma Agraria contribuirá al éxito de los mismos, hemos provocado esta reunión o Seminario.

Iniciamos hoy entre ustedes y nosotros, los profesores del Centro Interamericano de Reforma Agraria, una serie de conversaciones en torno al apasionante tema de la Reforma Agraria.

No pretendemos actuar como maestros, aspiramos a intercambiar conocimientos, a unir esfuerzos para contribuir a que nuestros pueblos, nuestras masas campesinas, obtengan un mayor bienestar económico y social.

En mi carácter de Jefe Encargado del Centro Interamericano de Reforma Agraria, extendiendo un cordial saludo a todos y cada uno de ustedes, haciendo votos muy sinceros porque éste no sea el único encuentro que tengamos con los Representantes de la Iglesia; y asimismo, para que, de estas reuniones o seminarios salgan mejores fórmulas, procedimientos más expeditos, caminos más aconsejables para dignificar al hombre rural, quien ha venido siendo esclavo de nuestros conglomerados sociales en donde tanto se habla de la libertad y dignidad humanas.

# Doctrina Social Católica y Reforma Agraria

Por

**Vicente Andrade Valderrama, S. J.**

Toda actividad humana tanto individual como social, se basa en determinados principios y tiende a determinados objetivos, puesto que el hombre como ser dotado de inteligencia y voluntad, cuando actúa como ser racional, sabe qué pretende y si está o no de acuerdo con la recta razón.

Es decir que toda actividad humana incluyendo la económica, está sometida a la ley moral, cuyo autor es Dios y cuyo intérprete es la conciencia y que se nos manifiesta a través de la ley natural.

Esta actividad no es exclusiva de los cristianos; la aceptan todos los creyentes y todos los que no están cegados por el utilitarismo o desorientados por el agnosticismo.

La Iglesia Católica, como depositaria de la Moral, a la vez que de las verdades reveladas sostiene esta sujeción de la actividad social y económica a normas morales y enseña principios y normas que establece como obligatorios.

El conjunto de esas enseñanzas es lo que se llama la Doctrina Social de la Iglesia.

Pero no se trata de presentar una revelación, es decir verdades superiores a la capacidad de la inteligencia humana y que deban ser aceptadas por respeto a la autoridad divina, como cuando se trata del Dogma. La enseñanza moral de la Igle-

sia viene a exponer y confirmar los postulados del Derecho Natural.

Expresamente lo han reconocido así los Sumos Pontífices, especialmente Juan XXIII en sus dos grandes documentos sociales: "Mater et Magistra" y "Pacem in Terris".

Y al mismo tiempo reafirman siempre la autoridad que tiene la Iglesia para dar doctrina en el campo social.

De esta doctrina vamos a exponer lo que más directamente se relaciona con los problemas agrarios.

No tratamos lo que se refiere al hombre y a su dignidad y derechos, que es el fundamento de toda enseñanza social; sino que expondremos directamente lo que se refiere a la propiedad de la tierra.

## **DERECHO DE PROPIEDAD Y REFORMA AGRARIA**

La Reforma Agraria tiene como uno de sus objetivos hacer una repartición de la tierra más justa y que sirva mejor a la elevación del nivel de vida de los que la cultivan.

Pero las tierras en su mayoría están ya poseí-

das y con títulos de propiedad que a veces datan de mucho tiempo atrás.

Se plantea entonces el conflicto. ¿Puede la fuerza de la ley desposeer de sus derechos a los antiguos propietarios? ¿Qué indemnización está obligado el Estado a darles? ¿No se está atentando así contra el derecho sagrado de propiedad?

Los que tienen mentalidad individualista y tienen del derecho de propiedad un concepto absolutista reclaman contra las medidas de Reforma Agraria como contra un atropello de derechos.

Y en el otro extremo los colectivistas pretenden que la apropiación particular de la tierra es un robo hecho a la comunidad y es el instrumento de opresión en contra de los débiles.

Cuál es el concepto justo y equilibrado del derecho de propiedad que se mantiene por encima de esos extremos, lo enseña la Doctrina Social Católica.

## A — PRINCIPIOS GENERALES

**1—La propiedad es un derecho natural.** Esto quiere decir que es una exigencia de la naturaleza misma del hombre y que sin él no podría el hombre proveer a su subsistencia y a la de su familia, ni prever y asegurar el futuro y que peligraría el orden social y la convivencia si no hubiera un ordenamiento en el uso y posesión de los bienes, que sólo se puede asegurar mediante el derecho de propiedad particular.

**2—La Propiedad es una consecuencia del derecho a la vida.** La misma argumentación que nos demuestra que es una exigencia de la naturaleza nos dice que lo es porque el hombre necesita asegurar su vida y la de su familia.

La misma argumentación que nos demuestra que es una exigencia de la naturaleza nos dice que lo es porque el hombre necesita asegurar su vida y la de su familia.

Y la misma razón vale para todos los hombres. No es por tanto algo absoluto e ilimitado, para consagrar privilegios, sino que debe ser una ordenación jurídica y económica necesaria, para que los bienes pueden cumplir su fin de satisfacer las necesidades de todos los hombres.

Esta prioridad del derecho a la vida sobre el derecho de propiedad es la que hace que en caso de necesidad extrema se pueda tomar lo necesario para no perecer, sin que se viole el derecho de propiedad.

**3—La propiedad tiene una función social.** Es la consecuencia de lo anterior y significa que está

sujeta a un objetivo social que le crea obligaciones y limitaciones.

Esta función según Juan XXIII le es intrínseca e inherente; es decir se deduce de su misma razón de ser.

Lo exige la necesidad de vivir digna y holgadamente **todos** los hombres, lo condicionan las necesidades de la **familia**, es consecuencia necesaria de la solaridad humana.

Esto que es verdad de todos los bienes económicos lo es en especial de la tierra, la alimentadora de los hombres.

(Véanse los documentos citados en la Bibliografía, especialmente la Declaración del Primer Congreso Católico de Vida Rural).

**4—La acción del Estado** además de defender el derecho de propiedad se debe ordenar para hacer que cumpla su función social y tiene el poder de hacerlo conforme a su misión.

Por eso se justifican y son necesarias las leyes especialmente sobre propiedad y utilización de las tierras para impedir abusos y para buscar su mejor rendimiento y el acceso a ellas de los que quieran cultivarlas.

Esa acción del Estado debe organizar la apropiación de baldíos, la utilización de tierras ociosas, etc. y puede llegar hasta la expropiación.

**5—Los propietarios** en consecuencia tienen que procurar ante todo que sus tierras cumplan la función social, cultivándolas a los que pueden hacerlo y están obligados a cumplir las leyes justas que en esta materia promulga el Estado.

**6—Los campesinos** sin tierras legítimamente aspiran a ser propietarios y deben organizarse para conseguir con el esfuerzo conjunto, que el Estado y los particulares les faciliten la adquisición y los medios para cultivarlas.

## B — PROBLEMAS DE PROPIEDAD Y NORMAS MORALES EN EL CASO COLOMBIANO

**1—La ocupación de tierras baldías.**

La moral y el derecho han reconocido siempre como uno de los títulos originarios de propiedad la ocupación y aunque la ley positiva determina que todos los terrenos situados dentro del territorio nacional que carecen de otro dueño son baldíos y en tal concepto pertenecen al Estado (Código Fiscal, Art. 44), sin embargo esto no obsta para que pueda hacerse valer sobre ellos la ocupación de derecho natural, aunque haya que cum-

plir los requisitos legales para tener la tutela del derecho positivo.

Por eso en los casos en que se comprobare que las tierras ocupadas no tienen ningún dueño sería legítima la ocupación que por tanto no atentaría contra los derechos de nadie y habría que proceder lo más pronto posible a legitimarla ante la autoridad competente.

## 2—La prescripción a corto plazo.

Otra manera legítima de adquirir la propiedad, aunque haya tenido dueño, es la prescripción.

Todos los códigos reconocen este título de propiedad y reglamentan las condiciones para que pueda tener valor jurídico distinguiendo la prescripción ordinaria y extraordinaria; la primera sobre la base de buena fé y con un plazo más breve, la segunda que atiende al mero hecho de la posesión y que requiere un período más largo. Los plazos que originariamente eran de 20 y 30 años han tenido que acortarse en las nuevas legislaciones. Así la Ley 200 en su Art. 12 estableció una prescripción adquisitiva de solo 5 años suponiendo la buena fé y la explotación económica.

Sobre la conformidad con el derecho natural de esta disposición se discutió mucho al someter la Ley a la aprobación del Congreso y cuando fue promulgada, puesto que el fundamento de la prescripción está precisamente en que sería muy difícil después de un largo período de pacífica posesión demostrar quién es el verdadero dueño y gravoso para quien poseyó ese bien, desposeerlo; lo cual no se realiza cuando el plazo es tan corto.

Algunos trataron de justificarlo dando por razón lo que la mayor parte de las legislaciones consagran y es que se presume la muerte por desaparición si transcurren 4 años y el dueño no da señales de vida ni demuestra su voluntad de vincularse patrimonialmente con lo suyo. (Mardonio Salazar; Proceso histórico de la propiedad en Colombia. 1948, Bogotá. Pág. 299-300).

A pesar de estas discusiones y dado que no se demuestra esta prescripción claramente contraria al derecho natural y que ha sido aceptada por todos, quien haya obtenido la propiedad en virtud de esta disposición puede retenerla con tranquilidad de conciencia; pero también tiene que cumplir los requisitos legales para obtener su título de propiedad.

En nuestro conocimiento prácticamente no existen los casos de propiedad legalizada mediante este proceso.

## 3—La reversión al Estado de tierras incultas.

El artículo 6º de la Ley 200 de 1936 estableció en la Legislación colombiana una nueva figura jurídica: la extinción del derecho de propiedad sobre los predios rurales, sobre los cuales no se haya ejercido en 10 años explotación económica, en favor del Estado.

La medida fue acremente discutida en el Parlamento; se le tachó de comunista y de anticonstitucional. Sus defensores sostuvieron que era el desarrollo de la norma constitucional de que la propiedad "es" una función social.

Los que impugnaban su conformidad con la Constitución se apoyaban en el mismo artículo 30 que establece que para hacer expropiación sin indemnización, se requiere el voto afirmativo de la mayoría absoluta de las dos Cámaras.

El verdadero origen de esta disposición aparece en la Ley mejicana sobre tierras ociosas de Junio de 1920, que fue atenuada para adaptarla a la mentalidad menos avanzada de nuestros izquierdistas.

El impacto de la Ley 200 en vez de ser favorable para los campesinos fue altamente desfavorable porque despertó una fuerte reacción de desconfianza en los propietarios y porque los instrumentos legales para ponerla en vigor eran inconducentes.

La reacción se vino a expresar jurídicamente en la Ley 100 de 1944 que extendió a 15 años el plazo con tal que al menos en un tercio de la extensión se hubieran celebrado contratos de aparcería.

Y vino la Ley 135 de 1961 a revivir la discutida disposición sin encontrar ya resistencia. Uno de sus objetivos principales y el primero en las ordenaciones, es hacer efectiva esta reversión al Estado de las tierras incultas para distribuir las entre los campesinos sin tierras. Por eso todo propietario de más de 2.000 hectáreas está obligado a demostrar que las está explotando y el Instituto de Reforma Agraria se dedica a descubrir esas tierras y tiene los instrumentos para hacer efectiva la reversión en breve plazo.

Algunos al parecer han entendido que la extinción del dominio se hace en beneficio del primero que ocupe las tierras y sería entonces establecer la rebatiña y el atropello como base para adquirir un derecho.

Algunas de las invasiones de tierras se han producido precisamente en fundos que se encuentran en esta situación. Pero es evidente que el proceso razonable y legal es denunciar las tierras ante el

INCORA para que se ponga en acción el mecanismo jurídico y se haga ordenadamente la parcelación.

#### 4 — Tierras de dudosa titulación.

Algunas de las ocupaciones de tierras hechas por los agricultores pobres se han producido en fundos de cuyos títulos de propiedad se puede dudar con mucha razón. Y varias veces se ha presentado el caso con la construcción de ferrocarriles y carreteras que grandes extensiones que se conceptuaban baldíos aparecen de repente tituladas a determinadas personas por adjudicación de baldíos o por títulos traslativos, y en esto hay que reconocer que ha habido grandes abusos y que la Ley 135 contiene disposiciones acertadas para evitarlo.

En tales casos los campesinos pueden ocupar las tierras e impugnar los pretendidos títulos de los que pretenden ser propietarios, dispuestos si resultaren verdaderos dueños, a entrar en arreglo razonable con ellos, directamente o por medio del Gobierno.

#### 5 — Ocupación de tierras de dueño cierto.

Y llegamos al caso que parece oponerse más claramente a las normas morales sobre propiedad. ¿Habrá algún motivo que justifique la ocupación de tierras que se sabe tienen un dueño determinado, aún contra su voluntad?

Aquí es donde entran en juego los principios de la primacía del derecho a la vida y de la función social de la propiedad, el segundo de los cuales ya ha encontrado aplicación en varios de los casos anteriores. En efecto la razón por la cual el Estado puede entrar a declarar la reversión de las tierras es precisamente porque no están cumpliendo su función social.

El problema que aquí se plantea es si por propia autoridad en algún caso los que necesitan urgentemente cultivar las tierras para tener con qué comer, pueden entrar a hacerlo sin contar con el dueño y cuando el Gobierno no puede o no quiere actuar.

Conforme al principio de extrema necesidad aplicado a la situación peculiar del agricultor que vive aislado y no encuentra donde tomar en el momento dado lo necesario para sobrevivir, creemos que si ha buscado quién le dé tierras en arriendo o se las permita explotar en compañía y no las ha conseguido, puede para asegurar su subsistencia y la de su familia entrar a cultivar tierras aunque no sean suyas, con tal que esté dispuesto a reconocer al dueño su derecho en forma razonable.

Y lo que puede uno lo puede un grupo puesto que todos tienen que pensar en tener en el futuro lo necesario para sobrevivir.

Esta opinión está tan sólidamente fundada que el Directorio de Pastoral Social aprobado por todo el Episcopado Francés para uso de los sacerdotes, dice en el ordinal 67;

“Hay casos en que el derecho de propiedad debe ceder ante el principio del destino común de los bienes; cuando un hombre se encuentra en caso de extrema necesidad, lo que no debe entender exclusivamente del alimento, sino es decir cuando la vida humana está en verdadero peligro. Hay el derecho entonces de tomar lo que es absolutamente necesario y no hay entonces la obligación de reparar el daño aunque tuviera la manera, cuando se trata de bienes de consumo; de otra manera, está obligado a lo que deben hacer los arrendatarios”

Lo que se dice del techo se puede aplicar igualmente a la tierra y la obligación consiguiente es también la misma.

### C—CONCLUSIONES

Resumamos para mayor claridad todo lo dicho para fijar el criterio moral en materia tan delicada:

1) Es lícito ocupar y explotar las tierras que de buena fé se presume que no tienen dueño, y de esta posesión por la adjudicación de baldíos o por la prescripción de breve plazo se origina el título de propiedad;

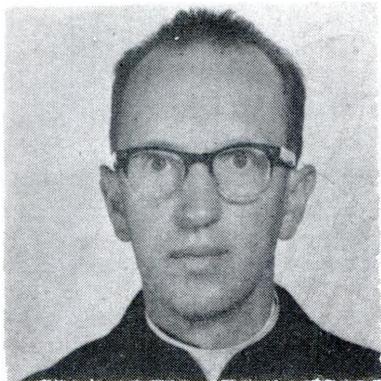
2) No es lícito ocupar tierras que tienen dueño cierto aunque estén explotadas, si no es que se trate de un caso de extrema necesidad;

3) La función social de la propiedad da derecho al Estado de entrar a expropiar tierras que no la están cumpliendo; pero no confiere por sí sola la facultad a los particulares de juzgar por sí mismos si esto tiene lugar o no, ni tampoco el poder de invadirlas, sino el de acudir a la autoridad para que ella haga legalmente la expropiación y la repartición ordenada;

4) El derecho primario a la vida y la consiguiente destinación común de los bienes para servir a las necesidades de todos los hombres, justifica el que cuando la autoridad no quiere o no puede intervenir, tanto individual como colectivamente puedan los hombres en trance de necesidad urgente actual o en previsión de la futura, entrar a ocupar y cultivar tierras ociosas, con la condición de que si les resultare dueño cierto, estén dispuestos a entrar con él en un arreglo satisfactorio para las dos partes.

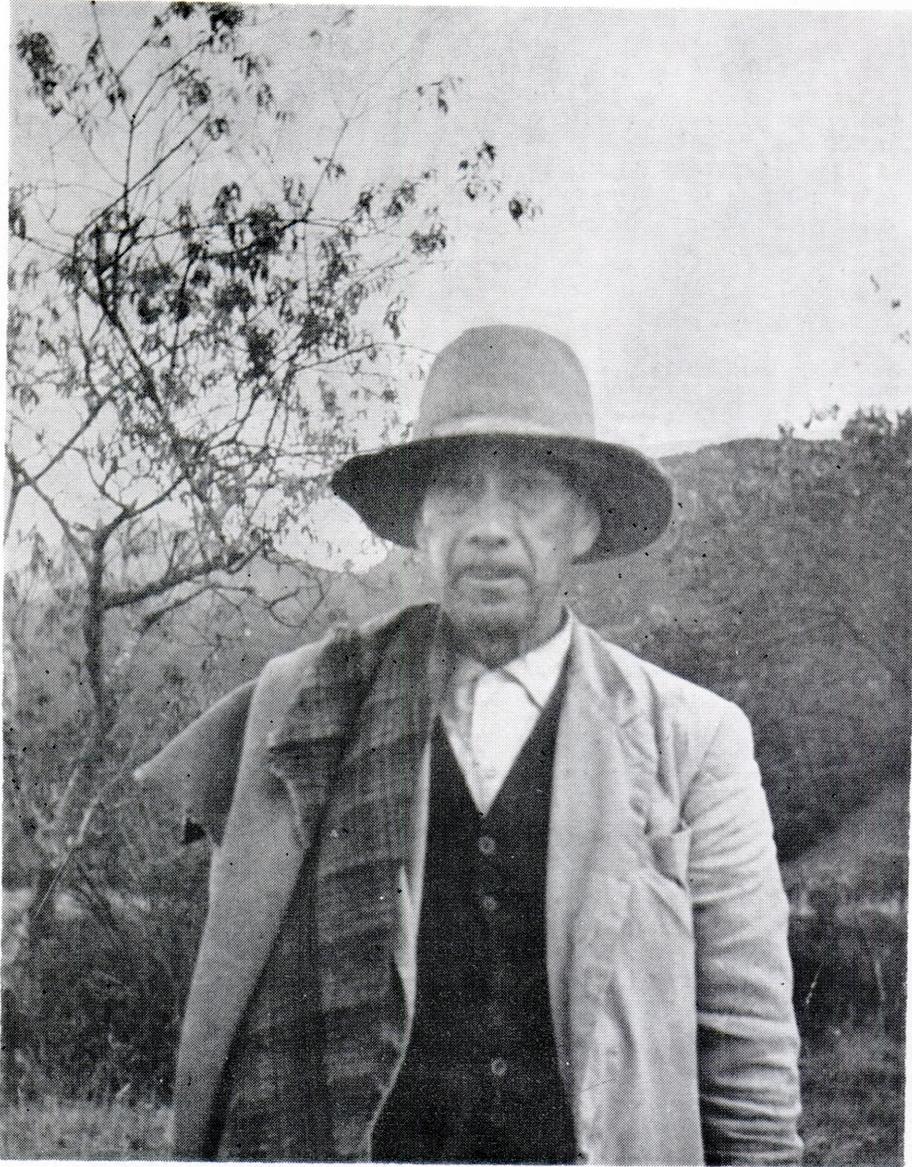
## BIBLIOGRAFIA

- PIO XII-JUAN XXIII.** La Iglesia y los campesinos. In Colección de Encíclicas y Documentos Pontificios. Madrid, Acción Católica Española, 1962. 138-148: 811-836.
- JUAN XXIII.** La agricultura; sector deprimido. In Encíclica Mater et Magistra. III. (En español). Madrid, B.A.C. y Fomento Social, 1963.
- LES ENSEIGNEMENTS PONTIFICAUX.** Problemas agrícolas et rurax; par les moines des solesmes. Desclée, 1960. (desde Pío VI).
- PAULO VI.** Alocución a los participantes latinoamericanos en un curso sobre reforma Agraria en Italia. Bogotá, INCORA, 30 de Abril de 1964.
- DECLARACION DEL** Episcopado colombiano sobre reforma agraria. El Catolicismo, Bogotá, Sept. 12 de 1960.
- UNION INTERNACIONAL** de Malinas: declaración de principios sobre valores humanos en el mundo rural. 1948.
- SEMAINES SOCIALES** de France; le monde rural. Nate, 1950.
- CONGRESO INTERNACIONAL CATOLICO SOBRE PROBLEMAS DE LA VIDA RURAL**, 1er. ROMA (CASTELGANDOLFO), Jun., 25 a Julio 2, Conclusiones.
- CONGRESO CATOLICO LATINOAMERICANO SOBRE PROBLEMAS DE LA VIDA RURAL**, 1er. MANIZALES, Enero 1953. Libro con ponencias y conclusiones.
- CONGRESO CATOLICO (SEGUNDO IBEROAMERICANO) DE LA VIDA RURAL**, 3er. PANAMA, 1955. Memoria.
- CONGRESO CATOLICO DE LA VIDA RURAL**, 4º SANTIAGO D ECHILE, 1-6 abril de 1957. La Tierra y el hombre.
- INCONTRO INTERNAZIONALE DEL CATTOLICI SULLA VITA RURALE**, ROMA, 3-9 settembre, 1962. Evoluzione e problemi del mondo rurale. Roma, ANCORA.
- CONGRESO NACIONAL CATOLICO DE VIDA RURAL**, 1er. BOGOTA, Nov. 24-27 de 1959. Conclusiones. (Mimeografiado). 1
- N. DROCAT, S. J.** L'Eglise et le monde rural. 1958. Número special de Cahiers d'Action religieuse et sociale. Manual social rural. Spes, Paris, 1955.
- LUIGI G., LUGUTTI y P. J. C., RAWE S. J.** Rural roads to security. Bruce, Milwaukee, 1940.
- NATIONAL CATHOLIC RURAL LIFE CONFERENCE, DES MOINES, IOWA.** La cristalización de la vida rural. Manifiesto de la "National Catholic Rural Life Conference". Buenos Aires, Poblet, 1948.



*EL PADRE VICENTE ANDRADE VALDERRAMA, S. J. desde hace más de veinte años actúa como Coordinador Nacional de Acción Social en Bogotá. Nacido en Bucaramanga, Colombia, el 10 de abril de 1907, ingresó muy joven en la Compañía de Jesús. Obtuvo el grado en Filosofía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y más tarde, el 24 de julio de 1934, recibió en Roma sus Ordenes Sacerdotales. Prosiguió sus estudios durante cuatro años y recibió el grado en Teología en la Universidad Gregoriana de Roma. Luego hizo estudios de Sociología en la Sorbona, París. Después de tan vasta preparación, ha dedicado toda su vida sacerdotal al Magisterio. Durante casi treinta años ha regentado las cátedras de Moral y Sociología en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.*

*"...El 'eslabón del campesino' provee los medios para que la Reforma Agraria sea vista como un sistema de interrelaciones humanas..."*



# Reconocimiento del papel del Campesino en la Reforma Agraria

Por  
**Sam Schulman**

Hay dos maneras distintas de ver la reforma agraria. Puede ser vista, en primer caso, como un proceso vital en relación con el esfuerzo de un gobierno nacional para remediar las injusticias en la vida tradicional de sus campesinos, para mejorar sus actuales situaciones penosas, y para promover y sostener un futuro productivo y dignificado para estos campesinos. Es, en este sentido, una función del gobierno: un gobierno que trabaja para lograr un bienestar mayor de su población rural.

En estos últimos años, y especialmente después de la Conferencia Económica de Punta del Este, en 1961, muchas naciones americanas han inaugurado leyes de reforma agraria. Casi todos estos nuevos estatutos establecen en sus primeros párrafos su función "social" y su orientación hacia el campesinado.

En el segundo caso, la reforma agraria puede ser vista como un medio importante de satisfacer las necesidades sentidas o expresadas de la sociedad rural y como una necesidad social de sectores grandes y muy frecuentemente miserables de la población campesina. En este caso la reforma agraria no es una función del gobierno sino de la sociedad rural misma. En este sentido los bolivianos Beltrán y Fernández han dicho del proceso de reforma agraria en su país, lo siguiente:

**Al dictarse la Ley de Reforma Agraria, los campesinos pobres —más propiamente los que fueron explotados bajo el régimen del colonato— pasaron a ser dueños de las parcelas que ocupaban, colmando así un anhelo secularmente acariciado. Una consecuencia inmediata fue su liberación del pago de la renta-trabajo y de las humillaciones ante el terrateniente. Los abusos, las expoliaciones que sufrían para conservar el derecho de cultivar un pedazo de tierra, desaparecieron al fin. Su condición humana, su nivel de dignidad se elevaron considerablemente. Comenzaron, incluso, a llevar una vida mejor.**

En ambos casos el enfoque de la reforma agraria es el campesino. Ese campesino a quien le han sido negados los beneficios de una educación adecuada; que ha pasado su vida en viviendas sub-normales; que ha sido primera víctima de enfermedades endémicas y epidémicas, y que teme que, por lo menos, uno de cada cinco niños nacidos en su familia muera antes de que llegue a un año de edad. Ese campesino, cuya dieta es limitada y escasa en proteínas, vitaminas y minerales; que es el portador de leyenda y mitología folklórica y aún de exageradas supersticiones; que es, y siem-

pre ha sido pobremente compensado por su labor diaria; y que ha sido víctima de enormes injusticias en un tradicional sistema semi-feudal de tenencia de tierras. El es el último beneficiario de cualquier programa de gobierno de reforma agraria; él es la fuente y el mantenimiento de sentimientos de amor a la tierra patria, relacionados con la reforma agraria. El es el objetivo del proceso de reforma agraria; él es también el actor principal en la vida rural para la cual la reforma agraria es un medio de satisfacer una necesidad.

La Comisión de Educación del Primer Seminario de la Reforma Agraria (que se verificó en Bogotá en 1963) señaló como elemento clave en cualquier programa de reforma al campesino individual, el "hombre colombiano", con estas palabras aplicables tanto al campesino de otros países latinoamericanos como al de Colombia:

**La implantación de la Reforma Social Agraria en nuestro país lleva consigo la realización de un sinnúmero de tareas, todas ellas basadas en cuidadosos estudios de orden social, económico y cultural. El primero de todos, sin la menor duda, se refiere al hombre colombiano, sujeto de la reforma, agente principal de ella, ejecutor de la transformación y receptor de los beneficios.**

**Es el hombre como individuo el que juega el papel principal; lo es como miembro de la familia; como integrante de la comunidad; como participante de un variado número de agrupaciones. La reforma se ha llamado a sí misma social. Esta designación conlleva una significación esencialmente humana...**

Es el campesino, también, quien constituye el eslabón entre los dos planteamientos de la reforma agraria. El "eslabón del campesino" promueve el acercamiento total, comprensivo y significativo, a la reforma agraria. El "eslabón del campesino" provee los medios para que la reforma agraria sea vista como un sistema de inter-relaciones humanas.

Veamos la reforma agraria como un sistema total. El papel principal de este sistema es el campesino quien es, a un mismo tiempo, un elemento común entre dos sub-sistemas, el del programa gubernamental y el de la sociedad rural. Es el eslabón entre los subsistemas a los cuales enlaza en una sola unidad.

Por otra parte si hemos de aceptar esta idea, estamos obligados a incluir al campesino en la estructura de cualquiera de los sub-sistemas. Esto

no presenta dificultad en el caso de la sociedad rural; es usual, lógico, y obligatorio incluir al campesino en cualquier evaluación estructural de la escena rural. No es, sin embargo usual, pero de acuerdo con nuestro modelo, es lógico y obligatorio, incluir al campesino en la evaluación estructural de las entidades gubernamentales.

El campesino debe ocupar el rol social más significativo en tales entidades. Ninguna mesa de organización de ONRA en Perú, INCORA en Colombia o IAN en Venezuela, está completa a menos que el campesino esté incluido. Realmente, nuestra idea es que el organograma usual debería estar vuelto al revés, que el rectángulo de la parte de arriba debería estar marcado "campesino", y que debería ir hacia abajo a través de agrimensores, asesores, cartógrafos, abogados, especialistas en cooperativas, vivienda, salud, sanidad, educación, extensión agrícola, hasta los jefes de secciones y divisiones, y terminar en la parte de abajo con los gerentes o directores de agencias nacionales o con Ministros o Presidentes de Repúblicas.

En tercer lugar, nuestro planteamiento nos lleva a incluir primordialmente al campesino en cualquier evaluación de la **función** de ambos sub-sistemas. Esto no es difícil —como ya lo dijimos— en el caso de la sociedad rural pero no es típico en la evaluación funcional de una burocracia gubernamental. Pero es inevitable su inclusión si hemos de analizar si ese subsistema está haciendo adecuadamente su trabajo. Es, después de todo, el campesino quien determina el éxito o el fracaso de un programa nacional de reforma agraria. En la batalla contra fuerzas antagónicas, o pasivas, o aún ignorantes y ciegas (lo cual, en muchos casos, puede incluir la misma sociedad rural, o grandes secciones de esa sociedad), el principal combatiente es el campesino quien comprende, acepta y defiende la mística y política de reforma agraria. Evaluar la efectividad funcional de un programa gubernamental de reforma agraria sin incluir al campesino, sería análogo a analizar el trabajo de un ejército en tiempo de combate, excluyendo sus soldados; o tratar de decir cómo trabaja una fábrica y hablar acerca de la planta, máquinas, herramientas, personal directivo y ejecutivo, pero no acerca de sus trabajadores.

Es reconocido que el mismo campesino puede impulsar el progreso agrario. Las leyes bolivianas relacionadas con la parcelación y colonización fueron desarrolladas y decretadas después de que los campesinos hambrientos de tierras habían desposeído a los antiguos hacendados; el campesino bo-

liviano había hecho su reforma agraria, aunque fuera una reforma simple, directa y a menudo arriesgada y descuidada, y los legisladores, en esencia, ratificaron su realización **de facto**. En los años tumultuosos después de la caída del régimen de Díaz en Méjico, los campesinos "se reformaron" por la fuerza de las armas, y hoy, en lo alto de los valles de la sierra del Perú, los campesinos están ilegalmente forzando "reformas" por medio de invasión y posesión. La Ley 200 de Colombia compendia la legislación después del hecho. Hoy, los campesinos están cruzando en grandes números desde las áreas superpobladas e inadecuadas de las partes altas de los países andinos hacia la "**ceja de la selva**", esa angosta banda que es la promesa más grande para la agricultura, al pie de la Cordillera de los Andes, y ellos están haciendo esto con o **sin** órdenes gubernamentales.

El proceso histórico en Norteamérica y la reciente historia rural en Latinoamérica, como también en otras áreas en desarrollo del mundo, ha probado, sin duda, el hecho de que el campesino, o el agricultor pobremente dotado, ha sido y es un principal promotor en determinar el curso de desarrollo rural, muchas veces con política nacional y aún internacional, siguiéndole de cerca. Afirma Alfredo M. Saco en una conferencia dictada en Yale University, lo siguiente:

**"... conozco pocas instancias en las cuales los gobiernos mismos han forzado la reforma agraria sin que hubiera una presión activa de los campesinos. En Méjico, en Bolivia, en Venezuela y en el Perú, por ejemplo, la inauguración y la aplicación de legislación de reforma agraria han sido anticipadas por invasiones campesinas. Es por eso que la reforma agraria es una cuestión explosiva en casi todas partes"**.

Un reconocimiento indirecto de la función del campesino en la reforma agraria, es el hecho de que la crítica del éxito o fracaso de programas de reforma a menudo ha sido expresada en términos de si tales programas han sido aceptados o rechazados por los campesinos, y hasta qué grado.

Veinticinco años después de su período presidencial, años de actividad intensa del programa mejicano de reforma agraria, decía Emilio Portes Gil, en 1953.

**... los detractores de la reforma agraria no pueden negar que la masa campesina, com-**

**puesta de más de doce millones de indios y mestizos está satisfecha, en gran parte, en sus necesidades agrarias. Esta población, que antes vivía una existencia miserable y de verdadera esclavitud; que en el curso de toda nuestra historia de revoluciones fue factor decisivo para el desorden y la anarquía, es ahora una población pacífica que produce, que viste mejor, que se educa en la escuela rural y que se ha convertido en el más fuerte sostén de los gobiernos.**

Por tanto, la clave, de la apreciación sistemática de reforma agraria es el campesino. Si este concepto es admitido, estamos entonces enfrentados a una enormidad de problemas causados por ese concepto, todos los cuales deben ser aceptados para iniciar y sostener sistemas de reforma agraria significativos y para estudiar programas de reforma agraria o de desarrollo rural. ¿Juega realmente el campesino un papel determinante en los sistemas de reforma agraria nacional cuando tales sistemas no siguen, en efecto, a una sublevación o movimiento reformista rural? ¿Hay intentos organizados y metodológicos para indicar sentimientos, actitudes, opiniones de los campesinos relativos a la reforma de vida rural en la formulación de política institucional? ¿Cuánta orientación y sentimiento del campesino se encuentran entre directores y funcionarios de programas de reforma? El panorama es, en general, bastante negativo.

El campesino, en general, no determina la política de reforma agraria y esto no es sorprendente. Sus opiniones son a menudo cortas de vista y fundadas sobre objetivos inmediatos —tal como ser propietario de la tierra, casi sin hacer caso de las consecuencias. El no sabe del acercamiento total de planes agrarios nacionales y sabe muy poco o nada acerca de las dimensiones macro-económicas de las necesidades pasadas, presentes o futuras de su país. El es, en una gran medida, muy poco educado, si posee alguna educación, y tiene conocimientos limitados de problemas extensos o globales hacia donde están orientadas las políticas nacionales. Su universo social es una villa o vecindad rural, sus vecinos y parientes, las figuras de importancia en su propia comunidad y las personas, lugares y objetos que lo rodean son en gran parte como él y también en lo tocante a su propia forma de vida. La política de reforma agraria de su país es decidida usualmente por personas de identidad profesional y prominencia política quienes provienen de más altos niveles en la jerarquía social y

orientación urbana. Y si, en realidad, los creadores de sistemas han tenido experiencia rural ha sido típicamente como descendientes de operadores de granjas en gran escala, como visitantes ocasionales de haciendas, o como transeúntes temporales en villas rurales. Esto no quiere decir que estos creadores de sistemas sean ignorantes de la escena rural y no tengan ningún conocimiento de ella, sólo que ellos dependen de sus propias interpretaciones distantes. Ellos se ven forzados dentro de la situación, cuando consideran la orientación del campesino, de pensar **por** el campesino y no pensar **como** un campesino.

Hay pocos intentos para medir adecuadamente los pensamientos, actitudes y opiniones del campesino relacionados con sistemas de desarrollo agrario. Los creadores de sistemas a menudo no tienen el tiempo ni la preparación para hacer esto. Las impresiones e intuiciones, subjetivas y llenas de sus propios valores, pueden ser, y frecuentemente son, los resultados del burócrata bien intencionado después de una vuelta por las áreas rurales de su país o después de un cuidadoso análisis de las opiniones subjetivas de otros que han deambulado por el país. Los profesionales preparados adecuadamente en las ciencias de la conducta humana (antropólogos, psicólogos sociales, sociólogos o especialistas en comunicación) quienes pueden medir la opinión pública, son todavía muy pocos en toda Latinoamérica y están dispersados en una infinidad de tareas. Muy pocos son miembros de las juntas de investigación básica de entidades gubernamentales encargadas de los programas de reforma agraria y desarrollo rural. Asistencia ocasional en esta área por parte de agencias o de expertos internacionales podría ser accesible pero, por la misma naturaleza de esta asistencia, tendería a ser temporal, parcial, fragmentada y, quizás, conducida por personas que están aún más alejadas de la escena local que los ciudadanos nativos. (Esta situación no está, por supuesto, limitada a la única tarea técnica de descubrir e interpretar la opinión pública, pero es genérica a casi todas las formas de asistencia técnica).

¿Y qué sentimiento u orientación del campesino existe entre directores y funcionarios de programas de reforma agraria? La escena rural latinoamericana generalmente impide el empleo de los que tienen realmente antecedentes campesinos, como para altos funcionarios de programas gubernamentales. La educación rural en la mayoría de las naciones latinoamericanas es limitada, usualmente a los años de primaria (y, en muchos casos, a los

primeros años de primaria), al empleo de profesores mal pagados quienes no tienen más que educación secundaria, a pésimas facilidades de educación y a técnicas anticuadas de enseñanza. La educación a un nivel más alto de escuela primaria exige la separación de un joven de su familia, de su villa, y también demanda fondos extras suministrados por sus familiares para sus costos de viaje y sostenimiento; ambas situaciones son difíciles de conseguir. Los egresados de universidad que salen de hogares realmente campesinos son extremadamente raros. Es el profesional de origen no campesino —abogados, economistas, ingenieros agrícolas y por el estilo— quienes ocupan puestos de importancia en agencias gubernamentales de reforma agraria. Es posible que un chofer o vigilante nocturno o encargado de mantenimiento de tales agencias sean de origen campesino, pero ellos no determinan el sistema. Es a los individuos educados o criados en la ciudad, personas profesionales de la clase media o alta, o, por otra parte, a los hijos e hijas de grandes hacendados, ahora profesionales, cuya experiencia rural es perfectamente distinta de la del campesino, a quienes se confían las tareas de formular y ejecutar los programas de reforma agraria.

Los puntos de vista expresados en esta conferencia —es decir, la consideración del “eslabón del campesino” como base de un entendimiento del concepto e interpretación sistemática de reforma agraria, y de la distancia entre el campesino y el trabajador profesional de reforma agraria— han sido la base en el plan de enseñanza del autor de este estudio, como profesor y técnico en el curso anual del CIRA en Bogotá. Con el apoyo y activa participación de sus colegas, él añadió al currículum del curso una experiencia que tiene relación directa con nuestro tema: un “experimento en la vida”.

La idea de “vivir” un problema directamente no es nueva en la educación del nivel superior y se ha aplicado en variadas formas de aprendizaje, tales como enseñanza de idiomas, medicina, orientación cultural general, y es una técnica aceptada en el entrenamiento de trabajadores de campo en muchas de las ciencias sociales. El aprendizaje no estructurado es también una respetable técnica académica. La combinación de estas dos técnicas nos pareció la más apropiada para nuestro propósito.

En el CIRA tuvimos en abril de 1964, 25 participantes del Curso Anual, representantes de 12 naciones latinoamericanas y de una variedad de

disciplinas profesionales encontradas en programas de reforma agraria. Ellos, como profesionales, encajan en una gran medida en el modelo descrito anteriormente. No se podrían negar los motivos poderosos que los impulsaron a hacerse, o a aspirar a convertirse, en funcionarios de programas de reforma agraria. Sin embargo, la distancia entre ellos y el campesinado era obvia. Hacerles conocer los verdaderos problemas de la vida rural de los campesinos humildes fue nuestro propósito básico. Después de arreglos previos, todos los participantes del Curso —23 hombres y 2 mujeres— fueron llevados a una área rural y alojados con familias campesinas. Su única obligación era participar de la vida diaria de estas familias —“convivir”— por un período de 6 días. A su regreso del campo se dedicó un día para exponer sus experiencias y a cada cual se le pidió que escribiera un informe cubriendo todas las áreas de posible observación, de evaluación de la experiencia, y de sugerencias.

Un análisis de los informes de los participantes muestra que aunque la experiencia fue novedosa, no estructurada y llena de problemas, cada estudiante volvió a Bogotá más impregnado de la vida humilde del campesino y quizá un poco más unido a él espiritualmente. Hubo lógicamente poca comprensión de las técnicas educativas empleadas, pues ellas eran diferentes a sus propias educaciones profesionales, pero el hecho de “impacto” —el fruto de tal aprendizaje— es obvio.

Un agrimensor uruguayo, escribe:

**Este tipo de experiencia es fundamental para el Curso. Dentro del equipo de técnicos que intervienen en una programación, existen algunos que no tienen oportunidad (por el tipo de disciplinas que practican: abogados, economistas, etc). de estar en “contacto directo” con la realidad del campo. El pequeño sacrificio que pueda significarle algunos días sin el confort que da la vida ciudadana, está ampliamente compensado por la experiencia y conceptos nuevos que puedan adquirir. Por la oportunidad de poder penetrar, aunque sea un poco, en el pensamiento y las inquietudes de una masa considerable de población, que tiene derecho a un mejor standard de vida, y que tendrá que lograrla a través de la acción de ese mismo técnico.**

Otro participante, un abogado colombiano, escribe en forma concisa:

**Sin lugar a dudas, esta es talvez de las mejores experiencias que puede tener el aspirante a dirigir un programa de reforma agraria; pues lo vincula íntimamente al objeto de su trabajo y aumenta su sensibilidad estos problemas del hombre del campo. Bien es sabido, que la ley no es otra cosa que un fiel reflejo de la realidad social; por lo tanto, si queremos hacer una reforma agraria con éxito, debemos indagar primero las condiciones sociales existentes, en otras palabras, debemos normalizar esas condiciones de vida del hombre del campo. Del acierto que tengamos en trasladar esas condiciones e introducirlas en la norma legal dependerá en mayor grado el éxito de una reforma agraria; porque considero que la estructura jurídica es sin lugar a dudas, la base para cimentar todas aquellas otras que producirán el cambio en las estructuras agrarias. Pero si como sucede en Colombia se acude a la experiencia del diálogo con el campesino después de expedida la ley de reforma agraria, entonces, ¿cuál sería el valor de esta experiencia? La respuesta es simple: esta experiencia sirve para darnos cuenta de la discrepancia que existe entre la realidad social y la norma legal y, por consiguiente, son aconsejables cambios que pongan a tono estos dos factores.**

Quizá la esencia del significado de esta experiencia esté expresada por un ingeniero agrónomo venezolano:

**Considero esta experiencia de un gran valor, a pesar de que se presentaron ciertos inconvenientes con algunos de los otros estudiantes.**

**El valor indiscutible es el logro de un acercamiento lo más íntimo que se puede en esas circunstancias que permite entender, no el juego y relaciones de los factores de producción en un inicio, sino la manera y modo como ellos lo interpretan y en consecuencia laboran día a día, tratando, si se quiere, en vano, de hallar soluciones a sus distintos problemas y haciéndonos comprender al insinuar tecnologías más eficientes o soluciones a algunos de sus problemas, los obstáculos que tienen para llevarlos a cabo, dándonos a entender que ellos han visto esa solución o que conocen tal técnica pero que no pueden llevarla a cabo o aplicarla.**

**Para nosotros, técnicos de diferentes ramas, dedicamos algunos desde hace tiempo a la actividad de reforma agraria, que hemos tenido como responsabilidad o tarea la de hallar y aplicar fórmulas reivindicativas para el campesinado, por la misma circunstancia de ser técnicos y de haber perdido totalmente (de haberlos tenido alguna vez) hábitos de campesino, nos tropezamos de lleno con la aplastante verdad de que estamos planificando, trabajando con tezón y sinceridad, imbuídos de los más sanos sentimientos de justicia y equidad para hombres que no conocemos, que están lejos de nosotros, que nos son extraños, como si ilumináramos el camino a un ciego con el más claro sol del mediodía.**

¿Quién es este campesino de quien estamos escribiendo? Es el elemento de unión en cualquier apreciación del sistema humano que es la reforma agraria. El es el punto estructural de fuerza máxima de tal sistema. El es el factor primordial en el funcionamiento de cualquier programa encaminado al desarrollo rural en América Latina. En el concepto de lo que debiera hacerse, pueda hacerse, tenga que hacerse en reforma agraria, él es el objeto de acción y, aún más, el punto de partida.

## **SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES**

Es obvio que no se puede lograr una verdadera interpretación de reforma agraria si no le asignamos al campesino su rol apropiado. Y si lo hacemos nos parece que debemos proponer ciertas sugerencias.

1. En cualquier programa de reforma agraria se deben tomar en cuenta las actitudes y sentimientos del campesinado. Como hay tan pocos especialistas en opinión pública en las actuales entidades de reforma agraria, nos parece aconsejable que las naciones por separado, o las áreas regionales en América Latina, patrocinen institutos o cursos especiales para tal tipo de adiestramiento para algunos de sus funcionarios.

2. La falta de la participación del campesino en programas de reforma agraria implica también la necesidad de extenderle más información a través de las técnicas de comunicación. Es decir que el campesino debe conocer mejor los propósitos de

programaciones nacionales y debe saber que éstos sí tienen interés en sus inquietudes, sentimientos, esperanzas y problemas. Por su parte las entidades nacionales deben reorganizarse para recibir y canalizar de una manera rápida, completa, y honesta ideas campesinas para poderlas utilizar. Esto, claro está, necesitaría el movimiento de algunos miembros del personal y tal vez la introducción de algunas técnicas nuevas en administración pero los beneficios de tales cambios serían de tan gran valor que valdrían la pena las inconveniencias administrativas que se presentarían.

3. La política sería no emplear profesionales basándose solamente en sus antecedentes académicos, sino también con base en sus conocimientos de la cultura básica del campesino criollo. El adiestramiento del actual personal en esta cultura, aunque no la conozca, sería también aconsejable. Tal adiestramiento se podría lograr a través de las Facultades de Ciencias Sociales o con entidades especializadas en la enseñanza y la investigación de la cultura campesina en cada país. El empleo de científicos sociales por tiempo completo en función de investigadores - profesores dentro de las entidades sería aún más aconsejable.

4. Sobre todo, el primer paso —y el más importante— sería cambiar radicalmente el proceso de la educación rural en estos países. I. Lynn Smith sugiere el establecimiento de muchas más escuelas secundarias rurales como la indiscutible primera etapa en una reforma agraria. Añadiríamos que el mejoramiento de toda enseñanza rural, tanto de la primaria como de la secundaria, es el paso más importante para llevar al campesinado a la colaboración más estrecha con los programas de reforma agraria. Lo más necesario para el desarrollo rural es una ciudadanía rural informada, una ciudadanía rural capaz de ver más allá de su pueblo, vereda, o barrio rural hacia lo nacional, una ciudadanía rural verdaderamente capaz de apoyar al gobierno en sus planes y actuaciones. De esta ciudadanía liberada talvez vendrán algunos elementos capaces de hacerse profesionales y de trabajar con programas de reforma agraria sin perder sus ideas, sus sentimientos ni sus orientaciones del campo. Hemos hablado del "eslabón campesino" y lo tomamos en cuenta, pero a la vez sabemos que debe ser un eslabón débil mientras se quede ignorante.

# Aspectos Sociales de la Reforma Agraria

Por  
**Sam Schulman**

## **Algunas opiniones Sociológicas sobre Reforma Agraria.**

En el Centro Interamericano de Reforma Agraria tenemos un equipo de técnicos, que son representantes de muchas disciplinas: Economía, Sociología, Derecho, Ciencias Físicas y Naturales. Para nosotros la Reforma Agraria no pertenece solamente a una disciplina. No hay un cuerpo de teoría y conocimiento que solo nos pueda dar las respuestas necesarias para hacer el tipo de programación rural que llamamos Reforma Agraria. Para nosotros la Reforma Agraria es un proceso integral.

En la misma Carta de Punta del Este la Reforma Agraria se menciona como una cosa integral. La Reforma es algo más que la redivisión, o la parcelación, o la adjudicación de tierras. Hablamos de una cosa más amplia y de mucha más importancia. Hablamos de la transformación del campesino americano.

La Reforma Agraria integral es esencialmente una reforma de estructuras sociales y agrarias, en todo sentido, para dar una mejor vida al campesino actual y a sus hijos. Es una alternativa para acabar con la injusticia arcaica, social y el sistema feudal o semi-feudal que ha existido en

estos países americanos durante muchos siglos. No hay más alternativa —y debemos tomar nota de ésto— que evitar la explosión revolucionaria izquierdista dentro de esos países. Se puede decir que la explosión revolucionaria destruye, no cambia; o cambia de tal manera que tiene que destrozarse. Para nosotros la alternativa de reformar las estructuras agrarias es mejor y da más oportunidad al campesino que una revolución que puede destrozarse o, más aún, que puede destrozarse lo más precioso que tiene, su libertad de pensar.

Estamos hablando de una evolución hacia un estado de dignidad para el campesino. Básicamente, entonces, una Reforma Agraria es un tipo de cambio dirigido: cambio social dirigido hacia un porvenir justo y democrático para el sector rural de nuestras Américas.

¿Qué son estas estructuras que la Reforma Agraria debe cambiar? Se puede pensar en las instituciones más importantes de la vida social humana. podemos ver la situación actual y cómo debemos tratar de cambiar esta situación a través del desarrollo rural o a través de la Reforma Agraria. (Nosotros en el Centro Interamericano de Reforma Agraria tomamos el concepto de Desarrollo Rural como equivalente al de Reforma Agraria). La Reforma Agraria tiene mucho que ver con la

reforma de tenencia de tierras, pero no queremos decir que estamos enseñando o capacitando gentes solamente para hacer cambios de tenencia de la tierra. Claro que una cosa que debemos hacer, o en la cual debemos pensar, es en el cambio del sistema de tenencia de las tierras. Pero una verdadera reforma total debe ser la reforma integral, debe tener no solamente la redivisión o la reestructuración de formas de tenencia.

Podemos hablar, por ejemplo, de la situación económica. La Reforma Agraria, o el desarrollo rural, debe darle más oportunidad al campesino como elemento productor en un ambiente libre y debe darle oportunidad de producir bastante: bastante para vivir, bastante para tener algo con lo cual pueda intercambiar con otros elementos y a través de esta ganancia hacerse económicamente a una vida mejor. El debe tener el derecho de producir y vender libremente, él debe tener derecho a una seguridad amplia en su producción y a una ganancia justa. El debe llegar a la etapa deseada de ser un libre productor en una finca adecuada para sus necesidades, para ser hombre con dignidad, para tener respeto para sí mismo y para sus vecinos, para pertenecer a una clase intermedia campesina y tener posibilidades de utilizar al máximo sus capacidades latentes. La verdad es que en América Latina, hoy en día, se puede decir que hay pocos campesinos que tienen estos derechos y, como dice la Ley Moral de la Iglesia, estos derechos no son más que una extensión de los derechos naturales del hombre.

Podemos ver la situación educativa. El campesino debe tener el derecho a ser un elemento bien preparado, para afrontar las contingencias de la vida y debe estar preparado para tomar decisiones con inteligencia. La educación debe darles, a él y a sus hijos, un horizonte amplio de completa capacitación según sus talentos.

La situación de salubridad. El campesino debe tener el derecho a ser un hombre sano, bien protegido de las amenazas vitales. Debe gozar de su vida y llegar a la vejez después de haber contribuido con algo a su sociedad; debe ser un miembro sano de la sociedad.

La situación de vivienda. El campesino debe tener el derecho a vivir dentro de una casa que le proteja completamente a él y a su familia de las fuerzas antagónicas de la naturaleza: a entender y gozar de cosas tan sencillas como la limpieza, la sanidad y tener los elementos necesarios para la moralidad familiar. Debe adquirir el sentimiento de tener hogar; no solamente una choza, o un

rancho, sino un hogar. También se puede decir que estos derechos son naturales del ser.

La situación de ciudadanía. Una reforma debe tratar de hacer del campesino un ciudadano integrado en su sociedad, un votante bien informado y contribuidor y participante en su gobierno. En cuestiones religiosas, un correligionario contribuyente e inteligente de su Iglesia.

La situación del balance del trabajo y del recreo. El campesino debe tener oportunidad de descansar en forma sana después de un día de trabajo y que el día de trabajo sea justo y adecuadamente compensado.

En suma, la reestructuración agraria debe tratar de formar en el campesino una mente sana en un cuerpo sano, dentro de una sociedad libre y democrática, hacerle buen ciudadano, buen correligionario. El campesino reformado sería sostén y soporte de la democracia, gozando de todas las oportunidades básicas del hombre y defensor inteligente de éstas.

¿Dónde entra la cuestión de las tierras? Esencialmente todas las relaciones rurales dependen de dos pautas: relación entre hombre y hombre, y la relación entre hombre y tierra. Debemos pensar no solamente en reestructurar para el tuturo el bienestar del campesino —o sean las relaciones sociales hombre-hombre— sino que debemos pensar en el mejoramiento de las relaciones de hombre-tierra.

Podemos establecer un tipo de silogismo que nos dice: la familia campesina debe tener una unidad agrícola bastante grande y productiva para una vida adecuada, para su sostenimiento y para obtener una ganancia justa. Entonces decimos: como la gran mayoría del campesinado no tiene suficiente tierra utilizable para proveer sustento y ganancia, luego la familia campesina no puede gozar de una vida adecuada. Un ejemplo para probar esto: cuando nos referimos a la Reforma Agraria hablamos mucho de minifundio y de latifundio. Yo no voy a tratar de definir estos términos técnicamente. En general, se puede decir que un minifundio es un pedazo de terreno que no rinde bastante para la sobrevivencia de una familia campesina, o rinde solamente bastante para que viva la familia bajo situaciones muy penosas, peligrosas e inadecuadas. Si tomamos como medida una finca de cinco hectáreas, como una explotación que pueda producir (porque en general una finca de menos de cinco hectáreas es realmente un minifundio) podemos ver que el porcentaje de todas las fincas en estos países latinoamericanos es de

menos de esta medida. En Argentina, que es un país bastante avanzado en materia agrícola, solamente 13% de los finqueros tienen fincas de menos de cinco hectáreas. En Brasil, no tan avanzado, el porcentaje es de 22%. Chile, vecino en esta línea de los países del sur, tiene 23%. Pero entonces, vamos a entrar en la otra área de Latinoamérica donde sí sufrimos mucho de minifundismo. En Colombia el 72% de las fincas tienen menos de cinco hectáreas; Ecuador tiene el 73%; Perú el 75%.

En los países americanos hay dos áreas de gran concentración de minifundios: Una es la zona andina, que se extiende desde Venezuela a la "Tierra Fría" de Bolivia; y la otra es Centro América y las Islas Caribes. Por ejemplo, en El Salvador el porcentaje de agricultores con menos de cinco hectáreas es de 81%: Honduras 58%; Panamá 46%; República Dominicana 86%; Costa Rica 63%; Guatemala 76% y México 74% en la parte que todavía no ha sido afectada por su Reforma Agraria. En estas dos grandes áreas de América, que abarcan más de la mitad de los países, tenemos la situación en la cual se puede decir que la gran mayoría de finqueros, de agricultores, no tienen la oportunidad económica social para avanzar desde una situación frenada.

¿Cuáles son las alternativas que podemos lograr para hacer estos cambios necesarios? Una alternativa es de cambiar la situación demográfica. Ciertas cosas no podemos hacer. Si hay una superproducción de seres humanos con un nivel bajo de cultura de los habitantes, es muy difícil controlar el nacimiento. No estoy hablando de control de nacimiento artificial sino del control "intelectual". Se ha visto, por ejemplo, que es proceso casi natural de la vida urbana tener menos hijos. Aún en estos países netamente católicos cuando hay un nivel de cultura bastante alto de los cohabitantes matrimoniales, ellos mismos controlan el número de hijos que tienen. No podemos tampoco hacer mucho en cuestiones de defunciones; no somos Hitleres. No tenemos el derecho de destrozar a otros seres humanos. Si van a sobrevivir o morir, el planificador no puede cambiar la modalidad ni la tendencia natural y social. No podemos cambiar la tasa de crecimiento matando gente.

Hay una cosa que podemos hacer. Una población crece o disminuye solamente a través de tres alternativas: la muerte, el nacimiento o la migración. Entonces, la migración es una posible alternativa: trasladar gente a áreas de gran presión a áreas de menos presión. En programas de Refor-

ma Agraria generalmente se habla de esto como colonización: el traslado de gente a áreas donde se piensa que hay más oportunidad y más esperanza en la vida que donde se está. Otra cosa que se puede hacer en esta cuestión de la mala distribución de la propiedad y de la presión es justamente tratar de redistribuir la propiedad según la ley moral de la Iglesia. Si hay necesidad social y hay gente que no tiene las oportunidades mínimas para sobrevivir, y otras que no solamente las tienen, sino que están negando los derechos básicos a sus vecinos, el Estado tiene el derecho de intervenir. No es solamente ayudar a un grupo contra otros, sino tratar de establecer un equilibrio, y dentro de este equilibrio todos los ciudadanos tendrán oportunidad de llevar una vida mejor.

En planes de Reforma Agraria siempre se encuentra la colonización y la parcelación como las dos grandes alternativas para cambiar la situación de las estructuras arcaicas rurales. Pero a veces la parcelación es un mito. Se piensa que se pueden resolver todos los problemas del campesino a través de la parcelación o la colonización y esto no es verdad. Tenemos la experiencia de Bolivia, un país que está gozando de más de 12 años de Reforma Agraria. Desde entonces, los campesinos invadieron y tomaron la tierra. Hoy son dueños. Recientemente tuve la oportunidad de viajar por el Valle de Cochabamba, que es un valle lindísimo al sur de La Paz, donde empezó la Reforma Agraria Boliviana. Allí fue donde los indios tomaron por primera vez la tierra de los que antes llamaban "los blancos". Hoy día se ve en el Valle de Cochabamba una situación tan penosa como antes. El promedio de las fincas de los nuevos dueños es de casi dos hectáreas por familia. Reemplazaron la esclavitud semi-feudal por un nuevo minifundio boliviano. Se habla ahora en Bolivia de una reforma de la Reforma Agraria. Después de 12 años estas pequeñas fincas reformadas están llegando al nivel de producción que tenían antes de la revolución boliviana.

La situación actual en Bolivia es mala por el minifundio y esto ha venido después de una revolución y después de una Ley de Reforma Agraria. Compartir o redividir tierras sin adiestrar al campesino y sin darle asistencia técnica es una tontería. En general, en estos países latinoamericanos que están parcelando tierras, dando títulos, dando oportunidades de ser dueños a gente ignorante sin prepararlas para la nueva experiencia de ser propietario, es ineficaz. Parcelar tierra sin sistema adecuado de crédito de largo y corto plazo es un es-

fuerzo inútil. Parcelar tierra sin mejorar la infraestructura nacional, sin hacer vías de acceso para que haya mercados para los nuevos dueños, tampoco vale la pena.

La Reforma Boliviana tiene una ventaja, y quiero reconocer ésto: en Bolivia el campesino dueño, ahora tiene una dignidad humana que no tenía antes. El huasipunguero de antes que laboraba una o dos hectáreas ahora las trabaja con la dignidad de ser un elemento contribuyente y no de ser semi-esclavo. Pero el hacer solamente un traslado dentro de la estructura de tenencia no es Reforma Agraria, ni puede ser Reforma Agraria; se cambia solamente una parte minúscula de todas las estructuras económico-sociales que debemos cambiar para dar una vida mejor al campesino. Hay que preparar al campesino para una vida me-

yor. Hay que guiarlo y ayudarlo a aprovechar al máximo sus potencialidades de ser un verdadero dueño de tierras. El no hacerlo tal vez es un pecado moral y puede ser un desastre nacional.

La Reforma Agraria debe denominarse "Desarrollo Agrario" para evitar la posibilidad de que pensemos solamente en la reparcelación de tierras. La Reforma Agraria debe dar un horizonte al campesino a través de la redistribución de tierras y no tener la redistribución de tierras como meta única y exclusiva. En la Reforma Agraria hay más necesidades que tierra. La tierra es solamente una y es por eso que una Reforma Agraria integral debe abarcar a todo esas ramas de actividad institucional humana que cuentan en el mejor desarrollo de la vida campesina en América Latina.



*SAM SCHULMAN ha actuado como Profesor de Sociología desde la fundación del Centro Interamericano de Reforma Agraria, que funciona en desarrollo del Programa de Cooperación Técnica de la OEA. De nacionalidad estadounidense, nació el 6 de enero de 1924. Hizo sus estudios profesionales en diversas Universidades de los Estados Unidos, en las cuales obtuvo los títulos de Master of Arts y Doctor of Philosophy. Tiene una vasta experiencia como Profesor universitario en diversos países y tiene dominio del idioma español. Ha realizado muchas investigaciones y trabajos científicos, que le han dado merecido renombre.*

# Doctrina Social Católica y Cooperativismo

Por

**J. M. Vieira, S. J.**

Si quisiéramos sintetizar la Doctrina Social Católica tal como la exponen los Sumos Pontífices en sus encíclicas, tendríamos que comenzar por exponer, como principio fundamental de toda ella, la concepción católica sobre la dignidad de la persona humana. Esto, naturalmente, suponiendo la existencia de Dios Creador de todas las cosas y fin de todas ellas, principio éste que es la base no solo de la concepción católica de la sociedad, sino de todo su sistema religioso. Como medios para conseguir la dignificación del hombre tal cual la concibe la Iglesia, es necesario el ejercicio de dos virtudes indispensables para la estabilidad y armonía sociales, a saber, la justicia y la caridad.

Vamos a exponer sucintamente este esquema de la Doctrina Social Católica, para luego tratar de comprobar si coincide exactamente con un posible esquema de la doctrina cooperativa.

1—Dignidad de la persona humana: "Dios creó al hombre a imagen y semejanza suya, lo creó a imagen de Dios" nos dice el Gen. (Gen. 1, 28) y haciendo eco a esta frase dice Pío XII en su mensaje de Navidad de 1948: "La dignidad del hombre es la dignidad de la imagen de Dios". Y en ese mismo Mensaje de Pío XII encontramos esta maravillosa síntesis sobre el tema que nos ocupa:

"Si la Iglesia en su Doctrina Social, insiste con-

tinuamente en las consideraciones debidas a la íntima dignidad del hombre, si reclama para el obrero, en el contrato de trabajo, el justo salario, si exige para él una asistencia eficaz en sus necesidades materiales y espirituales, ¿qué otro motivo le mueve a hacerlo sino que el trabajador es una persona humana, que su capacidad de trabajo no debe ser considerada como una mercancía, y que su obra representa siempre una prestación personal?" Y Juan XXIII en su "Mater et Magistra" advierte a la humanidad el peligro inminente que está corriendo en su empeño de dominar y transformar el mundo exterior, pues "... la materia inerte sale de la fábrica ennoblecida, las personas se corrompen y se envilecen". Y un poco más adelante. "Nuestra época se distingue por un claro contraste entre el inmenso progreso científico y técnico y un espantoso regreso humano, consistiendo su monstruosa obra maestra en transformar al hombre en gigante del mundo físico a costa de su espíritu, reducido a pigmeo en el mundo sobrenatural y eterno".

Creo que con los textos pontificios citados y otros muchísimos que podríamos aducir, queda plenamente confirmada la importancia que en la Doctrina Social Católica tiene este principio de la dignidad de la persona humana. Veamos, así sea

someramente, cuáles son los fundamentos de esta dignidad:

a) En el plano natural encontramos que el hombre tiene un alma espiritual, e inmortal que le da la capacidad de enseñorearse sobre la naturaleza material. Tiene, además, un destino trascendental, que adquirirá si responde fielmente a las insinuaciones de su conciencia que no es otra cosa que su recta razón. A este fin tiende el hombre en forma libre de tal manera que puede seguir los dictámenes de su conciencia o dejarse arrastrar por las pasiones desordenadas.

b) A esto se suma, en el orden sobrenatural, haber sido el hombre rescatado mediante la sangre de Cristo, cuyos méritos comunicados a través de los sacramentos, nos confieren la gracia, especialmente la santificante, que eleva al hombre a una dignidad nunca imaginada, pues lo pone en contacto con la misma divinidad.

Como consecuencia de todo esto tendremos que la persona humana debe ser el centro y la razón de ser de todo el universo material: Alimentos, riquezas, bienes de todas clases, familia, Estado, organizaciones de todo tipo deben estar al servicio del hombre. Es de advertir que esta dignidad es inherente a todo hombre, rico o pobre, noble o plebeyo, recién nacido o anciano. Por tanto, esencialmente todos somos iguales: tenemos un mismo origen, Dios; un mismo destino, el Cielo; un alma espiritual y un mismo Redentor que murió por todos.

2—Justicia y Caridad: La convivencia de las personas entre sí, cada una con sus respectivos derechos y deberes, y las relaciones de las personas con la sociedad civil y viceversa, generan una serie de problemas que deben ser resueltos a la luz de dos virtudes, justicia y caridad.

La justicia se puede definir, con Sto. Tomás, como la voluntad firme y constante de dar a cada uno lo suyo. Se divide generalmente en conmutativa, distributiva y social. La conmutativa, regula las relaciones de las personas entre sí, de modo que cada uno dé a sus semejantes lo que le corresponde, respete sus derechos y cumpla los contratos justos. La distributiva rige las relaciones de los poderes públicos con sus súbditos, obligando a los primeros a distribuir los bienes y las obligaciones en forma justa. La justicia social inclina al hombre a dar a la comunidad lo que exige el bien común.

La caridad es la virtud que impulsa al hombre a amar a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a nosotros mismos. Es el mandamiento es-

pecial de Jesucristo: "Este es mi precepto: que os améis los unos a los otros". Es el distintivo del cristiano: "En esto conocerá el mundo que sois mis discípulos, en que os amáis los unos a los otros". Es la pauta que seguirá el Supremo Juez en el día del Juicio Final: "Venid benditos de mi Padre . . . porque tuve hambre y me distéis de comer . . . Malditos de mi Padre . . . porque tuve hambre y no me disteis de comer..." y en seguida explica cuándo saciaron el hambre o le negaron el pan: "Todo lo que habéis hecho a uno de mis hermanos más pequeños a mí me lo hicisteis".

Juan XXIII en su encíclica "Pacem in Terris" sintetiza la importancia de estas dos virtudes en la solución de los problemas de la sociedad: "Esta convivencia (la social) llegará a ser real cuando los ciudadanos, dirigidos por la justicia, respeten efectivamente los derechos y cumplan las respectivas obligaciones; cuando estén vivificados por tal amor que sientan como propias las necesidades ajenas y hagan a los demás partícipes de los bienes propios".

Ambas virtudes se complementan mutuamente: la justicia sin la caridad es un cadáver, le falta el alma, la vida. La caridad sin justicia es una burla, es como si se dejara coja a una persona con el pretexto de que se le regalará un par de lindas muletas. La caridad es como el aceite que suaviza los rozamientos entre las clases sociales, mientras la justicia engrana la maquinaria social.

Tratemos ahora de hacer el parangón con la doctrina cooperativista.

1—Dignidad de la persona humana: También en la doctrina cooperativa, la persona humana ocupa el centro y es la razón de ser de todo el sistema. Se trata fundamentalmente en él de elevar los niveles socio-económicos, a través de una empresa en la que el hombre ocupa la parte central, teniendo como instrumento el capital. Por ello el principio de "un socio un voto", cualquiera que sea el aporte económico que haya dado a la empresa. Por ello también el principio de libre adhesión, que respeta la libertad humana, prerrogativa ésta la más destacada del hombre. De allí también, la insistencia en la necesidad de la educación cooperativa de los socios, como base insustituible del éxito, ya que solo contando con un grupo de personas responsables de sus actuaciones, conscientes de su dignidad, se puede llevar a cabo exitosamente una cooperativa.

Talvez los ideólogos del cooperativismo no han

profundizado tanto en las bases de esta dignidad humana, como lo ha hecho la Iglesia, pero ciertamente no ha sido menos su empeño en lograrla. Insisten ellos en la necesidad de que en las cooperativas exista una verdadera y genuina democracia y cuál es la razón fundamental de la bondad de un sistema democrático, sino precisamente el respeto a la autonomía del hombre para elegir o ser elegido?

2—Justicia y caridad en el cooperativismo: Uno de los fundamentales del sistema cooperativo es la realización de la equidad. Para conseguirla exige que se le dé al capital su justo interés, pero al mismo tiempo le pone límite a éste, con el fin de favorecer con las utilidades a las personas usuarias de los servicios cooperativos.

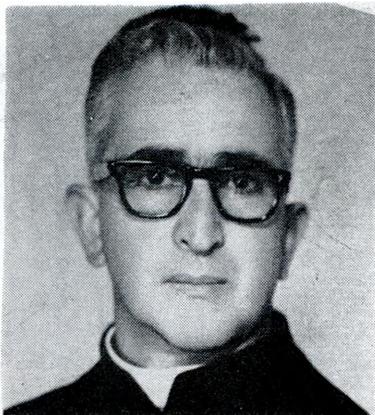
Esta norma aparentemente tan sencilla, sobre la distribución de las utilidades en las cooperativas, es de una equidad o justicia casi perfecta: El capital es colocado en el puesto exacto que le corresponde como instrumento y se le reconoce el interés limitado, ya que quien lo deposita en la cooperativa se expone a las posibles pérdidas que ésta, como toda institución humana, puede tener y además, deja de percibir un lucro que podría obtener invirtiendo ese mismo capital en otra clase de empresas o negocios. Pero solo una parte de las utilidades van a favorecer a este capital; el resto irá a parar a manos de los socios y en proporción a la utilización que éstos hayan hecho de su cooperati-

va, entendiendo justamente que quien más hizo uso de los servicios, más contribuyó a la creación de las utilidades y al mismo tiempo es posiblemente quien más ayuda necesita, pues tiene más necesidades que resolver.

En persecución de esta misma justicia o equidad el cooperativismo sienta el principio de la neutralidad política, religiosa y racial, entendiendo que las necesidades económicas y sociales no tienen color político o racial, ni credo religioso. El antes anotado lema de "un socio un voto" tiende también a implantar la equidad dado que fundamentalmente todos somos iguales y por tanto es apenas justo que todos, así mismo, tengamos igualdad en el uso de los derechos fundamentales de la cooperativa.

Si esta equidad realiza la justicia, el lema de "servir" realiza la caridad. "Uno para todos y todos para uno" es como un eco del "amaos los unos a los otros" del Evangelio. Al ansia insaciable de lucro que impulsa las empresas capitalistas y que ha sacrificado tantos seres humanos inmisericordemente, en aras de Mammon, la empresa cooperativa contrapone el deseo de servir al prójimo.

La caridad se debe manifestar en obras: es por ello que la cooperativa es una escuela práctica de aprendizaje de esta virtud, pues en ella se aspira en forma constante e indeclinable al remedio de las necesidades.



*EL PADRE JESUS M. VIEIRA, S. J., es actualmente Asesor Moral de la Unión Cooperativa Nacional y de la Federación Agraria Nacional de Colombia. Se le concede mucha autoridad y prestancia en los círculos en los cuales ejerce su ministerio sacerdotal. Nació en la Ceja del Tambo, Antioquia, Colombia, el 1º de junio de 1921 y después de hacer sus estudios secundarios ingresó en el Noviciado de la Compañía de Jesús el 12 de diciembre de 1938. Obtuvo el grado de Licenciado en Filosofía, en Teología y en Pedagogía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Recibió sus Ordenes Sacerdotales el 3 de diciembre de 1952 y más tarde hizo una especialización en Cooperativismo en la Escuela Superior Internacional de París y en el Instituto Francés de Acción Cooperativa en la misma ciudad.*



*“En el trabajo agrícola encuentra la persona humana mil incentivos para su enriquecimiento, para su expansión, incluso en la esfera de los valores del espíritu. Es, por tanto, un trabajo que ha de concebirse y vivirse como una vocación y una misión; es decir, como una respuesta a la invitación de Dios a contribuir al cumplimiento de su plan providencial en la historia, como una promesa de obrar el bien para la elevación de sí mismos y de los demás, y como una aportación a la civilización humana”.*

(Juan XXIII, en su Encíclica “Mater et Magistra”).

# Organización Institucional de un Programa de Reforma Agraria Integral

Por  
**Antonio Merchán**

## 1.—PLANTEAMIENTO.

Creo que representaría alguna utilidad intercambiar ideas acerca de lo que pudiera ser a título de hipótesis, la organización institucional de un programa de Reforma Agraria integral. Y digo a título de hipótesis, por cuanto, como primera anotación, podría señalarse que los programas de Reforma Agraria deben ajustarse a las peculiaridades y realidades de cada país, actuar en función del medio en el cual se pretende realizar el programa; pero esto no siempre sucede, ya que algunas naciones a veces caen en la tentación de exportar su filosofía de la administración de la Reforma Agraria, o a veces sucumben a la sugestión de importar de otros medios la filosofía y orientación de un programa de Reforma Agraria, desconociendo y olvidando el hecho básico de que toda actividad debe adecuarse a la realidad del medio en el cual se pretende actuar; en este sentido, la encíclica "Mater et Magistra" es muy clara al respecto cuando S. S. Juan XXIII dice:

"No es posible establecer a priori cuál sea la estructura más conveniente para la empresa agrícola, dada la variedad que presentan los ambientes agrícolas rurales en el interior de cada comunidad y más aún, entre los diversos países del mundo"

(S. S. Juan XXIII: 'Mater et Magistra'. Ediciones SIC. Caracas, 1961, pág. 46).

Y esto lo reafirma en el mismo documento pontificio al asentar que "las comunidades políticas en fase de desarrollo económico, suelen presentar un sello inconfundible de propia individualidad: ya por los recursos y características específicas del propio ambiente natural, ya por sus tradiciones a menudo ricas en valores humanos, ya por la cualidades típicas de sus propios miembros" (Ob. cit. pág. 55).

## 2.—REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

No obstante, si bien no es posible establecer un criterio único en la administración de un programa de Reforma Agraria, sí es dable adquirir una visión unitaria acerca de los problemas institucionales relativos a la organización de un programa de Reforma Agraria Integral; y digo un programa de Reforma Agraria Integral, por cuanto me atrevería a sostener que a la luz de la doctrina social de la Iglesia, específicamente a través del espaldarazo que a esta doctrina le dio Juan XXIII en la encíclica 'Mater et Magistra', de allí se desprendería que la Reforma Agraria para poder ser realiza-

da tiene que serlo de una manera integral, la cual pudiera sintetizarse en los siguientes aspectos:

En primer término, no debe verse como una simple solución al problema de la tenencia de la tierra; es sí este el aspecto básico, el aspecto sustantivo, pero no es el único. Las soluciones de Reforma Agraria que pretenden reducirla al único término de la tenencia de la tierra, serían soluciones parciales que llevarían a la simple distribución o redistribución de la tierra, a la parcelación, o más aún —en una tesis todavía más extrema— a la eliminación del sistema de propiedad privada.

La Reforma Agraria no es tampoco, en segundo extremo, una simple solución a los problemas de la producción y de la productividad; este es un problema que existe, en la mayoría de los países del continente latinoamericano, pero el pretender encontrarle una respuesta a la cuestión agraria en función simplemente de este aspecto, conduciría, o bien a una posición de mera reforma agrícola, o bien a la tesis de la colonización. Es pues la Reforma Agraria Integral aquel programa que, en primer lugar, pretende lograr una distribución justa sobre la tenencia de la tierra; si esto es así, la conclusión lógica de este principio será la eliminación de los sistemas latifundistas y minifundistas; y para llegar a ello el criterio orientador —como ya se ha dicho anteriormente— sería el criterio de la función social de la propiedad, cuya aplicación conduciría a la eliminación y a la erradicación de la explotación indirecta de la tierra, al mantenimiento de fincas o predios o extensiones incultas u ociosas, e incluso por aplicación última de sus principios, a la afectación de aquellas tierras que aún explotadas eficiente y racionalmente en un momento dado deberán serlo ante un caso de presión demográfica en una determinada región. Pero si este es el fundamento, el sustento básico en el cual se apoyaría la tesis de una Reforma Agraria integral, tendría un segundo aspecto, consecuencia de lo anteriormente expuesto: para lograr una distribución justa de la propiedad, deberá garantizarse el buen éxito del sistema de tenencia que se propugna, esto es, que será necesario implementar al campesino con todo aquello que sea necesario para que la tierra en verdad sea útil al hombre que la trabaja; es decir, que esa tierra así dada la garantice su estabilidad económica y su progresivo bienestar social.

Esta estabilidad económica y este progresivo bienestar social conllevan el reconocimiento de unos derechos; derechos —entiéndase bien— que tiene el hombre que trabaja la tierra, no solo a la pro-

piedad de la misma, sino que por consecuencia tendría igualmente otros derechos fundamentales, aparejados y con igual jerarquía al derecho de propiedad de la tierra a saber:

El derecho a producir, que sería el otorgamiento de un crédito agrícola, de un crédito especial, con ciertas características. El derecho a la productividad, que sería el derecho a la asistencia técnica y social. Y el derecho a un justo precio y a la seguridad de los mercados. Pero aún así, no estaría completa la visión de un programa de Reforma Agraria Integral, sino que sería necesario para que esta reforma en realidad fuera integral, cumpliera una condición: que todo esto sea realizado respetando la libertad y la dignidad de la persona humana y esto conlleva, por lógica conclusión, la condena de todo sistema que pretenda esclavizar al hombre que trabaja la tierra; y hay sistemas que esclavizan al hombre que trabaja la tierra, no solo mediante la concentración de la propiedad en pocas manos o las formas y sistemas de explotación feudal de la tierra, sino la concentración de la propiedad de la tierra en una sola mano, haciendo al hombre, al campesino, un esclavo frente al Estado.

### 3.—POSIBLES ALTERNATIVAS.

Se nos plantea en primer término, si el programa es posible —y hablo siempre a título de hipótesis en base de lo que decía anteriormente de que siempre deben privar las condiciones y realidad del país— que sea realizado por un solo organismo. Aparentemente, a primera vista, en base a la orientación, a los objetivos que se persiguen de concentrar la ejecución en manos de un solo organismo, se presentarían los siguientes inconvenientes: esa sola entidad de por sí conduciría fatalmente a la eliminación de los otros organismos de la administración que normalmente deben prestar su colaboración y tienen competencia en los aspectos relativos al problema agrario.

Otro segundo inconveniente sería que, la existencia de un solo organismo como ejecutor directo conduciría también a un excesivo paternalismo e impediría en cierto modo, que las comunidades a las cuales se pretende beneficiar con la ejecución del programa, no se desenvuelvan, no se desarrollen normalmente haciendo uso de los diversos servicios y acudiendo a la diversas instituciones que, normalmente —se supone—, deben actuar y actuar en el campo del sector rural.

Por otra parte —y esto es tal vez lo más cier-

to— en la hipótesis de que funcionara un solo organismo, con las limitaciones de orden financiero y de personal técnico que tuviera, se incurriría posiblemente en dos situaciones igualmente negativas: una, la omisión de no actuar para satisfacer determinadas necesidades; y otra, el exceso de acometer actividades que superen sus posibilidades.

Si hemos adoptado la hipótesis de cuatro derechos fundamentales del campesino que serían: 1) el derecho a la propiedad de la tierra; 2) el derecho al crédito; 3) el derecho a la asistencia técnica y social y 4) el derecho a la seguridad de los mercados, cabría plantearse la posibilidad de que existieran diversas entidades para tratar de encontrar una respuesta a cada uno de estos derechos fundamentales, previa la adecuación necesaria para adaptarse a la ejecución del programa de Reforma Agraria Integral.

#### 4.—PROBLEMAS DE TENENCIA.

##### a) Funciones.

En primer término se nos plantea la alternativa de que exista un organismo específico para atender a todos aquellos problemas derivados de la tenencia de la tierra. Este organismo debería ocuparse fundamentalmente —como primera función— de todo lo relativo al inventario de los recursos disponibles, los reconocimientos básicos de índole física o reconocimientos socio-económicos, reconocimientos catastrales, para efectuar los estudios y planificación previos a la adquisición y dotación de tierras a los beneficiarios del programa. En el problema de la adquisición de tierras cabría plantearse la alternativa de si ese organismo tendría su patrimonio propio, en el cual engrosarían todos aquellos bienes inmuebles habidos, bien por compra en forma amistosa, bien por expropiación, bien por confiscación, bien por reversión, extinción de dominio, bien por donación; o de crear un ente especial, un fondo autónomo que manejara todo el patrimonio que estaría afectado en la ejecución de un programa de Reforma Agraria. Por cierto, aquí cabe referirse al orden de prelación que se establece para la afectación de las tierras con las cuales se va a ejecutar el programa de Reforma Agraria; evidentemente habría tal vez un inconveniente si la prelación que se establece coloca en primer término las tierras de entidades públicas —digo tierras de entidades públicas, entendidas los baldíos, tierras del dominio privado de la nación y las pertenecientes

a establecimientos públicos—. Esto sería, en cierto modo, una manera de eludir la ejecución del programa de Reforma Agraria, pero todo depende de cómo sea la política fijada, porque si se ha señalado que se debe resolver el problema en el sitio donde éste exista, ello significaría que la ejecución del programa no se va a empezar afectando primero los baldíos, sino que el problema se va a solucionar en el sitio donde se presenta; entonces, bajo esa orientación, si existe un problema y si allí el Estado dispone de tierras públicas —que bien pudieran ser baldíos o tierras del dominio privado de la nación, que incluso le hubieran ingresado por reversión— lógico sería tratar de utilizarlas y solucionar el problema; es pues cuestión de la política adoptada, la cual permitirá en un momento dado que la utilización de estas tierras de entidades públicas no signifique necesariamente no hacer la Reforma Agraria o eludir la ejecución del programa.

Otra de las funciones de ese organismo que atendería los problemas de la tenencia, además del inventario, estudio, planificación y la adquisición de tierras, sería la dotación de las mismas a los campesinos; todas aquellas cuestiones relativas a la protección de los que se encuentran en una situación precaria con relación a la tierra, esto es: los pequeños arrendatarios, aparceros, medianeros o simples ocupantes, en el sentido de que esta entidad u organismo deberá actuar para protegerlos contra situaciones que de hecho se presentan.

##### b) Establecimiento Público o Instituto Autónomo.

El organismo que atendería los problemas de la tenencia de la tierra, para que pudiera funcionar, para que pudiera actuar con relativa eficacia, evidentemente deberá reunir determinados requisitos.

En primer lugar, debe estar ajeno a influencias de tipo político en su actuación. En segundo lugar, contar con un personal técnico capacitado y honesto fundamentalmente, porque desgraciadamente muchas veces en la ejecución de estos programas se presentan situaciones en las cuales, si no se cuenta con unos principios y con una honestidad a toda prueba, es fácil caer en tentaciones e incurrir en manejos un tanto dudosos. Pero así mismo, además de contar con un personal capacitado, técnico y honesto, deberá tener este organismo la suficiente facilidad para poder contratar este personal y para poder fijarle su correspondiente remuneración o sueldo. Luego, tal vez un

requisito indispensable para que este organismo funcionara de la mejor manera posible, es que deberá lograrse en su dirección unidad de criterio y continuidad en los programas. Esto, aparentemente parece una simple especulación de carácter teórico, pero tiene mucho fundamento en la realidad.

A más de estas condiciones fundamentales, estaría la de que este organismo estuviera organizado de una manera tal que tuviera agilidad en sus actuaciones, celeridad en todo lo relativo a la adquisición de tierras y demás bienes necesarios para atender el programa. Por cierto que este requisito de agilidad en lo que se refiere a la adquisición de bienes inmuebles, plantea la necesidad de reformar todos aquellos mecanismos administrativos relativos a la afectación de tierras y esto establece, a su vez, otro problema: tal vez la necesidad de contar con una jurisdicción o una judicatura agraria específica, porque en el supuesto de que haya que afectar —como necesariamente habrá que hacerlo— tierras de propiedad privada, en el supuesto de que para adquirir estas tierras en primer término se pretende llegar a una negociación amistosa con el propietario y en el supuesto, también muy cierto, de que en muchos casos no se va a poder llegar a esa negociación amistosa, se tendrá que recurrir, dentro de un estado de derecho, al juicio de expropiación. Ahora, cuál es el problema? El problema es que el juicio de expropiación muchas veces se ventila ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria y el procedimiento de por sí es muy largo, muy farragoso, y entonces una de las cuestiones a lograr es el equilibrio entre la seguridad jurídica y la necesaria celeridad; en consecuencia, tal vez sería necesario establecer una jurisdicción especial agraria que establezca un procedimiento lo más rápido posible, sin que ello signifique menoscabar los legítimos derechos de los particulares.

Este organismo en la ejecución del programa, en su actividad diaria, deberá tratar de aplicar para poder llevar a la práctica la ejecución de su actividad, normas y criterios económicos y sociales y tener en su administración unos costos razonables. Todas estas características conducen a la conclusión de que, la forma jurídica más apropiada es la de un instituto autónomo o establecimiento público, porque de por sí un instituto de esa naturaleza debe reunir esas condiciones fijadas como requisitos. En realidad, el problema de estas entidades es complejo, porque aún en el campo doctrinal no hay unanimidad de criterios acerca

de sus características, y aún dentro de un mismo país hay dispersión legislativa en el sentido de que varían mucho las condiciones de dichos institutos, pero pudieran entenderse como notas distintivas y características de una entidad autónoma; la capacidad de darse un ordenamiento jurídico propio y la capacidad de tener un patrimonio propio.

Lo antes expuesto descartaría la hipótesis de que el organismo encargado de atender los problemas de la tenencia de la tierra fuera una dependencia de un ministerio que, por lógica, debería ser el Ministerio de Agricultura o un banco de crédito, porque los requisitos señalados anteriormente —específicamente de agilidad administrativa, facilidad de contratación de personal, fijación de sueldos, programas a largo plazo, estabilidad de personal— difícilmente se adquieren cuando esta entidad es una dependencia o bien de un ministerio, o bien de un banco de crédito, con la especial dificultad de que si formara parte de un banco de crédito, existe el peligro de que el Instituto descuide un poco el aspecto social del problema y trate de orientar la actividad con criterio estrictamente bancario y que, además, por no ser su actividad principal, no le prestaría la debida atención.

En realidad, yo creo que esta situación es un poco hipotética y pertenece ya al pasado, porque los organismos en los cuales funcionaba la entidad que atendía los problemas de la tenencia de la tierra —un banco de crédito— ya han sido superados legislativamente. Es el caso de Colombia: la Caja Agraria se ocupaba de eso; el caso de Chile, antes de la promulgación de su ley de Reforma Agraria y, tengo entendido, que en Costa Rica también.

Este organismo para actuar con pretendida eficacia —además de estos requisitos que hemos apuntado anteriormente— deberá actuar descentralizadamente, con una buena supervisión por parte de la oficina central; claro está que el mayor grado de descentralización está en función de la calidad y la cantidad de personal de que disponga, del radio de acción, de la complejidad de los problemas que se presenten, pero para que el programa pretenda actuar con buen éxito, exige como requisito una actuación descentralizada. La actuación descentralizada no implica que no haya la supervisión adecuada, ni la autonomía de acción implica necesariamente anarquía; con unos objetivos previamente trazados, con una buena supervisión, con una buena organización se conseguirá

la unidad de criterios y la unidad en los sistemas y en los procedimientos que lleven a la ejecución los objetivos previamente trazados.

En la práctica se da el problema de establecer la dirección de estos organismos. Cabrían varias alternativas: podrían estar a cargo de una sola persona. Segunda alternativa: pudieran estar a cargo de un organismo colegiado, de un directorio. Tercera alternativa: una organización similar a la de ciertas empresas privadas: una junta directiva y un gerente ejecutivo.

Hay una cuestión interesante en lo relativo al personal directivo de ese organismo: para que haya unidad de criterios y a los fines de garantizarla —en el caso de acogerse a la alternativa de un directorio o junta directiva— lo lógico es que ella esté presidida por el funcionario que normal y legalmente tiene competencia jerárquica en todos los asuntos relativos a la fijación de la política agraria de un país; y ese funcionario generalmente viene a ser el Ministro de Agricultura en los respectivos países.

Otro asunto importante en la composición del personal directivo del organismo que se ocuparía de los problemas de la tenencia de la tierra, sería la representación de dirigentes campesinos; ésto en el sentido de si se parte de la idea de que el programa tiene un sujeto, tiene un centro un motor que es el campesino; entonces es necesario que haya dentro del organismo administrativo competente, personas que motoricen, que movilicen a esa entidad administrativa para resolver los problemas, no solo en las solicitudes de dotación de tierras, sino cualesquiera otros de los problemas que se presentan en la cuestión agraria, y tan esto es así, que en la propia encíclica 'Mater et Magistra' pudiera decirse que S. S. Juan XXIII se refiere a ello cuando dice:

"Los trabajadores de la tierra deben sentirse solidarios los unos a los otros y colaborar para dar vida a iniciativas cooperativistas y asociaciones profesionales o sindicales..." "para poder hacer llegar su voz al campo político y a los órganos de la administración pública". (Ob. cit. pág. 48).

Si se recomienda y acepta que el campesino se asocie y establezca sindicatos para hacer sentir sus problemas ante la administración pública, por lógica conclusión también pudiéramos aceptar que la manera más positiva y más práctica de encontrar que los reclamos de los campesinos tengan aceptación y sean oídos, es que representantes de

ellos estén dentro de los organismos directivos de esa entidad administrativa.

## 5.—PROBLEMAS DE CREDITO.

A más del organismo encargado de tratar de resolver los problemas de la tenencia de la tierra, en base a que si una Reforma Agraria responde fundamentalmente a tratar de darle positividad a estos cuatro derechos fundamentales del campesino, nos encontramos entonces con el problema de cómo darle respuesta al derecho que tiene el campesino a un crédito especial.

El reconocimiento de este derecho al crédito que tiene el campesino, también se puede extraer de la lectura de la propia encíclica "Mater et Magistra"; allí se dice:

"La agricultura no puede pagar altos intereses y ni siquiera por lo regular, los intereses del mercado para procurarse los capitales necesarios para su desarrollo y el normal ejercicio de sus empresas; consiguientemente, es necesario por razones del bien común, aplicar una particular política crediticia y dar vida a instituciones de crédito que aseguren a la agricultura estos capitales a un tipo de interés y condiciones convenientes" (Ob. cit., pág. 44).

La conclusión práctica de esta recomendación que figura en la encíclica 'Mater et Magistra', es que es necesario que exista una organización tal que preste el servicio del crédito al campesino, pero un crédito especial, adecuado, suficiente, que satisfaga sus necesidades a corto, a mediano y a largo plazo, un crédito barato, un crédito que precisamente por ser dirigido al campesino al cual se pretende transformar en empresario, debe tener una filosofía educativa, orientada por las normas del crédito supervisado. Entonces, caben varias alternativas: si este campesino es sujeto de este derecho a un crédito especial, habría preguntarse: ¿existe dentro de la organización del Estado una entidad financiera que atienda los problemas de financiamiento del campesino? No encontraríamos la respuesta por el simple hecho de que existiera un organismo del Estado y que se llamara Banco de Crédito Agrario; habría que ver cuáles son las condiciones en que se presta el crédito a ese campesino, porque si las circunstancias de financiamiento son iguales a las que orientan las organizaciones bancarias normales, habría entonces que adecuar ese organismo y poner a realizar su actividad en función de Reforma Agraria, es decir que la actividad que prestara debiera reunir estos re-

quisitos antes señalados. Entonces, se presentan las siguientes alternativas:

Primero: creación del organismo —cuando no existe—. Segundo: si existe un organismo crediticio oficial, adecuación de ese organismo y ponerlo en función de Reforma Agraria. Tercero: si existe un organismo crediticio —ésta parece que es una recomendación bastante lógica y bastante aceptable— entonces, caben dos alternativas: o bien crear un departamento especial dentro de ese Banco de Crédito Agrícola que proporcionara la ayuda crediticia al campesino, partiendo de la idea, de que, progresivamente —y al realizarse con buen éxito el programa de Reforma Agraria—, este campesino podrá ser un cliente normal del banco. Por ello cabría plantearse esta otra cuestión: de que como este tema de ayuda crediticia tiene unas características especiales, entonces pudiera prestarlo también el organismo que tiene la competencia para resolver los problemas de la tenencia de la tierra; o, simplemente que dicho organismo le facilitara los recursos al Banco de Crédito Oficial para que éste prestara la asistencia financiera dentro de esa filosofía especial. No hay pues soluciones rígidas, no hay soluciones dogmáticas, todo depende de las condiciones de cada país. Yo, particularmente, considero que tal vez lo mejor sería crear una entidad que se ocupara de atender la satisfacción de esta necesidad que evidentemente hay que tratar de atender, al ejecutar un programa de Reforma Agraria integral.

## 6.—PROBLEMAS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y SOCIAL.

Otro tercer aspecto, otro tercer organismo que se nos plantearía para poder ejecutar integralmente un programa de Reforma Agraria, sería aquel que se ocuparía de los problemas de la asistencia técnica y social. En realidad, no sería un solo organismo, porque la asistencia técnica tal vez pudiera verse en dos aspectos: asistencia técnica agrícola, relativa a todos aquellos servicios de investigación, extensión agrícola, sanidad vegetal, sanidad animal; y asistencia técnica que comprenda la realización de la asistencia social y la ejecución de una serie de obras de infraestructura indispensables para mejorar la situación de ese medio, la ejecución de obras de riego, la electrificación, la educación, el saneamiento, la vivienda; y ello está también muy claramente establecido y diferenciado en la encíclica 'Mater et Magistra' cuando se habla de que "se necesita que en el sector agrícola se efectúen las innovaciones concernientes a las técnicas

productivas, la selección de los cultivos y las estructuras administrativas que el sistema económico, mirado en su conjunto, permite o pide" (Obr. cit., pág. 43). Esto sería asistencia técnica en el sentido estricto, asistencia técnica en el sentido agrícola que también en este mismo sentido se reafirma en la misma encíclica cuando se dice: "es indispensable que los cultivadores sean instruídos, puestos al día incesantemente y asistidos técnicamente en su profesión".

Pero también la misma encíclica plantea el problema de la asistencia en el sentido de la asistencia social y la necesidad de acometer una serie de obras de infraestructura, cuando, muy enfáticamente señala: "... ante todo, es indispensable ocuparse, especialmente por parte de los poderes públicos, de que los ambientes agrícolas rurales tengan conveniente desarrollo de los servicios esenciales como los caminos, los transportes, las comunicaciones, el agua potable, la habitación, la asistencia sanitaria, la instrucción básica y la instrucción técnico-profesional, condiciones apropiadas para la vida religiosa, medios recreativos y de que haya en ello disponibilidades de aquellos productos que permitan a la causa agrícola rural acondicionar éstas y funcionar de un modo moderno". (Ob. cit., pág. 42).

Si esto es así, entonces por conclusión lógica debería lograrse que los organismos que normalmente —me estoy refiriendo al caso de la asistencia técnica en el aspecto agrícola— se ocupan de estos aspectos, concurren a la realización del programa de Reforma Agraria integral; esto no implica que en una primera fase el organismo que ha tenido competencia para atender el problema de la tenencia de la tierra, vaya a desistir de toda actividad de asistencia técnica a los beneficiarios del programa de reforma; no, pero lo que se debe procurar es que, progresivamente, los servicios que normalmente atienden estos servicios de asistencia técnica, concurren a la ejecución del programa de la Reforma Agraria y ésto, además, por una razón práctica: si el organismo que tiene a su cargo los problemas de la tenencia de la tierra opta por prestar directamente la asistencia técnica, entonces qué se va a presentar de hecho? Que con el organismo que normalmente atiende esos servicios —que es el Ministerio de Agricultura— se presentará entonces un divorcio: el Ministerio de Agricultura atiende las necesidades de asistencia técnica del empresario, del agricultor más o menos rico, del agricultor poderoso; ésto a todas luces es inconveniente y es negativo, porque la con-

secuencia de una Reforma Agraria integral es que, debe verse como una empresa nacional, y si es una empresa nacional, todas las actividades, todos los organismos de la administración pública deben concurrir en la medida de su específica competencia, en la medida de su específica responsabilidad, para tratar de atender el problema.

La concurrencia de los organismos que tienen competencia para atender el problema de la vivienda, de la vialidad, de las obras de riego, de la educación, del saneamiento, implica esto: que todos los diversos ministerios, que las distintas entidades que tienen competencia en estos problemas, deben concurrir. Cómo se logra la concurrencia de ellos? Estableciendo a veces disposiciones legales que impliquen que, necesariamente, estos organismos al elaborar sus respectivos proyectos de presupuesto, incorporen las partidas necesarias para lograr su colaboración. Y cómo se alcanza ésto? A través de una buena planificación y, fundamentalmente, a través de la coordinación institucionalizada promovida tal vez al más alto nivel, a fin de superar en esa coordinación las limitaciones del individualismo característico de nuestra América, incluso en el campo público.

## 7.—PROBLEMAS DEL MERCADO.

Así como habría un organismo para atender los problemas de la tenencia de la tierra, un organismo para atender el problema del financiamiento, un organismo para atender los problemas de la asistencia técnica, se nos plantea el problema de darle respuesta al derecho del campesino a un justo precio y la seguridad en los mercados. Esto es una cuestión bastante compleja. Cabría la alternativa de establecer un organismo que atendiera la solución de todos estos problemas, pero realmente son problemas complejos porque el justo precio se refiere al justo precio no solo de lo que vende el campesino sino de lo que compra; de lo que vende, que casi siempre —cuando no existe una intervención del Estado— le hace que esté en una situación de inferioridad y a merced de los intermediarios: del camionero que va a comprarle la cosecha o del prestamista a quien le ha empeñado su cosecha antes de recogerla, o cuando concurre directamente a los mercados urbanos, tiene que venderla por los precios más irrisorios. Pero así como el campesino tiene el problema de vender a un justo precio lo que produce, tiene el problema de comprar los insumos que necesita; entonces aquí se hace necesaria la intervención del Estado. Intervención del Estado a través de diver-

sas medidas; una de ellas sería la fijación de una política de precios mínimos o política de precios de sustentación; esto requiere un organismo de planificación, de análisis de mercado, servicios estadísticos. Quién realiza normalmente estas actividades? En muchos países estas actividades las realiza o debe realizarlas el Ministerio de Agricultura; pero se requiere también una política de servicios de almacenamiento, entonces tal vez para estos aspectos fundamentales lo más lógico es crear un organismo especial que atienda estos problemas. Además, hay una cuestión muy interesante que es la promoción de acuerdos entre productores e industriales, que conduzcan a la fijación de precios justos; entonces, existe la posibilidad de establecer juntas de producción para determinados cultivos, en los cuales se establecería una planificación a corto plazo, estando representados los sectores público y privado, y éste último integrado por los productores y los industriales; entonces, allí se reunirían y fijarían para determinados productos, la cantidad que se va a producir, cómo se va a producir, el precio, cuándo se va a pagar, etc. Estas medidas permiten tratar de coordinar la solución del problema del mercado agrícola; y, fundamentalmente, el Estado de en estos efectos promover una política de cooperativas, adecuadas a la realidad del medio, sin pretender imponer principios ortodoxos que no son operativos en nuestro continente.

En cuanto a la fijación de un justo precio para los insumos hay otra serie de medidas que podría adoptar el Estado: regulación en algunos casos, aunque la regulación de por sí trae muchos problemas; subsidios, transferencias que haría el sector público, por ejemplo: bonificar la adquisición de determinados insumos como sería la maquinaria, o bien establecer cambios diferenciales para la importación de esos insumos; es decir, son una serie de medidas que conducen como conclusión a la necesidad de coordinar la solución del problema entre las diversas entidades y la asignación de específicas responsabilidades a una entidad que se ocupara de los problemas en el lado del abastecimiento.

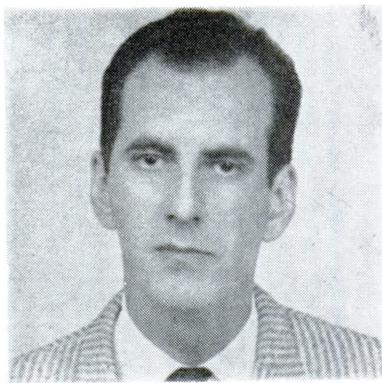
## 8.—CONCLUSION.

Todas estas cuestiones que plantean la concurrencia de organismos ejecutores directos en la realización del programa de Reforma Agraria, esto es, para atender los problemas de la tenencia de la tierra, el crédito, la asistencia técnica y la seguridad de los mercados, imponen como conclu-

sión establecer una coordinación necesaria y ésta no se va a lograr un poco etéreamente, sino que será necesario establecer un organismo coordinador entre los ejecutores, específicamente directos, de estos problemas de la ejecución de un programa de Reforma Agraria integral e incluso de los ejecutores indirectos; entonces, es necesario institucionalizar la coordinación, establecer un organismo coordinador y para que pudieran lograrse efectos positivos, debiera estar presidido al más alto

nivel, incluso diría yo, al nivel de la presidencia de la República.

En realidad —como decía anteriormente— todas esas cuestiones aquí planteadas muy rápidamente, muy precariamente, constituyen en realidad una hipótesis de la organización institucional del programa de Reforma Agraria, debido a que las realidades, las peculiaridades de los diversos países, de los diversos medios, son los que en última instancia impondrán la organización, según sea la realidad institucional de un país determinado.



*ANTONIO MERCHAN es Profesor de Administración Pública y Derecho Agrario en el Centro Interamericano de Reforma Agraria. Nacido el 14 de noviembre de 1927 en Caracas, Venezuela, hizo sus estudios de Licenciatura y doctorado en Derecho en su país y en España. Después de ser Consultor Jurídico del Ministerio de Agricultura y Cría y Director en el Instituto Agrario Nacional de Venezuela, formó parte de la Comisión Coordinadora de Reforma Agraria de su país. Antes de trasladarse a Bogotá para regentar su cátedra en el Centro, actuó como Vice-Ministro de Agricultura en Venezuela.*

# Financiamiento de un Programa de Reforma Agraria Integral

Por  
**Antonio Merchán**

En el financiamiento de un programa de Reforma Agraria integralmente realizado se trata de encontrar una respuesta a la situación que, con mayor o menor variante, se presenta en la mayoría de los países del continente, esto es: disponibilidades limitadas de recursos financieros y de personal técnico, tasa de crecimiento demográfico explosiva y un grado de concentración del poder económico, social y político, que muchas veces conduce a soluciones bien sea en el propio texto de la ley, bien sea en la ejecución —dirigidas a proteger intereses que precisamente debieran ser los primeros afectados.

Sobre estas bases, el volumen de inversiones necesarias para acometer el programa estará determinado por una serie de factores:

- 1) Objetivos propuestos.
- 2) Procedimientos y métodos de realización.
- 3) Tiempo fijado.
- 4) Fuentes de financiamiento.

## I.—OBJETIVOS

a) **Económicos.** Si los objetivos perseguidos son puramente económicos, la finalidad fundamental del programa será cubrir determinados déficits de producción, desarrollar el sector y au-

mentar su aporte en la formación del producto nacional, realizándolo en las zonas óptimas por sus condiciones agrotécnicas, agrológicas y económicas, lo cual podría conducir, en última instancia, a que por descuidar el aspecto social no se solucionara el problema mismo de la tenencia ya que, con respecto a la población campesina, una gran parte de ella sería absorbida en condición de asalariados, de trabajadores de fincas, pues si la idea que prima es la de lograr el máximo de eficiencia, la explotación que se recomendará no estará necesariamente en función de adjudicarle la tierra en propiedad al hombre que la trabaja. Si esto es así, se actuará simplemente con los agricultores más aptos, y ya éstos no necesariamente en condición de propietarios, sino en calidad de asalariados. Otra parte de la población rural tendría que emigrar hacia las ciudades tratando de encontrar ocupación en otros sectores de la economía; y la restante permanecería en condición de indigencia.

El hecho de que una parte de la población se desplace del campo hacia las ciudades, es comúnmente visto como símbolo de adelanto; la cuestión está en que los otros sectores de la economía —preferentemente el sector indus-

trial— estén en capacidad de absorber a esos excedentes de la mano de obra agrícola. El inconveniente de aplicar estos conceptos puramente económicos, es que podrían conducir a la aplicación de toda una filosofía de un capitalismo exacerbado, tipificado por Fanfani de la siguiente manera:

- 1) Es un régimen de actividad económica justificado y construido por individuos que opinan que la vida económica debe ser organizada por cada sujeto en función del principio del máximo beneficio personal y con el gasto mínimo.
- 2) Es un régimen de actividad económica que en virtud de su principio de organización, tiende a eliminar todas las resistencias naturales, sociales y humanas que de cualquier forma puedan impedir el logro del máximo beneficio con el mínimo gasto.
- 3) Es un régimen de actividad económica que en virtud de su principio de organización, tiende a potenciar todas las fuerzas naturales, sociales y humanas que puedan facilitar el máximo beneficio y reducir el gasto al mínimo.

Dicho sistema, por sus características peculiares: A) tiende a encomendar a la acción de sus sujetos representativos un control sobre todos los aspectos de la vida humana: 1) ignorando los que sean indiferentes para el triunfo de la organización económica; 2) combatiendo o intentando reformar los que sean un obstáculo para el triunfo de la organización económica; 3) exaltando o potenciando los que sean propicios a tal organización. B) Dicho sistema, por consiguiente, en contraste con las exigencias mismas de otros principios tradicionales o posibles para organizar toda la vida o algunos aspectos de la vida humana: 1) exalta el espíritu e iniciativa individual y condena todo principio o institución que lo contiene o lo castiga, favoreciendo por ello el individualismo; 2) exalta la búsqueda constante de novedades técnicas e institucionales que agiganten el rendimiento; 3) exalta la regulación de la vida pública, en función del espíritu e iniciativa individual y del continuo progreso técnico, apoyándose en el liberalismo o en el intervencionismo, según los momentos históricos, pero prefiriendo el pri-

mero; 4) rechaza la validez de los límites de cualquier naturaleza que se opongan a la organización de la vida en función del rendimiento económico, aferrándose así a una doctrina fundamentalmente hedonista que en definitiva cae en el materialismo. C) En virtud de las características precedentes, el capitalismo: 1) constituye un régimen que ha conseguido grandes innovaciones técnicas en el campo de la producción y circulación de la riqueza, tendiendo a la máxima movilidad de capital, al máximo aprovechamiento de las fuerzas de trabajo naturales y humanas, a la racionalización extremada de la estructura del trabajo, a la concentración de las empresas, a la diversificación de los productos, al influjo sobre los gustos de los consumidores, a la unificación y la ampliación del mercado dentro y fuera de las fronteras políticas y a disciplinar la competencia mediante la reducción de los riesgos; 2) ha intentado subordinar el desarrollo de la vida pública al éxito de la racionalización de la vida económica, tendiendo al imperio de las fuerzas dirigentes de la vida económica sobre las fuerzas dirigentes de la vida política, al desarrollo de toda política interior e internacional en función de la racionalización económica, y 3) ha sacrificado al punto de vista de productividad, seguido por los dirigentes de la actividad económica, los intereses no productivos, incluso espirituales de los mismos dirigentes, los intereses de todo género de colaboradores y no dirigentes de la vida productiva, cuando esto lo han requerido las exigencias de la productividad, los intereses de los consumidores y los intereses económicos y no económicos de toda colectividad" (FANFANI, Amintore: *Catolicismo y Protestantismo en la Génesis del Capitalismo*". Trad. del Italiano. Ediciones Rialp. Madrid 1953. págs. 31-34).

b) **Sociales y Políticos.** Otra situación se presentaría al ser puramente sociales o políticos los objetivos; en este caso se identificaría el programa casi con una obra de asistencia gratuita, se subsidiaría a la población campesina con el fin de lograr estabilidad social; esto significaría que el monto de las inversiones a realizar tendría que ser mucho mayor que en el caso anterior, porque, en primer lugar, se trataría de dotar de tierra a toda la población campesina y en consecuencia, la superficie de las dotaciones pudiera ser muy reducida, no estando la producción dirigida a concurrir al mercado, sino al consumo de esa población. Otra con-

secuencia de un programa orientado única y exclusivamente por criterios sociales o políticos sería el aspecto de las dotaciones de la tierra a título gratuito, con lo cual el presupuesto del Estado estaría recargado, puesto que no tendría la posibilidad de amortizarse el valor de la tierra; todo esto bajo el supuesto de que el Estado haya escogido la alternativa de adquirir tierras de los particulares.

c) **Económico-Sociales.** Por los cuales se pretende dotar de tierra a la población rural apta para el trabajo agrícola y de acuerdo a las urgencias de la presión campesina que ameritarán establecer un orden de prioridades para encontrarle una solución por vías pacíficas y ordenadas y desarrollando la economía en su integridad, en una forma armónica.

Esto supone una solución de acuerdo con normas previamente trazadas, pero tal vez lo fundamental sería —dentro de la organización de un programa orientado por estos principios económicos-sociales— que el beneficiario, el campesino en verdad sea el sujeto, sea el centro, sea el motor; es decir, que participe activamente en la ejecución del programa; entonces, a través de esa participación activa del campesino, podrán realizarse muchas economías en las inversiones a llevar a cabo, fundamentalmente en lo que se refiere a obras de infraestructura; y en realidad, volviendo a la lectura de la *Mater et Magistra*, siempre encontramos directrices al respecto cuando S.S. Juan XXIII dice:

“Estamos convencidos, no obstante, de que los protagonistas del desarrollo económico, del progreso social y la elevación cultural de los ambientes agrícolas rurales, deben ser los mismos interesados, es decir, los obreros de la tierra”.

Y esta filosofía de tratar de orientar el programa por criterios económicos-sociales está planteada cuando habla del “desarrollo gradual y armónico del sistema económico”, por cuanto un programa de Reforma Agraria integral orientado por estos principios económico-sociales, conduciría a lograr un desarrollo armónico y equilibrado de los diversos sectores de la economía, es decir: estimular el desarrollo industrial y propiciar —al realizar la Reforma Agraria— el establecimiento también de industrias agrícolas y evitar un desarrollo desarticulado de un sector en detrimento del otro; por eso,

muy enfáticamente S. S. dice que “se requiere además, que el desarrollo económico de las comunidades políticas sea realizado en manera gradual y con armónica proporción entre todos los sectores productivos. Es decir, se necesita que en el sector Agrícola se efectúen las innovaciones concernientes a las técnicas productivas, la selección de los cultivos, las estructuras administrativas que, el sistema económico, mirado en su conjunto, permite o pide; y que lo más que sea posible, se efectúe en las debidas proporciones respecto al sector de la industria y de los servicios”. (*Juan XXIII: Mater et Magistra*, Ediciones SIC. 1961, pág. 43). En realidad, pretender adoptar objetivos rígidos con exclusión de ingredientes sociales o económicos, es inalcanzable, ya que de hecho en la administración del programa se presentarán problemas de uno u otro orden que obligarán a modificar aquellas supuestas finalidades inflexibles.

## 2.—PROCEDIMIENTOS EMPLEADOS.

a) **Jurídicos.** En este sentido caben dos grandes alternativas: se realiza la Reforma Agraria de una manera violenta, radical, olvidando y haciendo a un lado el ordenamiento jurídico positivo, lo cual tendrá la aparente ventaja —desde el punto de vista económico— de reducir las inversiones en todo aquello relativo a adquisición de tierras. Ahora, está planteada la posibilidad de realizar el programa respetando las instituciones existentes a través de darle vigencia, positividad a lo que se llama el Estado de Derecho, es decir, respetando la legislación positiva vigente; pero con el pre-requisito de introducir las modificaciones necesarias en la legislación positiva, cambios y adaptaciones en la esfera constitucional, civil y específicamente en la materia agraria.

b) **Adquisición, Dotación y Avalúo de Tierras.** Lo anterior conduce al problema de la adquisición de tierras. La adquisición de tierras a los propietarios particulares para ser distribuidas a la población campesina, plantea el problema de su avalúo y de su forma de pago. En cuanto a la forma de pago, cabe la alternativa de que se haga en dinero efectivo, o el establecimiento de bonos de una deuda agraria. Es indudable que para poder realizar un programa de Reforma Agraria hay que apelar al procedimiento, no sólo de un pago diferido, sino al de

emitir bonos agrarios, porque es una utopía pretender que en la situación en la cual están los países se pueda realizar un programa de Reforma Agraria pagando en efectivo el precio de la tierra.

En cuanto al avalúo de la tierra, convendría unificar criterios del avalúo que se le hace a los particulares a quienes se les va a comprar y el que se les va a hacer a los campesinos cuando se les dote de las parcelas en propiedad, porque estamos partiendo del supuesto de que la dotación de las tierras sea a título oneroso, ya que la dotación a título gratuito envuelve una posición un poco derrotista en cuanto a las posibilidades de éxito del programa de Reforma Agraria, porque en la medida en que esté bien implementado, se lograría elevar los ingresos del beneficiario; además, se presume que se le va a dar la mayor facilidad, en el sentido de que se le dará tiempo muerto para empezar a pagar, un plazo bastante largo para la amortización; por otra parte, la dotación onerosa tiene un valor educativo, en el sentido de que una persona que tenga que pagar por la cosa la cuida y la atiende mejor.

En determinados casos la dotación gratuita está justificada, porque viéndolo bien, el sistema latifundista —que como tal combate la doctrina social de la Iglesia en base a la función social de la propiedad— en sí no es el simple mantenimiento de fincas incultas, ociosas; el latifundio más perjudicial, más nocivo y más anticristiano es el representado por los sistemas feudales de explotación de la tierra y del hombre por el hombre; entonces, en este caso, hay razones muy poderosas para sostener que el hombre ya con ese trabajo y con esa explotación a que ha sido sometido a través de los siglos, ya ha pagado y satisfecho el valor de la tierra. Para el avalúo de la tierra juegan varios sistemas: uno, atenerse al avalúo catastral. Otro sería establecer el valor en función de la renta de la tierra, de la soportabilidad económica de la tierra, ya que adoptar el criterio de valor comercial será impráctico y recargaría el monto de las inversiones.

Un elemento dentro del capítulo de los procedimientos y métodos que se hayan fijado o se hayan adoptado para la administración del programa que influirá en el volumen de las inversiones necesarias a realizar es que la dotación de tierras se haga en donde está situada la población; entonces puede presentarse la situa-

ción de que, precisamente por una excesiva concentración de la población en zonas en donde existen grandes inversiones de capital, el precio de adquisición de la tierra será mucho más costoso para el Estado; en consecuencia, también hay que tener presente la situación de inversión de capital en el sector agrícola para adoptar uno u otro criterio.

### 3.—TIEMPO FIJADO.

En realidad, yo creo que la Reforma Agraria como tal es un proceso dinámico y que en consecuencia no se le puede fijar término de duración; en el aspecto práctico, para los países latinoamericanos se presenta el siguiente inconveniente: muchas veces se puede caer en la tentación de fijar plazos relativamente cortos: se va a realizar la Reforma Agraria en 5 años; esto es muy bonito decirlo, pero tiene el inconveniente práctico de que para realizar la Reforma Agraria y si se quiere en verdad ejecutarla integralmente en período de tiempo breve, significaría mayores inversiones del Estado con el agravante siguiente: como necesariamente habrá muchos bienes que importar, esto va a producir conflictos en la balanza de pagos; por ello es necesario ajustarse a la realidad, a las disponibilidades y establecer una Reforma Agraria progresiva a largo plazo: 15, 20 años; más que todo, la fijación de esta meta temporal lo indicará la realidad de la situación de cada país, que en determinados casos obligará a efectuar acciones concentradas y no perfeccionistas en función del grado de explosividad del problema.

### 4.—FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

Algunas de las inversiones, evidentemente, serán de recuperación indirecta a través de la imposición, es decir, que corresponderán al Estado; fundamentalmente serán aquellas inversiones relativas a la asistencia técnica, a la asistencia social, a los estudios preliminares, a los estudios catastrales, a toda la cuestión relativa a registro de títulos, el traslado de la población, promoción de cooperativismo, a los costos de administración de los servicios.

Si hay inversiones que correspondan al Estado y como tal son objeto de recuperación indirecta a través de imposición, a su vez habrá inversiones que deben corresponder a los particulares en forma directa. Cuáles son estas inversio-

nes? Por de pronto, la adquisición de la tierra por el beneficiario, cuando la dotación es a título oneroso, aunque sea fijada en las condiciones más liberales posibles, el acondicionamiento de la tierra, las inversiones en mejoras permanentes, bien realizadas directamente a través del organismo que tenga competencia en estos asuntos bien sea a través de la concesión de créditos, que como tales deben ser a corto, mediano y largo plazo; ciertas obras de infraestructura es posible que estén en una buena proporción a cargo de los particulares, por ejemplo: en la construcción de vías de penetración y de viviendas, es muy posible reducir su costo con la participación del propio beneficiario de la Reforma Agraria aportando su mano de obra.

A financiar estas necesidades para ejecutar el programa de la Reforma Agraria deben concurrir por igual tanto el sector público como el privado. Cómo concurrirá el sector público? En primer lugar, estaría la idea de la adscripción, bien sea al patrimonio del Instituto —cuando es una entidad autónoma que tiene a su cargo la solución de los problemas de tenencia— o bien sea si se ha recurrido a la fórmula de un fondo autónomo, de todas aquellas tierras que pudieran llamarse de entidades públicas, previo inventario y avalúo, siempre y cuando reúnan la condición de ser económicamente explotables. Esto a veces, permite reunir un número apreciable de fincas por cuanto en muchos países hay fundos que forman parte del dominio privado de la nación y es lógico pensar que el Estado no puede mantener esas tierras en una situación tal que estén ociosas o estén arrendadas, o las esté vendiendo a particulares, sino que deben adscribirse al patrimonio del organismo que está precisamente tratando de solucionar el problema de la tenencia. También hay fundos —y esto es muy cierto— que pertenecen a determinadas entidades autónomas que tienen su patrimonio propio y que son a veces los organismos crediticios públicos. Así mismo, ésto ya plantea un problema en el aspecto jurídico: las municipalidades tienen bienes ejidales y previamente habrá que llegar a un arreglo con ellas para que puedan ser transpasados al patrimonio agrario. Y lo más importante: aquellas tierras que perteneciendo a particulares han revertido al dominio privado del Estado, bien sea por el no uso o por haber sido habidas mediante procedimientos ilícitos

y las cuales deberían ponerse a la disposición de la entidad agraria competente.

A más de esto, en segundo término, otra contribución del sector público para el financiamiento del programa de Reforma Agraria será la asignación presupuestaria por parte del Ejecutivo Nacional. En este aspecto cabe recurrir a diversas alternativas: primera, que se fije un porcentaje constante del presupuesto de la nación destinado al organismo; esto tendría el inconveniente de que no se tomaría en cuenta las posibles dificultades que tendría el tesoro en un momento dado. Otra posible alternativa para la asignación presupuestaria sería establecer un porcentaje variable en función de como vaya el cumplimiento de las metas que se han trazado en el plan de Reforma Agraria y esto supone evidentemente, una planificación y tal vez es la solución más indicada. Otra tercera alternativa sería fijar una cantidad, lo cual tiene el inconveniente de que puede ser deficiente, porque en la medida en que el organismo vaya dando mayor intensidad a sus programas la cantidad fija puede ser insuficiente, a más de uno contemplar las posibles devaluaciones monetarias, en cuyo caso debería contemplarse un reajuste.

Así mismo, pudieran destinarse determinados impuestos al patrimonio agrario. Lo que pasa es que en muchos países existe el principio de la unidad del tesoro; es decir, que todo ingreso fiscal a través de impuestos debe entrar al tesoro y después viene la distribución del gasto público. En la medida en que exista una buena planificación será posible que ciertos ingresos, que se obtuvieron a través de determinados impuestos, sean destinados al programa de Reforma Agraria. Pero aquél principio, que es característico de la hacienda pública clásica, yo creo que es un obstáculo limitante al posible financiamiento de Reforma Agraria, porque es un poco hipotético a veces que el producto de esos impuestos vaya a robustecer las finanzas del organismo que debe ejecutar el programa de Reforma Agraria.

Otra posibilidad del financiamiento, es la emisión de los bonos de la deuda agraria, lo cual plantea el problema de si deben ser transferibles o no, si deben tener tal o cual plazo o tal o cual interés. Tal vez la posible solución a estos problemas, sería orientarse por los principios de la función social de la propiedad; así mismo, en muchos países se ha planteado la

posibilidad de que los bonos que se dan al propietario de las tierras sean invertidos en la adquisición de acciones de empresas industriales. Lo que hay que ver muy bien en estas cuestiones es la estructura de la distribución del poder económico y político en un país, porque a veces suele suceder que las mismas personas a las cuales se está afectando, que son los terratenientes, son del mismo grupo que a su vez influye y detenta el poder industrial; entonces —en cierto modo— esta posibilidad iría dirigida a favorecer aún más la situación de estos terratenientes.

Cabría plantearse en torno a este asunto la necesidad de realizar una transformación estructural más profunda, que alcance a la reforma de la empresa en los otros sectores de la economía e impida la fuga de divisas al exterior. Otro medio de inversión en el financiamiento es acudir a las facilidades de crédito externo, de organismos especializados como pueden ser el BID, la AID y demás instituciones bancarias,

a través de las modalidades y requisitos importantes en el Programa de Alianza para el Progreso y en las entidades respectivas.

## 5.—CONCLUSION.

Lo interesante es ver que un país, ante las limitaciones financieras que tiene ante la situación real de presión campesina, ante la tasa de crecimiento de esta población, ante la conformación del poder económico, social y político, debe estudiar muy bien este problema para tratar de que, en la práctica, se puede ejecutar el programa y tal vez evitar el peligro o la tentación en que se cae a veces, de tratar de realizar todas las inversiones en un momento dado, o de concentrar una serie de inversiones en un proyecto específico, con lo cual —ante las limitaciones que se tienen— solamente podrá realizarse un número muy reducido de proyectos y beneficiar a un número también muy reducido de la numerosa población campesina.

# La Encíclica "Mater et Magistra" y la Cuestión Agraria \*

Por  
**Guillermo Villegas, S. J.**

Sin duda alguna el Sumo Pontífice que ha tratado más a fondo los graves problemas agrarios es S.S. Juan XXIII en su inmortal Encíclica "Mater et Magistra".

El conjunto de la exposición doctrinaria de la Encíclica va dirigida a la defensa del hombre en su gran dignidad. De aquí que sería injusto acusar a la Iglesia de una indebida ingerencia en materias que no son de su estricta competencia.

Es un hecho real que las diferencias entre los diversos sectores económicos son alarmantes y el Sumo Pontífice hace resaltar la situación actual del sector agrícola en una posición de inferioridad que no se compagina con las exigencias de la justicia y la equidad. Esta injusticia repercute en el hombre, en el campesino olvidado por todos y en especial por el Estado.

S.S. Juan XXIII se enfrenta a este gran problema. P. Columbiano, O.C.D. comenta así este primer paso de la Encíclica:

"La Encíclica trata primeramente de los diversos sectores productores que, como ya dijo anteriormente, pueden circunscribirse en tres grandes espacios, bien limitados por sus respectivas características: la agricultura, la industria y los servicios. Ahora bien: mientras la industria y los servicios han seguido una rápida evolución hacia el posible desa-

rrollo y organización, la agricultura se ha quedado un tanto estacionaria, cada día más distanciada de los otros dos sectores. De aquí que las condiciones en que se encuentra el agricultor, lo mismo el obrero que el propietario, sean económica y socialmente más empobrecidas y críticas que las del industrial".

Este hecho, casi universal, plantea el siguiente problema moral que el Papa considera: no es justa ni equitativa esa desigualdad entre el sector agrícola y el sector industrial; que mientras unas personas consiguen con facilidad un alto nivel de vida, otras soporten arduos trabajos en ambientes deprimidos y sin perspectivas seguras de mejora. ¿Cuál es la solución?

No es solución racional rebajar el sector más elevado para que haya igualdad. Sabemos que ha habido filosofías y movimientos sociales y políticos que han hecho eso mismo, destruyendo la industria para establecer la igualdad en la miseria. El Papa ni siquiera menciona esta solución absurda, aunque a algunos les halague. Admira y aplaude el desarrollo industrial, y lo pone como meta a conseguir por la agricultura.

---

\* Esta es solamente una síntesis de la conferencia del Padre Villegas revisada por el autor.

Otra solución es el traslado de la agricultura a la industria: que los trabajadores y empresarios agrícolas se hagan industriales: la llamada emigración del campo a la ciudad. Esta solución la han propugnado, y propugnan y favorecen, muchos Gobiernos, y además es la solución espontánea de agricultores que por su voluntad dejan el campo y crean, en casi todas partes, esa corriente hacia las ciudades y zonas industriales, que plantea problemas de toda índole y de diversa solución: vivienda, adaptación al ambiente, educación, sanidad, separación de la familia, transportes, etc.

Juan XXIII elige, decididamente, una tercera solución: hacer que el campo se desarrolle y progrese a la par que los demás sectores, para que el nivel de vida del agricultor esté a la altura que alcanza el del industrial. A conseguir esto se dirigen las directrices que la Encíclica propone, que tienen valor en todas partes. Pero advirtiendo que han de ser "aplicadas en las maneras y grados que el clima permite, sugiere o exige".

La crisis del sector agrícola y el consiguiente éxodo, analizado por Juan XXIII, tiene sus raíces sobre todo en razones sociales; por lo tanto si se ignoran estas razones se pondrán remedios incompletos porque sólo hay preocupaciones de superar las crisis técnicas. En este campo, dice el sociólogo italiano Bianchi, es preciso eliminar esa crisis "técnica", pero sin olvidar esa otra, quizás más importante de la crisis "social".

Este es el motivo por el cual S.S. Juan XXIII dirige su mirada a la solución del problema social, mejoramiento del ambiente, desarrollo de los servicios esenciales, planteamiento y realización de una política económica, y, sobre todo, la urgente necesidad de llegar a una benéfica reforma de las estructuras sociales de la Empresa Agrícola.

No pasó por alto Juan XXIII las dificultades y en especial la consideración de las diversas situaciones entre país y país, lo mismo que entre las varias regiones que forman una colectividad nacional.

Hacemos una vez más la advertencia que la Encíclica va dirigida a la defensa de la persona humana, con sus exigencias materiales y espirituales, manifestada en el ejercicio libre de su responsabilidad.

Incluimos un resumen de lo tratado por la Encíclica "Mater et Magistra" sobre el sector agrario, con referencias a su texto, para facilitar la consulta.

#### **NUEVOS ASPECTOS DE LA CUESTION SOCIAL:**

Las exigencias de la justicia y equidad, rebasan las

relaciones obrero-patronales. Comprenden también las relaciones entre distintos sectores económicos; zonas económicamente diversas de un país; países en distinto grado de desarrollo.

### **I — JUSTICIA EN LAS RELACIONES ENTRE SECTORES PRODUCTORES**

#### **A.—La agricultura, sector deprimido:**

Exodo de la población agrícola hacia sectores urbanos.

Debido a: exigencia del desarrollo económico; huida de un ambiente estrecho y sin perspectivas; deseo de novedades y rápido enriquecimiento; ilusión de mayor libertad.

El sector agrícola está deprimido por: la menor productividad, el deficiente nivel de vida.

Problema fundamental:

Desequilibrio entre la productividad agrícola y la industrial y de servicios.

#### **B.—Directivas para resolver el problema agrario:**

##### **1.—Adecuación de los servicios públicos esenciales:**

Los poderes públicos deben promover servicios esenciales:

caminos y transportes;  
habitación;  
agua potable y asistencia sanitaria;  
instrucción básica y técnico-profesional;  
medios recreativos;  
condiciones aptas para la vida religiosa.

"En caso de que en los ambientes... huya de los campos". (M. et. M.)

##### **2.—Desarrollo gradual y armónico del sistema económico:**

El desarrollo económico de las comunidades políticas debe ser:  
gradual;  
armónico con todos los sectores productivos.

"Se requiere además... de la industria y los servicios". (M. et. M.)

De éste modo, la agricultura:

Absorbe: Mayor cantidad de bienes industriales;  
Más calificada prestación de servicios;

Ofrece: Más y mejores productos para el consumo;  
Estabilidad para el poder adquisitivo de la moneda.  
Facilita: Mejor control para el trabajo liberado por la mecanización;  
Mayor preparación profesional para pasar a otros sectores;  
Ayuda económica y espiritual para su integración social.

### 3.—*Apropiada política económica:*

Necesidad de una política económica cuidadosa en materia agrícola.

#### a) Imposición tributaria:

La justicia y la equidad piden adaptar las cargas a la capacidad.

El bien común exige se tenga en cuenta: la lentitud de entradas en el sector agrícola; el mayor riesgo en la formación del capital agrícola; la escasez de crédito para incrementar el capital.

#### b) Capitales a conveniente interés:

Repugnancia del capital a invertirse en el campo...;

Dificultad del agricultor en obtener crédito barato;

Necesidades de una política crediticia adecuada.

“Consiguientemente es necesario... convenientes” (M. et M.)

#### c) Seguros sociales y seguridad social:

Necesidad de un doble seguro agrario:  
para los productos;

para los productores y familiares.

El crédito agrícola per capita es inferior al de la industria y servicios.

Pero la justicia social pide un trato asegurativo parecido.

Los sistemas de seguridad social pueden contribuir a la redistribución justa de la renta nacional.

Deben reducir desequilibrios entre categorías de ciudadanos.

“No sería conforme a criterios... réditos vivan”. (M. et M.)

#### d) Defensa de los precios:

Necesidad de defender los precios de los productos agrícolas.

por obra de las categorías interesa-

das; pero con la acción moderadora de los poderes públicos.

Estos precios son a menudo retribución del trabajo más que del capital.

Aunque los productos agrícolas satisfacen necesidades primarias y sus precios deben ser accesibles a todos los consumidores; el bien común pide también no reducir el poder de compra-campesino.

“Dada la naturaleza... de los poderes públicos”. (M. et M.)

#### e) Integración de los réditos agrícolas:

Hay que promover en las zonas agrícolas: la conservación, transformación y transporte de productos; otras iniciativas económicas y profesionales; integración de los réditos en el ambiente agrario.

#### f) Adecuación de las estructuras de la empresa agrícola:

La estructura de la empresa agrícola depende de factores ambientales; pero en una concepción humana y cristiana depende del hombre y de la familia...

Es ideal: La empresa-comunidad de personas;

La empresa familiar.

“Con todo, cuando se tiene... condiciones ambientales” (M. et M.)

La empresa familiar debe rendir para el sostenimiento decoroso de todos.

Y esto exige: instrucción en los cultivadores;

asistencia técnica moderna;

acción cooperativa;

organización profesional;

responsabilidad pública: en la administración; en la política.

“Es oportuno, sin embargo... finalidades políticas”. (M. et M.)

### 4.—*Los obreros de la tierra, protagonistas de su elevación:*

El progreso económico-social-cultural del campo es obra de los propios obreros.

Nobleza del trabajo agrícola;

que se vive en el tiempo de la creación;

que se ejerce sobre la vida de las plantas

y animales;  
obra del Creador;  
que nutre a los hombres y alimenta a las industrias .  
Dignidad de la profesión agrícola:  
rica en conocimientos científicos, mecánicos, químicos, biológicos;  
realizada por valores morales: adaptación, paciencia, responsabilidad, perseverancia, espíritu de empresa.

#### 5.—*Solidaridad y colaboración:*

Exigencia vital de asociación en la empresa agrícola familiar . . .  
Para: Iniciativas cooperativas;  
asociaciones profesionales y sindicales;  
técnicas nuevas;  
defensa de precios;  
relaciones igualitarias con otros sectores productivos;  
influencia en lo político y administrativo.

“Los trabajadores de la tierra . . . de hacerse escuchar”. — (M. et M.)

#### 6.—*Sensibilidad a las llamadas del bien común:*

Los obreros agrícolas organizados deben moverse en el orden moral-jurídico:  
Conciliando sus derechos e intereses con los de otros sectores;  
Subordinando ambos al bien común.

“Los trabajadores de la tierra, empeñados . . . a su realización” (M. et M.)

El Papa agradece a los activistas, cooperativistas, profesionales y sindicales.

#### 7.—*Vocación y misión:*

El trabajo agrícola afirma y enriquece la persona humana;  
Ha de vivirse como llamada de Dios:  
Para colaborar en su plan histórico;  
Para la elevación propia y ajena en la civilización humana.

## II — ACCION DE NIVELACION Y PROPULSION EN ZONAS SUBDESARROLLADAS

### 1.—*Acción del Estado para nivelarlas:*

Asegurando servicios esenciales en el ambiente, según nivel medio del país;  
Emprendiendo política apropiada sobre: oferta de trabajo y migraciones;  
salarios y contribuciones;  
crédito e inversiones propulsivas.

Que: promueva la absorción y empleo rentable de fuerzas de trabajo;  
estimule la iniciativa empresarial;  
aproveche los recursos locales.

Pero esta acción debe inspirarse en el bien común.  
Atendiendo: criterios unitarios en plano nacional;  
un desarrollo gradual, simultáneo y proporcionado de los sectores productores.

‘Con todo, la acción de los poderes públicos . . . elevación económica’. — (M. et M.)

Apoyándose, en cuanto pueda, en la iniciativa privada.

“Finalmente hay que recordar . . . un desarrollo económico” (M. et M.)

### 2.—*Eliminar o disminuir la desproporción entre tierra y población:*

En muchas naciones: o escasean los hombres y abundan las tierras laborales . . .  
o abundan los hombres y escasean las tierras

En otras: o los cultivos primitivos no producen lo suficiente  
o la excelencia de la técnica ocasiona superproducción perjudicial  
La solidaridad humana y la fraternidad cristiana piden:  
Colaboración activa y multiforme;  
movimiento de bienes, de capitales y de hombres.

“Es obvio que la solidaridad . . . desigualdades apuntadas”. — (M. et M.)

# Factores Económicos Relevantes para las Reformas Agrarias

Por  
**Antonio Giles**

## Introducción

Estas charlas tienen como objeto tratar algunos temas económicos que los sacerdotes, especialmente los párrocos, necesitan conocer para orientar mejor a sus feligreses en relación con la Reforma Agraria. Ellas se han concebido con el convencimiento de que los sacerdotes y párrocos pueden ser un factor decisivo para que numerosos grupos de ciudadanos de nuestros países latinoamericanos cambien sus puntos de vista y su oposición a políticas que son deseables para el bienestar común. A menudo la oposición a estas políticas se basa entre otras causas en conceptos anticuados de algunos miembros de la Iglesia, que pueden tener su origen en la falta de conocimiento sobre los cambios en los conceptos económicos.

Desde la época en que se escribió la encíclica RERUM NOVARUM (4) hubo un cambio en los conceptos económicos. Es necesario que conozcamos

dicho cambio para poder interpretar los conceptos emitidos por León XIII en su famosa encíclica RERUM NOVARUM y los avances contenidos en la encíclica MATER ET MAGISTRA de Junio XXIII; asimismo, estimamos que su conocimiento proporcionará una idea mejor de la razón de ser de la Reforma Agraria. Es también recomendable que conozcamos algunos factores económicos que pueden permitir al campesino aumentar su nivel de ingresos, para analizar a continuación la relación existente entre la agricultura y el desarrollo económico, puntualizando el papel de la Reforma Agraria. En resumen, esta presentación estará dividida en dos secciones:

- Cambios en los conceptos económicos desde la **Rerum Novarum** hasta la **Mater et Magistra**.
- El Desarrollo Económico y la Reforma Agraria.

# Cambio en los Conceptos Económicos desde la "Rerum Novarum" hasta la "Mater Et Magistra"

En 1891, fecha en que León XIII y sus colaboradores escribieron la encíclica Rerum Novarum, había una controversia entre dos doctrinas o teorías económicas principales: la Economía Clásica y el Marxismo. La Economía Clásica empezó aproximadamente un siglo antes. Adam Smith (1723-1790) fue uno de los que formuló las primeras ideas de la Economía Clásica en 1776 (10), le siguieron a través de un siglo y medio David Ricardo (1772-1823) (9) y John Stuart Mill (1806-1873) (7) quienes fueron, entre otros, los que modelaron este sistema económico, la esencia del cual es el Laissez-faire o lo que se conoce con el nombre de Capitalismo. Los defectos del Capitalismo con respecto a organización y justicia social originaron una reacción poderosa de parte de muchos pensadores entre los que figuraba Karl Marx (1819-1883) (5). El Marxismo trataba de darle una solución a las evidentes injusticias que se cometían con el sistema Laissez-faire. La solución no estuvo exenta de injusticias y problemas.

La encíclica Rerum Novarum (4) de León XIII sobre la condición de la mano de obra, fue editada en Roma el 15 de mayo de 1891. En ella se encara el problema de acuerdo con las condiciones de la época. Según un comentario de Juan XXIII (2):

León XIII habló en años de transformaciones radicales, de fuertes contrastes y acerbas rebeliones. Las sombras de aquel tiempo nos hacen apreciar más la luz que dimana de su enseñanza.

Como es sabido, en aquel entonces la concepción del mundo económico más difundida y puesta por obra en mayor escala, era una concepción naturalística, que niega toda relación entre la moral y la economía. Motivo único de la acción económica, se afirmaba, es el provecho individual. Ley suprema reguladora de las relaciones entre los empresarios económicos es una libre concurrencia sin límite alguno. Intereses de los capitales, precio de las mercancías y de los servicios, ganancias y salarios, se determinan pura y mecánicamente por virtud de las leyes del mercado. El Estado debe abstenerse de cualquier intervención en el campo económico. Las

asociaciones sindicales, se prohíben, son toleradas o se consideran como personas jurídicas de derecho privado.

En un mundo económico concebido en esta forma, la ley del más fuerte encontraba plena justificación en el plano teórico y dominaba el terreno de las relaciones concretas entre los hombres. De allí surgía un orden económico turbado radicalmente.

Mientras riquezas incontables se acumulaban en manos de unos pocos, las clases trabajadoras se encontraban en condiciones de creciente malestar. Salarios insuficientes o de hambre, agotadoras las condiciones de trabajo y sin ninguna consideración a la salud física, a las costumbres morales y a la fe religiosa. Inhumanas sobre todo las condiciones de trabajo a las que frecuentemente eran sometidos los niños y las mujeres. Siempre amenazante el espectro del desempleo. La familia, sujeta a un proceso de desintegración.

Como consecuencia, profunda insatisfacción entre las clases trabajadoras, en las cuales cundía y aumentaba el espíritu de protesta y de rebeldía. Esto explicaba por qué entre aquellas clases encontrasen amplio favor las teorías extremistas que proponían remedios peores que los males.

El criterio de Juan XXIII nos dé bases para hacer un análisis de las dos doctrinas, la Clásica y la Marxista, con el objeto de identificar y precisar los factores relacionados con la Reforma Agraria. Además, nos obliga a estudiar los desarrollos y cambios en los conceptos que se invocaban en aquella época con relación a los que prevalecen en la época actual. Luego, a la luz de lo anterior analizaremos los principales conceptos económicos emitidos por León XIII y Juan XXIII.

## 1.—LA ECONOMIA CLASICA.

La Economía Clásica, como todas las doctrinas económicas, no es un cuerpo de doctrina definido; sin embargo, podemos identificar algunos factores característicos y relevantes en relación con la Reforma Agraria a través de las ideas expuestas

por sus principales representantes. Los principales factores que estudiaremos son: la libertad natural y la propiedad, la teoría del valor y de la renta.

a. **La libertad natural y la propiedad.** Adam Smith (10) estudió con realismo las leyes naturales que regulan la vida humana y concluyó que el hombre tiene una tendencia psicológica a mejorar su situación, debido a que existe un orden espontáneo natural y beneficioso en el universo. Smith insinuó que es necesariamente superior el resultado de la acción individual en la economía que el de la intervención del Estado. "El individuo, al perseguir su interés personal, promueve sin quererlo al interés general" (10). Las características dominantes de la doctrina de Smith, según Gonnard (1) son el "optimismo, naturalismo, liberalismo, e individualismo". Sin embargo, Smith piensa que el Estado no debe ser indiferente a la acción de los individuos, pues "puede crear ciertas instituciones públicas, de las cuales se desentendían los particulares por no ser lucrativas para ellos, aunque sean provechosas para la sociedad" (10). Estas consideraciones le llevan a la idea de que debe existir propiedad privada de todas las cosas y entre ellas, de los terrenos. Esta propiedad es ley natural (doctrina de los fisiócratas). El Estado debe organizarse en tal forma que asegure la libertad y que deje a la iniciativa individual el control de las empresas. Lo anterior indica que el lema fisiocrático de "Laissez-faire" fue aplicado por Smith.

La idea del individualismo está ligada al bienestar de la población. Es en este punto que Ricardo (9) lo relaciona con los salarios y considera que la oferta y la demanda determinan un pago a los obreros en forma de salario que es similar al precio natural que le proporciona subsistencia para el obrero y la familia. Pero como la tendencia es que el número de personas aumente en proporción mayor a la proporción de los alimentos, entonces hay una tendencia a que la oferta de mano de obra sea superior a la demanda de la misma de donde resulta una disminución en los salarios mientras los propietarios de tierras incrementen sus ingresos. Parece que Ricardo dio mayor énfasis a la hipótesis de que con la libertad individual se regularía automáticamente el aumento de la población (argumento Malthusiano). Vea como natural la existencia de desigualdades y por esta razón concluyó:

He aquí, pues, las leyes que regulan los salarios y que rigen el bienestar de la in-

mensa mayoría de las sociedades. Lo mismo que cualquier otro contrato, los salarios deben ser sometidos a la competencia franca y libre del mercado y no entorpecidos nunca por la acción del Gobierno.

En estos argumentos de Ricardo la idea de "Laissez-faire" es sostenida pero se apoya en bases mucho menos sólidas, lo que ocasionó que ciertos socialistas basándose en el argumento de la igualdad que debe existir entre los individuos, la criticaran y la utilizaran en forma contraria a Ricardo para basar su teoría de que salarios no deben ser sometidos a la libre competencia.

Poco a poco fue cambiando esta doctrina en la Economía Clásica y así vemos que Mill (7) en 1848 ya no pone tanto énfasis en la propiedad privada como única solución para lograr el equilibrio y bienestar en la población. Llega a considerar a la tierra como un don de Dios diferente a las cosas creadas por el trabajo humano y por esto le da distinto tratamiento pensando que el hombre no puede apoderarse de ella sino como una usurpación. Enfatiza que "cuando los propietarios, hablando en general, dejan de mejorar la tierra, la economía política no tiene nada que decir en defensa de esa propiedad tal y como está establecida" (7). Piensan en el principio de igualdad del punto de partida de las personas y por lo tanto proscriben un tanto la herencia y piensa en el desarrollo de las cooperativas de producción como una base para acabar con el asalariado. Repite el concepto de Ricardo de que:

El progreso económico de una sociedad dividida en propietarios, capitalistas y trabajadores tiende siempre a enriquecer a los primeros, en tanto que el costo de la subsistencia de los trabajadores tiende a elevarse (pero no el salario real) y los beneficios a disminuir (7).

En su autobiografía Mill (1889) (6) estima que el problema del porvenir será conciliar la libertad individual con la propiedad común de las materias del globo.

La discusión anterior nos indica que a través de los años el concepto de libertad natural y el concepto absoluto de la propiedad fue cambiando y suavizándose. El intervencionismo del Estado es menos criticado conforme evolucionan las ideas y la propiedad no es vista como un derecho absoluto del propietario sino condicionada a los derechos de los demás.

b. **La teoría del valor y de la renta.** La teoría del valor de Smith, tuvo como una de sus bases los conceptos de los fisiócratas. Estos conceptos atribuían a la agricultura la propiedad de crear el valor y multiplicar el esfuerzo que se ponía en el trabajo agrícola. La naturaleza era la que se ocupaba de este menester. En contraposición, la industria sólo contribuía al valor sumando los valores de los elementos que entraban en el proceso industrial o artesanal pero no creaba ningún valor que no estuviera contenido en las materias primas.

Adam Smith no es claro en su teoría del valor. Piensa que el mejor empleo del capital es en la agricultura, lo cual lo acerca a los fisiócratas, en el concepto de que la agricultura es la que crea nuevo valor. Enfatiza que:

En la agricultura trabajan juntos el hombre y la naturaleza y aunque el trabajo de ésta no cuesta nada al hombre, la naturaleza, como el obrero, que es lo que cuesta, dá con su trabajo un producto que tiene valor (10).

La implicación es que el trabajo es menos ventajoso en la industria, pues no actúa la naturaleza ayudando al hombre.

Un capital dedicado a la agricultura pone en movimiento, por una parte, mayor cantidad de trabajo que la que pondría en una manufactura, y por otra, añade un valor mucho mayor al producto anual de las tierras y del trabajo (10).

Por otro lado hace pensar que el trabajo es la medida real del valor e introduce una doctrina que tiene importancia con relación al desarrollo del socialismo.

El trabajo, únicamente al disfrutar de un valor invariable, es pues, la medida real y definitiva con la cual puede compararse y apreciarse el valor de todas las mercancías, en todas las épocas y en todos los lugares. El trabajo es su precio real. (10).

Luego intenta demostrar que en economías desarrolladas existen tres partes constitutivas del precio real o valor: el trabajo (salarios), los beneficios y la renta. La renta para Smith se produjo desde el momento en que se dividió el suelo entre individuos privados. En estados primitivos to-

da la recompensa del trabajo pertenecía al trabajador; luego, en sociedades más evolucionadas, el propietario exigió una parte de lo que se producía: renta. El beneficio lo constituye el pago de los intereses por el capital de los prestamistas. Estos dos rubros, la renta y el beneficio eran considerados por Smith como deducciones que se debían hacer al producto del trabajo dado a la tierra.

Ricardo fue más preciso en su teoría del valor y de la renta. Según él, las riquezas multiplicables por medio del trabajo tienen un valor cambiante, que sólo depende de la cantidad comparativa de trabajo que se haya empleado para producirlos. El trabajo que se emplea para producir riqueza comprende no sólo el que se utiliza en el proceso productivo, sino también, el que se empleó al crear los capitales que se están utilizando en dicho proceso. Con relación a la renta:

Renta es la proporción del producto de la tierra que se paga al propietario para tener derecho a explotar las capacidades productoras e imperecederas del suelo. Sin embargo, se confunde frecuentemente la renta con el interés y el beneficio del capital y en el lenguaje vulgar se dá el nombre de renta a todo lo que el arrendador paga al dueño anualmente (9).

Estima que la renta no existe mientras haya tierras de buena calidad, pero cuando la población crece y se tiene que utilizar las tierras de segunda calidad, las de primera empiezan a tener una renta equivalente a la diferencia entre las calidades respectivas de las dos clases de tierra. El precio de un producto está determinado por el costo de producción de las tierras de peor calidad; esto permite a las tierras mejores, con costos de producción más bajos, producir una renta.

Para Stuart Mill hay una inter-relación entre el progreso técnico de un país y el valor de los objetos o el nivel de los precios. Esto indica que si un país progresa, la renta también va en aumento.

Por lo dicho anteriormente se concluye que para los Clásicos, el valor está determinado principalmente por el trabajo humano, aunque prevalece la idea de los fisiócratas de que la agricultura tiene una ventaja sobre otras actividades pues ayuda en el proceso productivo a la mano de obra como un don gratuito e inacabable de la naturaleza. Esta característica de la tierra hace que las clases propietarias puedan obtener rentas por la sola posesión de dichas tierras.

## 2.—SOCIALISMO Y MARXISMO.

El Socialismo considerado como doctrina filosófica, se opone al individualismo en que el primero afirma la preeminencia de lo social sobre lo individual. En cambio considerados como sistemas económicos, el Socialismo y el individualismo no constituyen dos polos opuestos; el primero trata de buscar el interés individual usando como medio lo social. Según René Gonnard (1).

...Ambos dependen de una ideología común, cuyos rasgos principales fueron determinados por los filósofos y los economistas franceses e ingleses del siglo XVIII, ideología de bases racionalistas y apriorísticas sobre todo, cuya antítesis ha de buscarse en el conjunto de doctrinas empíricas que han protestado en nombre de realidades desconocidas, la familia, la nación y la profesión.

...Cómo hemos de caracterizarlo (al socialismo)? El individuo sigue siendo el objeto, pero cuando el individualismo dice: todo por el individuo para el individuo, el socialismo contesta: todo por la sociedad para el individuo. Lo que diferencia son los medios y esta diferencia se objetiva en tres puntos principales: el de la propiedad, el de la organización y el de la desigualdad.

Estas diferencias podríamos concretarlas así: la propiedad privada es característica del individualismo mientras que la propiedad social es la característica del socialismo. En cuanto a organización, los individualistas piensan que es necesaria la competencia para que exista la libertad; contrastando con los socialistas quienes abogan por la imposición de la coordinación sistemática y eficiente de los elementos económicos. Los socialistas abogan por la igualdad, mientras que los individualistas mantienen que debe haber desigualdad debido a la condición no igual de la humanidad y a que establecen la existencia de ciertas clases sociales.

Entre los más significativos socialistas utópicos anteriores a Marx está Proudhon (9) quien introdujo las siguientes ideas sobre la propiedad:

1. La propiedad no puede justificarse, como lo pretende la declaración de los derechos del hombre, con el derecho natural, lo mismo que la igualdad, la libertad y la se-

guridad, porque estos últimos derechos son absolutos, en tanto que la propiedad no lo es. "Si estamos asociados para la libertad, la igualdad y la seguridad, no lo estamos para la propiedad, de modo que si la propiedad es un derecho natural, este derecho no es social, sino antisocial.

2. La ocupación necesita estar justificada y no se justifica más que invocando la idea de que es una condición de la acción de una libertad. Pero ¿si los primeros ocupantes lo han ocupado todo, qué ocuparán los últimos? ¿no habrá que deducir que una vez que nace una persona dotada de libertad las demás tienen que estrecharse?
3. El trabajo. ¿Por qué no han de disfrutar todos de la facultad de trabajar, sin necesidad de comprar su uso a un propietario? "Si el derecho a vivir es igual, el derecho a trabajar es igual también y el derecho de ocupar, lo mismo... El propietario, como un Robinson en su isla, aleja a tiros al proletariado y la ola de la civilización hunde al que quiere agarrarse a las peñas de la propiedad".
4. La Ley civil existe todo lo más para fundamentar la posesión, es decir, "el derecho al producto y no al suelo. No se legitima sino como una garantía del producto del trabajo para el obrero, pero todos los individuos pueden reclamar su beneficio".

Además de los socialistas utópicos, el Marxismo tiene su origen en el liberalismo económico y en la filosofía de Hegel. Marx expone su teoría en contraposición a algunas tesis de los clásicos, especialmente contra la propiedad privada y la libertad natural.

Sus tesis podrían resumirse en el materialismo histórico que tuvo su origen en la filosofía materialista de Feürbach y en la dialéctica histórica de Hegel sobre la forma como Dios se manifiesta a Sí Mismo a través de las naciones y de los grandes hombres de la historia. En cambio, Marx —quien niega la existencia de Dios— afirma que los intereses económicos o materiales son los que se manifiestan a través de la historia. De acuerdo con esta afirmación la transición histórica tuvo lugar a través de la Economía y originó en los últimos tiempos una división de clases; la clase burguesa

(que aportaba capital) y la clase proletaria (que aportaba el trabajo al proceso económico). Ambas clases fueron acentuándose y polarizándose cada vez más.

Según Marx, la ley que rige las relaciones de los individuos no es la moral ni la religión, sino la actividad económica. Por esta razón Marx es un evolucionista. Su teoría de evolución está basada en la dialéctica que evoluciona a través de antítesis y síntesis. Esta evolución puede estar representada por la polarización de las clases que como resultado va a generar una revolución y que dicha revolución va a originar la sociedad sin clases.

Uno de los puntos importantes de Marx es la teoría del valor que fue desarrollada como una evolución de la teoría de Ricardo, pero con una modificación: el valor está determinado por la mano de obra socialmente necesaria y no únicamente por la mano de obra como unidad separada de lo social. Los diversos trabajos que realizan los humanos son complicados, pero todo trabajo calificado no es más que el trabajo simple de la

fuerza sencilla que cualquier hombre ordinario, sin educación especial, posee en su organismo.

Otra de las características del Marxismo es la teoría de la plusvalía. Un determinado producto es el resultado de cierta cantidad de mano de obra, pero el propietario sólo paga al trabajador lo que éste necesita para subsistir y que es solo una parte del valor creado por el trabajador. En esta forma queda una plusvalía o ganancia para el dueño. Esto se debe a la existencia de desocupación que permite a los capitalistas o propietarios disminuir los salarios al punto de subsistencia. El capital por lo tanto fue dividido en dos partes: capital variable, el cual es la suma de los salarios y capital fijo, el resto. La plusvalía acumulada por los capitalistas aumenta cada vez más y empieza la producción en masa, los capitalistas empiezan a usar más capital y menos mano de obra. Sin embargo, ellos sólo explotan a la mano de obra pero no al capital, el cual se convierte en el factor fundamental de la disminución de salarios. Una explicación esquemática de este proceso, la proporciona P. Nikitin (Gráfico 1). (8).

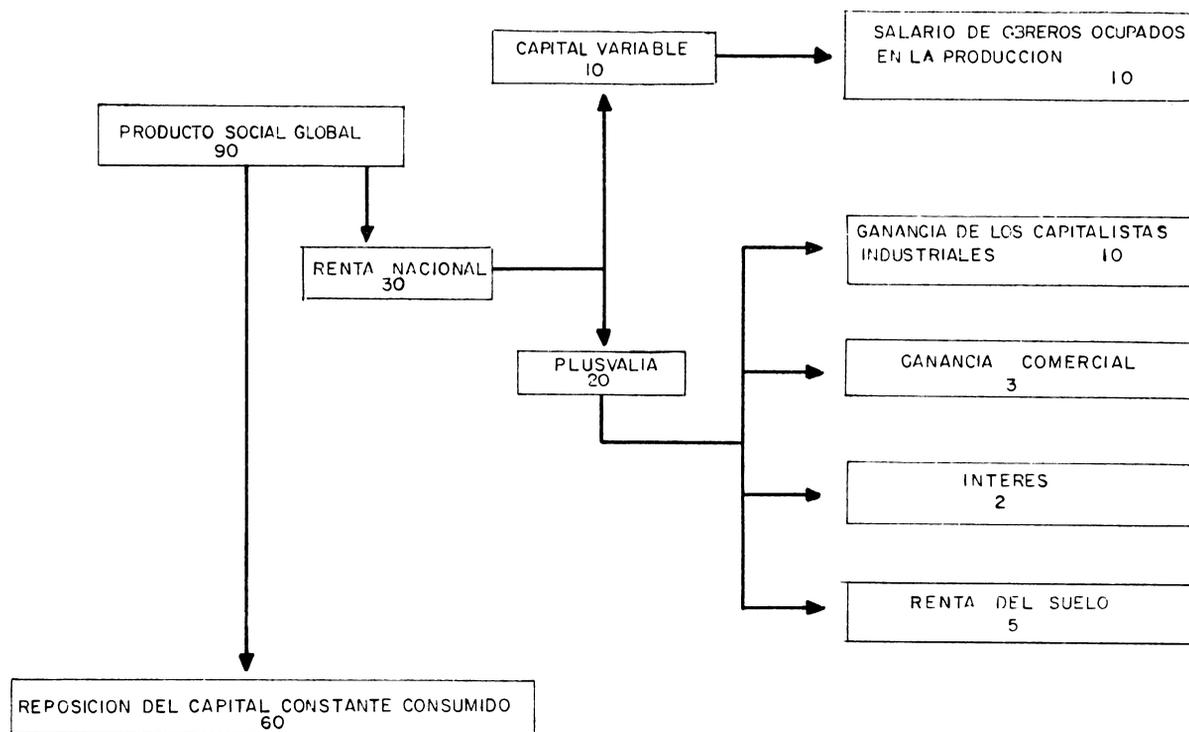


GRAFICO N°1 La distribución de la renta nacional en el Capitalismo, según la interpretación Marxista.

En oposición a la Economía Clásica, el Marxismo propicia la propiedad social en lugar de la propiedad privada. La libertad va a ser el resultado de la falta de propiedad, lo cual va a igualar a las personas y va a originar la abolición de muchas de las funciones del Estado como son los poderes de policía y de defensa de la propiedad privada. La teoría del valor no se diferencia substancialmente en los dos sistemas, con una pequeña salvedad, Marx creía que solo el trabajo y el trabajo físico del proletario añadía valor a las cosas; en cambio los clásicos admitían otros factores que daban valor a lo producido.

### 3.—CONCEPTOS ECONOMICOS DE LEON XIII Y JUAN XXIII.

Hemos descrito los conceptos económicos hasta que apareció la *Rerum Novarum*. Ahora examinaremos las principales soluciones de León XIII, para luego analizar los cambios en algunos de los conceptos económicos desde la publicación de la *Rerum Novarum* hasta nuestros días, lo cual nos permitirá interpretar las ideas de Juan XXIII a la luz de los nuevos conceptos económicos.

a.—**Principales soluciones de León XIII.** La primera idea expresada por León XIII es la refutación del socialismo. Condena en forma indirecta al capitalismo o los resultados del capitalismo, pero condena con mayor fuerza la propiedad colectiva, pues el Estado no tiene derecho a la propiedad sino que el derecho de propiedad es natural al hombre. El hombre al poseer las cosas adquiere libertad, medios de subsistencia y seguridad para el porvenir; al mismo tiempo le proporciona la base para su capital y para defender su familia.

Los hombres no son iguales, difieren en inteligencia y otras dotes con que han venido al mundo, por lo tanto no se puede lograr la igualdad absoluta en la población humana. La verdadera solución al problema no es el socialismo sino la Iglesia, pues dá remedios divinos y humanos. Entre los remedios humanos propuestos se encuentran la unión de los esfuerzos de todas las clases sociales (similar a la idea de Mill) y la acción de las leyes y de la autoridad civil. Propone la ayuda indirecta y directa del Estado. Indirecta, por medio de las leyes y la administración pública, para alcanzar el bienestar económico de los países, y directa por medio del control de la justa remuneración de la clase obrera o del campesino. El Estado debe intervenir como defensor natural de los derechos de todos los seres —especialmente

de los que carecen de medios de defensa propia— y debe defender ante todo la propiedad privada. Propone la acción conjunta de obreros y patronos, de las sociedades de socorros mutuos, de las asociaciones obreras, especialmente asociaciones obreras católicas, de la organización de la acción popular cristiana y de la moralidad de las clases sociales. Estos principios, en esencia, son una solución eficaz basada en aquellas teorías económicas y sociales de la época, que están de acuerdo con la doctrina de la Iglesia; sin embargo se pueden considerar soluciones conservadoras pues, por ejemplo, las asociaciones obreras católicas en la época de León XIII no eran propiamente sindicatos sino organizaciones con fines pastorales. Veremos más adelante que al cambiar los conceptos económicos los Papas fueron cambiando estos conceptos, haciéndolos más liberales.

### b.—Evolución de los conceptos económicos después de León XIII.

Desde León XIII hasta la época actual, la doctrina económica ha evolucionado. Esta producción puede ser descrita a través del análisis de los cambios en: 1) las bases para la teoría del valor; 2) las bases para la libertad natural y 3) el funcionamiento económico de los países.

1) *Bases para la teoría del valor* El concepto clásico de que el valor está determinado por el trabajo humano, usado principalmente en la agricultura, fue modificado y se relacionó más estrechamente con el marginalismo, es decir, que el valor no está determinado por el trabajo humano empleado en su producción, sino por su utilidad marginal. La utilidad marginal es el incremento en la utilidad que recibe una persona al adquirir una unidad adicional de una mercancía. Este valor no es absoluto y es medido por su precio. El precio está determinado por la utilidad del producto, su escasez, las necesidades que cubre, la capacidad de otros productos para reemplazarlo y los mecanismos de mercadeo. Los principales mecanismos de mercadeo son la oferta y la demanda de los productos, los cuales determinan los precios existentes y tienden a equilibrar el funcionamiento de la economía. La oferta representa el precio que los productores desean recibir de cada cantidad de producto o mercancía y la demanda, el precio que los consumidores desean pagar por cada cantidad de producto o mercancía.

La base para que los mercados puedan actuar como mecanismos equilibradores de la economía

es que exista competencia perfecta. La competencia perfecta implica: a) la existencia de un gran número de compradores y de vendedores; b) el conocimiento por parte de cada uno de los individuos involucrados, de la cantidad de productos, de vendedores y de la cantidad de compradores existente; c) la movilidad perfecta, tanto de los productos o mercancías del lugar de producción al de consumo, como de los productores y compradores en el mercado; d) la homogeneidad perfecta del producto o mercancía. La teoría indica que los productores ineficientes dejarían de producir y derivarían su acción hacia otras actividades. Bajo estas circunstancias, el mercado podría ser el regulador de la actividad económica, ofreciendo iguales oportunidades a todos los individuos pero sin igualar el punto de partida. Sin embargo, es utópico que exista competencia perfecta en una economía, pues algunos de los factores señalados antes son irrealizables.

El fenómeno que ha reemplazado en parte al monopolio predicho por Marx es la existencia de unos pocos vendedores o compradores en un mercado dado (oligopolio), en lugar de un gran monopolista. Además, los oligopolistas, especialmente en los países desarrollados son firmas cuyas acciones están repartidas entre muchas personas. Es importante anotar que estas no son características de los países subdesarrollados, los que sí presentan monopolios grandes. Esto demostraría que el capitalismo va a originar muchos de los problemas anotados por el Marxismo.

El cambio se refiere por lo tanto a la idea de que una mercancía adquiere valor por su escasez y utilidad y no por la cantidad de trabajo humano que ha intervenido en su producción.

2) *Libertad natural* La libertad natural queda condicionada a la existencia de otros seres humanos, por lo tanto no puede haber libertad absoluta, de acuerdo con las ideas actuales. Este concepto en el campo económico ha evolucionado a través de la teoría de la producción, del bienestar, de la ocupación y del desarrollo económico.

La teoría de la producción, utilizando el marginalismo ha determinado métodos para poder estudiar la mejor utilización de los recursos en el proceso productivo. Al mismo tiempo ha determinado que la combinación de recursos determina la producción. La naturaleza, el capital y el trabajo ya no se consideran como tres recursos en el proceso productivo sino que cada uno de ellos constituye un conglomerado de recursos y la interacción de estos dentro de cada categoría determina la pro-

ducción. Por esta razón, el resultado de la venta de un producto o mercancía debe ser dividido entre los dueños de los recursos que ayudaron a su producción, considerando que no es el resultado solamente del trabajo humano sino del trabajo de cada uno de los factores antes mencionados. El que recibe la retribución será el propietario del recurso. En el caso de que los recursos estén en pocas manos, las retribuciones irán a pocas personas, las cuales tendrán un mayor control sobre la sociedad. En esta forma la libertad individual será más restringida para los que menos recursos posean.

La economía del bienestar estudia los casos en que hay mejoramientos en una sociedad. Puede medir dicho mejoramiento cuando como resultado de cambios en la economía, mejoran o quedan igual todas las personas, pero no puede evaluar con precisión el bienestar cuando como resultado del cambio algunas personas mejoran y otras empeoran su situación.

Con relación a la ocupación, Keynes (3) en contraposición a los clásicos, demostró que podía existir desocupación con equilibrio en una economía. Esto quiere decir que a pesar de que el mercado pudiera estar equilibrado a través del libre juego de la oferta y la demanda podía existir también desocupación hasta tal punto que causara un caos y explosión en una determinada nación. Esto implica que es necesario que intervenga el Gobierno en los momentos en que pudiera existir el peligro de desocupación invirtiendo en actividades que proporcionan ocupación. Este desarrollo de la economía determina que se considere el Laissez-faire como una doctrina inoperante.

En el tiempo del clasicismo no se ponía énfasis en la teoría del desarrollo económico como una teoría aparte, aunque todo su argumento se basara en el desarrollo de una nación. La producción dependía de la cantidad de capital, tierras, técnica y mano de obra disponibles que la acumulación del capital permitía. Las inversiones dependían de las ganancias, de la cantidad de mano de obra y del nivel de técnica existente. La mano de obra dependía de los salarios y éstos de los niveles de inversión, y por último, la producción era la suma de las ganancias y los salarios. Actualmente hay muchas teorías parciales del desarrollo económico las cuales estudiaremos adelante con más detalle pues se relacionan con la necesidad de la Reforma Agraria. Todas estas teorías coinciden en la necesidad de planear la economía y disminuir la libertad natural.

El cambio ocurrido se puede resumir en la siguiente forma: Si antes se ponía énfasis en dejar hacer a los individuos para que la economía se desarrollara más rápidamente, ahora se aconseja reprimir en parte la libertad natural de las personas con mayores ingresos para dejar que mejore la libertad de las que los tienen menores. A través de las teorías de la producción, del bienestar, de la ocupación y del desarrollo económico, se establece que las personas que poseen menos bienes económicos tienen su libertad más restringida que las que los poseen; por tanto, se hace necesario que el Estado intervenga más en la vida económica, para difundir más la libertad entre todas las personas que constituyen la sociedad.

3) *Cambios en el funcionamiento económico de los países.* El funcionamiento de la economía de los países ha cambiado en el sentido de que ahora se propugnan más las asociaciones y cooperativas lo que origina una disminución en la diferencia entre las clases sociales con base en la posesión de bienes económicos y se mide a la persona por su capacidad intelectual, profesional o de trabajo. Hay más énfasis en la industria que en la agricultura, se han formado corporaciones y se provee de seguridades a los individuos por medio de seguros sociales y seguros privados. La propiedad de acciones se ha generalizado, disminuyendo el número de propietarios únicos.

**c.—Interpretación de algunas ideas de Juan XXIII.** En la encíclica *Mater et Magistra* de Juan XXIII se nota la influencia de la misma doctrina de la Iglesia, pero hay algunas diferencias notables respecto a la *Rerum Novarum* que pueden ser el reflejo de los cambios en los conceptos económicos. Juan XXIII habla de la socialización como el remedio para los males económicos y al desigualdad en el mundo. Pero la socialización

entendida como un progresivo multiplicarse de las relaciones de convivencia con diversas formas de vida y de actividad asociada y como institucionalización es al mismo tiempo reflejo y causa de una creciente intervención de los poderes públicos aun en los sectores más delicados, como los relativos a la sanidad, la instrucción y la educación de las nuevas generaciones, la orientación profesional, los métodos para la reeducación y readaptación de sujetos inhabilitados de cualquier manera; pero es también fruto y expresión de una

tendencia natural, casi incontenible, de los seres humanos: la tendencia a asociarse para la consecución de los objetivos que superan la capacidad y los medios de que pueden disponer los individuos aisladamente (2).

Además, Juan XXIII habla sobre el Desarrollo Económico y lo asocia principalmente con el progreso social, que entre otras cosas comprende la distribución más equitativa de los ingresos. Luego, propone la participación de los obreros en el capital y las ganancias de las empresas y la formación de pequeñas y medianas propiedades en el campo, junto con las cooperativas (que son también el medio de asociación propuesto por él). Define que la propiedad privada tiene una función social, que debe haber una difusión efectiva de dicha propiedad y una propiedad pública para el bienestar común. Al mismo tiempo, subraya que la agricultura es un sector deprimido y necesita la ayuda de los servicios públicos y ciertas subvenciones para su desarrollo y para que no se quede rezagada en relación con otros sectores de la economía. Además, propicia la imposición tributaria a la justicia y a la equidad que responde a los intereses del bien común y que proporciona créditos a conveniente interés. Considera indispensable que se implanten en la agricultura dos sistemas de seguro: uno relativo a los productos agrícolas y el otro relativo a las fuerzas de trabajo y a los respectivos familiares. Considera que los precios de los productos deberían ser defendidos por el Estado y, sobre todo, la necesidad de la adecuación de las estructuras de la empresa agrícola. No determina cuál sería la empresa más conveniente, pues considera varía de acuerdo a los países, pero recomienda que la empresa tenga un concepto humano y cristiano de la familia. Propicia la propiedad familiar, pero considera indispensable que se establezca una abundante red de cooperativas organizadas en los organismos naturales administrativos y que estos estén presentes en la vida pública tanto en los establecimientos de vida administrativa como en los movimientos de finalidad política.

Por último, como una recomendación importante, exige que cuando hubiera desigualdad económico-social entre la población de una región o comunidad política, los poderes públicos deben actuar, por razones de justicia y equidad a fin de eliminar o disminuir dichas desigualdades.

#### 4.—CONCLUSIONES.

Como conclusión del estudio realizado anteriormente, podemos decir que la economía ha venido desarrollándose como una ciencia que distribuye factores limitados para el logro de ciertos fines.

En el Socialismo los fines esenciales son los sociales, la distribución de recursos (incluyendo los físicos y los institucionales) para satisfacer los fines de la sociedad. En algunos casos esto implica el sacrificar los intereses de ciertos individuos, si es que esto contribuye a realizar los fines de la sociedad. El capitalismo o individualismo tiende a defender los intereses del individuo, dejando el ordenamiento de la sociedad y la actuación de cada miembro a la libre interacción de los factores señalados anteriormente.

Estos dos sistemas socialismo y capitalismo proponen fines naturalísticos y humanos. La Iglesia, por otro lado, propone fines humanos y divinos, pues considera que la economía tiene como finalidad el hombre, el cual está formado por materia y espíritu.

Las ideas de los dos primeros sistemas en el tiempo de León XIII, 1891, analizados desde el punto de vista del individuo formado por materia y espíritu nos hace identificar factores positivos y negativos.

El principal factor positivo de la Economía Clásica es la identificación de la tendencia psicológica del hombre a mejorar su situación social y económica y hacer los esfuerzos posibles para alcanzar dicho objetivo.

Los factores negativos pueden identificarse por medio del funcionamiento de la economía individualista y liberal. Encontramos que se produce una desigualdad entre los individuos. Se forman varias clases sociales y hay envidias y recelos entre dichas clases, lo que las hace chocar entre sí. Se produce desocupación y muchas veces falta de utilización de los factores de producción. Existe incertidumbre con relación al funcionamiento de la economía, especialmente a los precios, mecanismo de distribución, etc., por falta de concimiento de los mercados, de la oferta y la demanda. Las bases de la Economía Clásica son la no intervención del Estado y la propiedad privada.

Con respecto al Socialismo, uno de los factores positivos es la tendencia a la igualdad entre las personas, a pesar de que esto no se produce en forma absoluta como lo predijera Marx, constituyen otros elementos positivos la desaparición de incentivos para el robo y la planeación mejor del

uso de los factores de producción por medio de la intervención del Estado.

Los factores negativos son principalmente la falta de libertad individual y la preocupación absoluta por lo material. Estos resultados se obtienen por medio de la propiedad social, lo cual implica intervención del Estado.

En el tiempo de León XIII los factores negativos mencionados en los sistemas capitalistas y socialistas originaban problemas sociales y convulsiones en la sociedad. León XIII propuso para enmendar estos problemas la moralización de las personas y la actuación justa, de acuerdo a las normas de ética y moral de la Iglesia, lo que implicaba cierta acción del Gobierno para imponer dichos factores sobre la población, pero defendió la propiedad privada sobre la propiedad social, defendiendo así la libertad de actuación del hombre para defender sus características: inteligencia y voluntad.

En el tiempo de la Mater et Magistra siguió la división entre la economía socialista y la que podríamos llamar no socialista. Las dos evolucionaron hacia la ampliación de los factores positivos mencionadas anteriormente y la eliminación de los factores negativos. En el sector no socialista se tendió hacia la planeación o intervención del Estado en la actuación de los individuos, la distribución de las riquezas, la existencia de corporaciones que democratizaran la propiedad de las empresas industriales entre muchos dueños y la participación de muchos en las utilidades de las firmas grandes. Además, se estableció la existencia de varios factores que en conjunto determinan la producción en lugar de considerarse como resultado únicamente del esfuerzo humano. Por lo tanto, los dueños de dichos factores deberían participar en el reparto de los ingresos en la misma proporción en que cada factor contribuya en el proceso productivo.

En los países latinoamericanos sin embargo, muchas de estas ideas y hechos no se presentan en esa forma. Se está viviendo todavía en el período del Laissez-faire en muchos casos y hay monopolio en la industria exigua como en la agricultura lo cual crea una desigualdad muy grande entre las clases sociales: la incertidumbre y la desocupación cunden y el malestar social es similar al que había en Inglaterra en el tiempo en que León XIII escribió la Rerum Novarum.

Juan XXIII se dio cuenta de esta situación y también, de la desigualdad entre los países, de la existencia de excedentes en algunos y déficits en

otros y de la diferente productividad de trabajo de la mano de obra en los diversos países. Por esto propició la contribución de los países ricos hacia el mejoramiento de los países pobres, la contribución de las personas ricas dentro de un país para el mejoramiento de los pobres y especialmente, la eliminación del sistema individualista por el sistema de organización y asociación de las personas y una socialización creciente con la intervención del Estado. Defendió la propiedad privada, pero oponiéndose a la concentración de propiedades en pocas manos y propiciando las propiedades en comunidad por medio de las asociaciones y cooperativas. Al mismo tiempo hizo ver que perdía importancia la propiedad de la tierra como medio de asegurar la libertad y seguridad de las personas, debido a la existencia de seguros sociales, acciones en las empresas y participación en la uti-

lidad del capital de empresas que no trabajan en agricultura, lo cual quita importancia al elemento individualista de la propiedad privada y le da una gran importancia a elementos de función social de dicha propiedad.

Lo anterior nos indica que la tendencia tanto de la Iglesia como de los conceptos económicos es propiciar la igualdad de las personas por medio del planeamiento económico, social y político por parte del Estado, lo que se traduce en política de Desarrollo Económico y de reformas estructurales.

Al continuar estas charlas, ahondaremos el estudio de los factores que determinan el incremento de ingresos de los campesinos y la forma como el Estado puede intervenir para dirigir su política hacia la igualdad de oportunidad de las personas y el aumento de los niveles de vida de la población.

## Desarrollo Económico y Reforma Agraria

Hemos visto que el Capitalismo ofrece el inconveniente de que puede originar una desigualdad o mala distribución de ingresos entre los miembros de un país. Algunos países latinoamericanos conservan muchos elementos del capitalismo clásico, lo cual ocasiona desigualdades. Los campesinos están entre las personas de ingresos menores, los cuales muchas veces no llegan al 10 por ciento de los ingresos de personas de clase media en el sector industrial. Aproximadamente del 50 al 70 por ciento de la población total vive en el campo y esto nos indica que existe un problema muy serio de desigualdad. Si ese problema no es afrontado por el Estado, pueden originarse convulsiones sociales. Tanto las enseñanzas de los pontífices como el desarrollo de los conceptos económicos nos indican que es deseable y viable la intervención del Estado para buscar el mejoramiento de las clases menos favorecidas.

Analizaremos varias situaciones que determinan que los campesinos tengan ingresos bajos y luego mencionaremos varias situaciones en las cuales los agricultores podrían tener ingresos más altos. Estas situaciones las presentaremos en forma de hipótesis y no se referirán a ningún caso real en Colombia o en otros países.

A continuación indicaremos en la forma más rápida posible una teoría de desarrollo económico y su relación con la Reforma Agraria. El desarrollo económico lo entendemos como el incremento y el mejoramiento de la distribución de ingresos per

cápita de la población. El desarrollo económico implica también la existencia de un desarrollo social y político. Empezaremos discutiendo en forma simplificada el funcionamiento de la economía y las estrategias a corto y a largo plazo que se deben seguir para alcanzar el desarrollo económico. Luego analizaremos qué entendemos por Reforma Agraria y cuál es su importancia dentro del desarrollo económico, social y político.

### 1.—SITUACIONES QUE DETERMINAN INGRESOS BAJOS.

Hipotéticamente describiremos regiones donde los campesinos se encuentran en condiciones de tenencia de la tierra que determinan el modo de trabajo e ingreso. La primera hipótesis que estudiaremos es la de una región donde se encuentra el campesino trabajando en haciendas grandes y recibiendo jornal en dinero; en segundo lugar describiremos una región donde predomina la mediería en una de sus varias formas; y en tercer lugar, el caso de una región donde los campesinos son arrendatarios.

a. **Caso 1. Región donde el campesino es asalariado.** Nos referiremos a una región de 20.000 hectáreas donde existen 10.000 campesinos que trabajan en una hacienda y reciben jornal en dinero. Esos campesinos no tienen movilidad para migrar a zonas donde los salarios son más elevados, ya

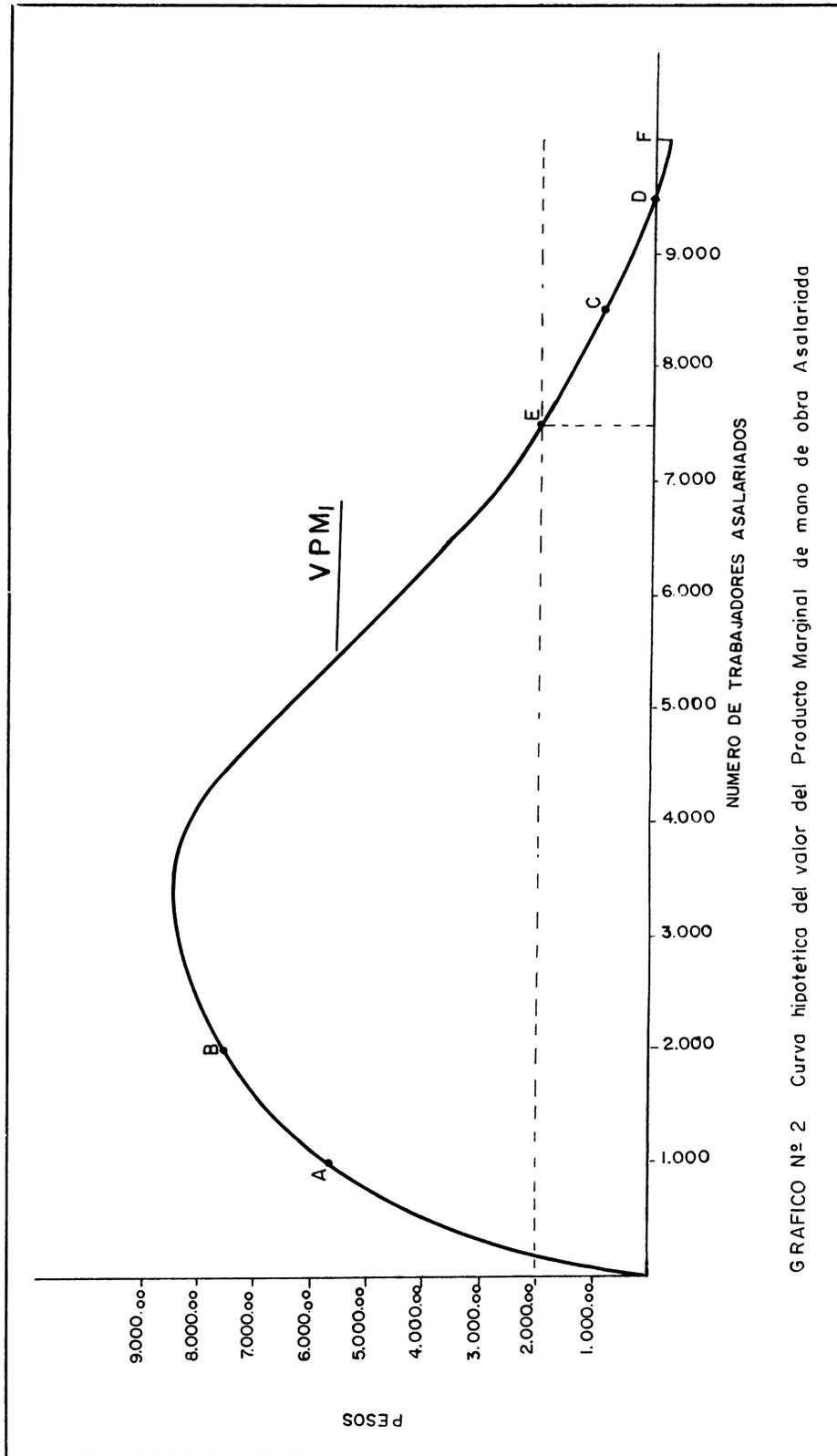


GRAFICO N° 2 Curva hipotetica del valor del Producto Marginal de mano de obra Asalariada

sea por falta de carreteras, por falta de dinero para movilizarse o por otros motivos. Los dueños de las 20.000 hectáreas contratan a los 10.000 trabajadores pagándoles aproximadamente \$ 2.000.00 al año a cada uno de ellos. Esto constituye el mercado de mano de obra de la región. Con estas suposiciones podemos analizar teóricamente cuál sería la situación de los trabajadores. Para poder expresar en forma gráfica las teorías implicadas usamos dos ejes cartesianos (Gráfico No. 2). En el eje horizontal anotamos el número de trabajadores y en el eje vertical sus ingresos en pesos. Luego, hipotéticamente consideramos una curva del valor de la producción marginal (VPM) de dichos asalariados. El VPM es el ingreso adicional que obtienen los trabajadores de la región cuando se au-

menta otro trabajador al proceso. La curva VPM fue incrementando la mano de obra de la región de 1.000 en 1.000 trabajadores. Los resultados de este incremento se presentan en la Tabla 1. Los resultados nos indican lo siguiente: Si solamente hubiera 1.000 trabajadores en la región, cada uno de ellos contribuiría con su trabajo a producir \$ 4.000.00 (A) este valor de \$ 4.000 se obtiene multiplicando la producción que obtuvo cada uno de los 1.000 trabajadores en el año, por el precio de dicho producto. Si aumentáramos el número de trabajadores de 1.000 a 2.000 en la región, ese incremento causaría un aumento del VPM equivalentemente a \$ 7.000.00 (B) por cada una de las personas adicionales. Estos \$ 7.000 son el VPM de cada una de las 1.000 personas adicionales.

**Tabla 1.—Valor del producto marginal VPM de incrementos de mano de obra en una región de 20.000 hectáreas (datos hipotéticos)**

INCREMENTO DE MANO DE OBRA		INCREMENTO DEL VALOR DE LA PRODUCCION POR TRABAJADOR (V P M)	
Trabajadores		Pesos	
1	a 1.000		4.000.00
1.001	a 2.000		7.000.00
2.001	a 3.000		8.000.00
3.001	a 4.000		8.500.00
4.001	a 5.000		7.500.00
5.001	a 6.000		5.500.00
6.001	a 7.000		3.500.00
7.001	a 8.000		2.000.00
8.001	a 9.000		1.000.00
9.001	a 10.000		0.000.00

Si observamos la curva del valor del VPM en el gráfico 2 y los datos de la Tabla 1, notaremos que al aumentar los trabajadores de la región de 2.001 a 3.001, luego de 3.001 a 4.001, el VPM debido a cada uno de estos incrementos de trabajadores va en aumento. De ese punto 4.001 en adelante, los incrementos de 1.000 en 1.000 trabajadores van disminuyendo su VPM hasta tal punto que si aumentáramos el número de trabajadores de la región de 8.001 a 9.000, estos solo producirían \$ 1.000.00 de VPM (C) por persona y si consideramos un aumento de 9.001 a 10.000 trabajadores, cada uno de estos últimos no aumentaría en nada su VPM (D).

El comportamiento de la curva del valor del producto marginal (VPM), descrito anteriormente se debe a que el área de terrenos de la región es constante (20.000 hectáreas); el capital de que disponen los propietarios para los cultivos y las maquinarias también son constantes y lo que varía es solamente el número de trabajadores. Si el número de trabajadores de la región fuese menos que 4.000, se considera que habría una falta de mano de obra para trabajar las 20.000 hectáreas. De ahí en adelante la falta de mano de obra no es tan notoria. La contribución de cada uno de los trabajadores adicionales que vinieran a la región sería superior al salario que a ellos se les pa-

ga. Pero llega un momento, —cuando el número de trabajadores de la región está entre 7.001 y 8.000 personas—, en que lo que ellos producen es equivalente a lo que reciben como salario. Si los dueños de las haciendas de la región desearan producir eficientemente solo emplearían a 7.500 obreros, pues si emplean a los restantes (2.500 obreros más que existen en la zona), el valor que cada uno de ellos contribuye a la producción será menor que \$ 2.000.00 por año (E) y por lo tanto, recibirían como salario más de lo que ellos estaban contribuyendo al aumento de la finca. Como la región tiene 10.000 trabajadores, decimos que por lo menos 500 de ellos son redundantes (F) pues o no contribuyen en nada a la producción o su acción está en desmedro de la producción total. En la vida real, éstas serían las personas que causan disturbios en el resto de los trabajadores, que actúan como antisociales, o que obstaculizan el trabajo agrícola de la región. Los trabajadores que se encuentran en el grupo de los 7.500 a 9.000 y que contribuyen a la producción con un valor menor que su salario están en condiciones de desocupación disfrazada pues si bien no es tan evidente que se encuentran desocupados, es evidente que consumen más de lo que contribuyen a la producción.

El problema descrito en esta hipótesis de la existencia de un número mayor de trabajadores que el requerido en una región es bastante típico en muchos países de América Latina. Existen más trabajadores que los necesarios y no hay forma de llevarlos a otra región por falta de trabajo en otros lugares y por falta de movilidad de los trabajadores. El salario de \$ 2.000 que se les paga a todos los trabajadores de la región se debe a que con una cantidad menor ellos podrían morir de hambre y no podrían mantener a su familia. Este salario se llama salario de subsistencia, el cual no permite a los trabajadores hacer sus ahorros y aumentar su nivel de vida.

b. **Caso 2. Región donde predomina la mediería.** Consideremos ahora una región donde predomina la mediería en varias formas. Normalmente los propietarios de tierras en dicha región tienen otros trabajos fuera de la agricultura, los cuales les proporcionan suficientes ingresos. Los medieros son trabajadores a quienes se les encomienda una parcela para que la cultiven; por este derecho pagan al dueño en especie la mitad (u otra proporción) de las cosechas. Normalmente sucede que el dueño quiere que el mediero mecanice lo más posible la producción y produzca la mayor

cantidad de cosechas aunque los costos de producción sean altos. Este último aspecto no le interesa al dueño, pues no hace gasto alguno en el proceso productivo. En cambio, el mediero quiere producir a los costos más bajos posibles y por lo tanto, muchas veces no usa ni fertilizantes, ni semillas mejoradas; el trabajo que realiza es el menor posible para poder atender a otras actividades. Por esto se origina un conflicto entre el dueño y el mediero, que más tarde puede degenerar en conflictos mayores. Como el mediero no tiene medios económicos, la tierra que recibe en mediería es pequeña, no puede recibir crédito y solo puede labrar la tierra en forma primitiva, sus ingresos son bajos y no hay posibilidades de mejoramiento para él.

c. **Caso 3. Región donde predomina un sistema feudal de explotación.** Consideremos una región donde se siembra trigo en el 80% del área cultivada, y en donde existen 25 familias indígenas a quienes se les asigna una cuarta parte de las tierras de toda la región. Estas tierras normalmente son las peores de la región. El resto son terrenos cuyo producto va a cosechar el dueño, los que están divididas en tres partes. Cada una de ellas es cultivada en un año determinado, de tal manera que dos terceras partes de esta área destinada al dueño quedan anualmente sin cultivo. El campesino tiene obligación de trabajar en todas las labores necesarias para el cultivo de las tierras destinadas al dueño, como pago por las tierras que se le asignan. En estas condiciones, los campesinos trabajan lo más posible en los terrenos que se les asigna para obtener las mayores cosechas posibles, a pesar de que las tierras son malas, pequeñas y no son suficientes para alimentar su familia. En cambio, en el trabajo que realiza en las tierras destinadas al dueño, su rendimiento e interés en el trabajo es muy pequeño, obteniéndose rendimientos muy bajos. Lo anterior origina conflictos entre el dueño y los trabajadores, pues el dueño les exige mayor trabajo en las tierras destinadas a él, lo cual los trabajadores no están dispuestos a hacer debido a que deben guardar sus energías para trabajar en sus tierras y poder alimentar a su familia. El trabajo intensivo en las tierras de los campesinos se produce en terrenos malos. Las mejores tierras, las destinadas al dueño se encuentran mal explotadas y las dos terceras partes del dueño no son trabajadas. Esta forma de tenencia implica por lo tanto mucha ineficiencia y origina ingresos muy bajos entre los campesinos.

Estos son solamente tres ejemplos de situacio-

nes que se encuentran en la agricultura en muchos países de la América Latina y que determinan ingresos bajos para los agricultores.

## 2.—POSIBILIDADES DE AUMENTAR LOS INGRESOS DE LOS CAMPESINOS.

En los tres casos presentados anteriormente se parte del hecho que el campesino no es dueño del terreno ni del capital para trabajar las tierras. Además, sus ingresos son bajos y no puede ahorrar ni tampoco está capacitado para recibir crédito en condiciones normales.

Examinaremos rápidamente, en forma hipotética, qué sucedería si hiciéramos varios cambios en las situaciones discutidas anteriormente. Los cambios a analizarse serían: arrendamiento en efectivo de las tierras a los campesinos, constitución de fincas familiares, provisión de asistencia técnica, creación de comunidades con gobierno local democrático.

a. **Arrendamiento en efectivo.** Si las tierras fueran arrendadas en su totalidad a los campesinos de una región, sucederían diversos cambios que dependen de la región de que se trate. En el caso 1 de una región donde sólo existen asalariados, cada agricultor recibiría aproximadamente 2 hectáreas. El agricultor que no tiene experiencia de administración y que tampoco tiene capital propio, disminuirá el capital aplicado anteriormente a la finca por el propietario y el nivel de técnica. Al mismo tiempo, la mala selección de cultivos originará un mal uso de las tierras y además un uso inconveniente de la mano de obra; en una parte del año el campesino quedará sin trabajo y en otra su capacidad de trabajo será insuficiente para atender el cultivo. Lo anterior podría ocasionar la ruina de muchos de los campesinos y la disminución de la producción del área. Esto consistiría en una distribución de la pobreza que no beneficiaría en nada a los campesinos.

En el caso 2 de la mediería, se eliminarían los conflictos entre el campesino y el dueño, desde el momento en que el campesino pague el arrendamiento en efectivo, pero subsistiría el problema de la falta de capital y sobre todo, de la imposibilidad de hacer mejoras a largo plazo pues normalmente éstas no se reconocen en una forma automática en los contratos de arrendamiento.

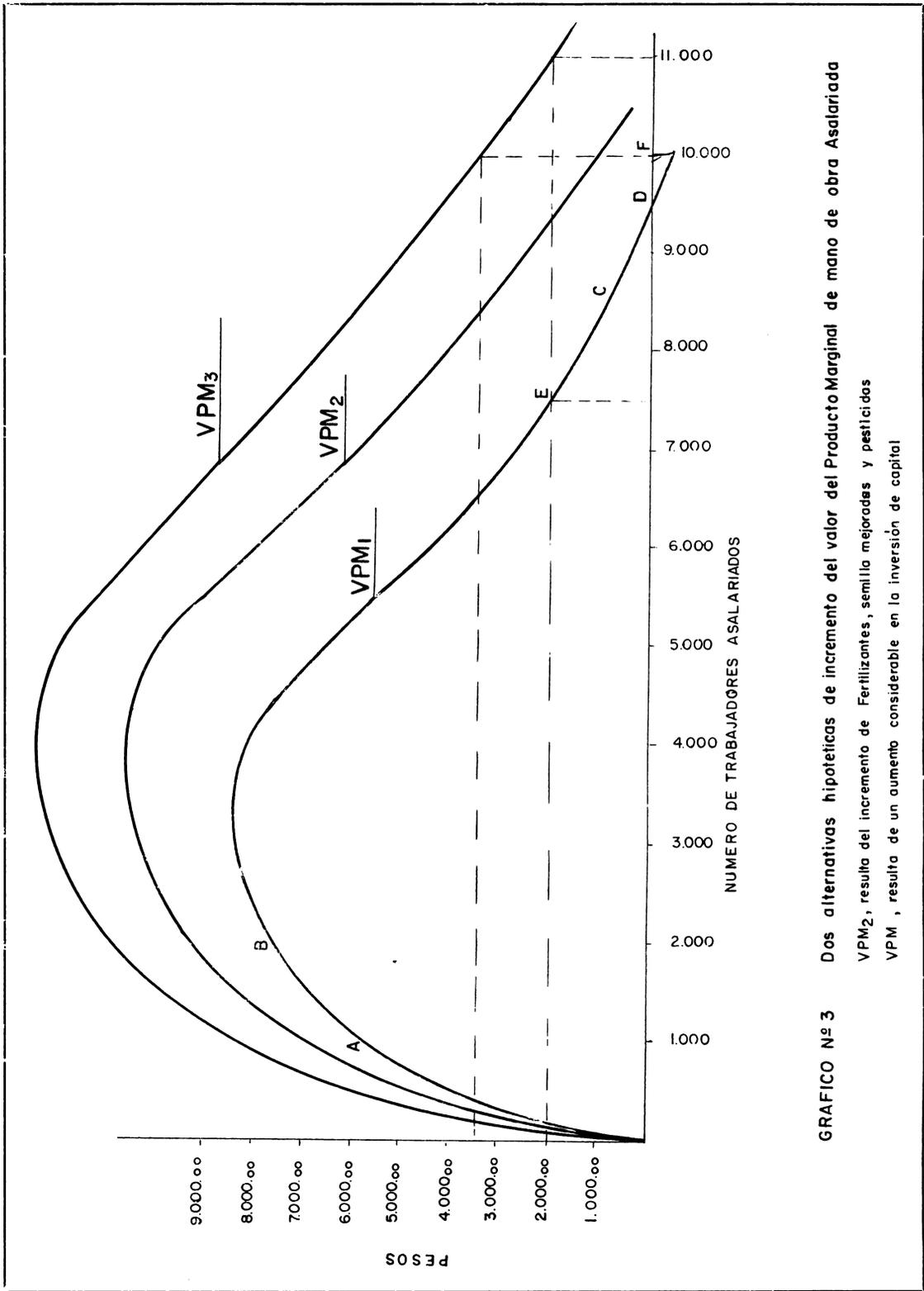
En el caso 3 de la hacienda feudal, sí habría un mejoramiento grande si se arrendaran las tierras entre los trabajadores de dicha hacienda, pues éstos utilizarían las tres cuartas partes que antes

eran utilizadas por el dueño y la mitad de la hacienda que estaba sin cultivo sería cultivada inmediatamente. Esto podría significar un aumento de la producción al doble que el año anterior. Sin embargo, este arreglo no será el mejor para el desarrollo de la producción en la zona; los agricultores aumentarán sus ingresos pero posiblemente la producción no será la mejor ni la más económica que pudiera obtenerse porque los campesinos no están acostumbrados a usar fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas y fungicidas o no tendrán capital para utilizarlos. Además, seguramente los costos unitarios aumentarán al disminuir la escala de la explotación.

b. **Constitución de fincas familiares.** Al distribuir las tierras a los agricultores en los tres casos descritos se les proporciona una base mayor para iniciar el aumento de ingresos. Después de algunos años, cuando el agricultor haya terminado de pagar la tierra, no solamente tendrá las entradas derivadas de su productividad, las cuales fueron analizadas en la hipótesis primera, (arrendamiento) sino también las entradas debidas a la productividad de la tierra que él ya posee. Además, sobre la base física de un terreno puede empezar a capitalizar sus ahorros por medio de inversiones y mejoramiento de terrenos, lo que aumentará también sus ingresos.

Tomemos el caso 1 (región donde solo existen asalariados): si se distribuyeran las tierras entre los agricultores en áreas mayores, supongamos 10 hectáreas por campesino, éstos podrían mejorar sus ingresos; pero las 20.000 hectáreas sólo darían trabajo a 2.000 personas y 8.000 quedarían sin tierras ni trabajo. Esto hace pensar que una redistribución de tierras hecha sin ninguna base de desarrollo económico no mejorará la situación de los trabajadores. Es, pues, importante pensar siempre en la relación de la agricultura con otros sectores y relacionar una región donde existe exceso de mano de obra con regiones o trabajos donde falta mano de obra. Además, aumentando el capital se pueden colocar más trabajadores en un área de terreno reducido. Cualquier política de desarrollo agrícola tendría que estar relacionada con el desarrollo económico para que de buen resultado.

En el caso 2 (mediería) los resultados serían similares a los analizados antes, pero con la posibilidad de que al redistribuir las tierras los medieros pueden tener áreas mayores donde trabajar y no solamente las dos hectáreas del caso anterior. Esto mismo sucede en el caso 3 (región de la ha-



**GRAFICO N° 3** Dos alternativas hipotéticas de incremento del valor del Producto Marginal de mano de obra Asalariada

VPM<sub>2</sub>, resultado del incremento de Fertilizantes, semilla mejoradas y pesticidas

VPM<sub>1</sub>, resultado de un aumento considerable en la inversión de capital

cienda feudal). En estos casos los agricultores podrían obtener crédito normal de los Bancos y en esta forma podrían tener la base para ahorrar y capitalizar, aumentando así sus ingresos.

c. **Provisión de asistencia técnica.** Hemos visto que la simple redistribución de tierras no sería suficiente en el caso 1 (región donde la mano de obra es asalariada). Sin embargo, una idea que todavía no hemos explorado es aumentar los ingresos de los campesinos sin disminuir su número en la región. La curva VPM (Gráfico Nº 2) está relacionada con una región donde no existe casi otra inversión que la mano de obra. Por esta razón, la productividad de la mano de obra es baja.

Si el trabajo se aplicara sobre los mismos terrenos pero con la ayuda de otros recursos o factores como son: fertilizantes, insecticidas y fungicidas, semillas mejoradas y ciertas herramientas que sin disminuir el uso de la mano de obra, mejoren la labor realizada por ésta, entonces la curva VPM (Gráfico Nº 2) se podrá elevar al nivel de la curva VPM2 (Gráfico Nº 3). En estas condiciones se ha necesitado cierta inversión de capital en la región, pero se eliminan los trabajadores redundantes y la desocupación disfrazada. Seguramente que con una inversión un poco mayor se puede tener una curva de tipo VPM3 donde los 10.000 trabajadores tendrían ingresos más altos que los dos mil pesos de acuerdo a su productividad marginal.

Esta puede ser la posibilidad más importante de aumento de ingresos de estos trabajadores. Sin embargo, si esta región o mercado de que estamos tratando tiene comunicación con otros lugares donde hay abundante mano de obra, al ver que los ingresos o salarios aumentan en esta región, otros trabajadores de otros lugares migrarán a la región que estamos tratando. Ante este aumento de mano de obra los salarios tenderán a nivelarse con relación a los de otras regiones (\$ 2.000.00) pero podrán emplearse 11.0000 campesinos o sea 1.000 más que antes sin la existencia de trabajadores redundantes o con desocupación disfrazada.

d. **Constitución de comunidades con gobierno local democrático.** Posiblemente una solución que combine los factores positivos de las tres hipótesis anteriores y que elimine lo más posible los negativos, sea la constitución de una comunidad con gobierno local democrático. Sin embargo, la adopción de esta solución dependería de circunstancias locales. Bajo esta solución la tierra y los recursos de la tierra pueden ser propiedad de los campesinos

pero con derechos restringidos, ellos obtendrían la retribución por el uso de la tierra y también podrían recibir de las agencias del gobierno otros recursos para su cultivo. El campesino tendría que guardar una buena parte de sus ingresos para contribuir a formar fondos para la comunidad ya sea para cooperativas de crédito o para poder realizar acciones comunitarias como industrias de transformación, carreteras, canales comunitarios, etc. La constitución de estas comunidades tendría que ser hecha considerando principalmente que cada persona tenga la suficiente cantidad de terreno como para alimentar a su familia y aumentar su nivel de vida.

La necesidad de capital de parte de la comunidad tendrá que ser provista por el gobierno por intermedio de sus agencias de crédito y reforma agraria y de acuerdo con las posibilidades de la nación y de la región. La comunidad será manejada por un administrador o un comité de administración (responsable de la política de la comunidad). Al principio la administración puede depender directamente del Instituto de Reforma Agraria. Su trabajo será complementado por la acción y cooperación de cada uno de los miembros de la cooperativa. Los campesinos trabajarán sus propias tierras y tendrán el incentivo de ser dueños de ella y pronto dueños del capital, cuando toda la comunidad se capitalice y no necesite crédito externo sino el de la comunidad o del gobierno local.

Se podrá facilitar así a los agricultores un método de trabajo en que la comunidad logre el aumento de ingresos de sus miembros con la ayuda del gobierno. Los derechos de posesión de las tierras serán restringidos y eliminados en el caso en que no se cultivaran eficientemente de acuerdo con los recursos que se les haya proporcionado. La comunidad recibirá ayuda técnica del gobierno.

Esta posibilidad se basa en una teoría de política económica, derivada de los conceptos formulados por Tinbergen (11).

El proceso económico requiere un período de tiempo para llevarse a cabo. Por ejemplo, el período empieza cuando se siembra una hectárea de algodón y termina cuando se cosecha el algodón. A este espacio le llamaremos un período de planteamiento. Este proceso está regido por variables que pueden ser clasificadas en exógenas y endógenas. Las exógenas son las que causan el proceso económico y las endógenas son los efectos de la acción de las variables exógenas. Podríamos decir que exógenas son las variables independientes en una ecuación algebraica. El proceso económico

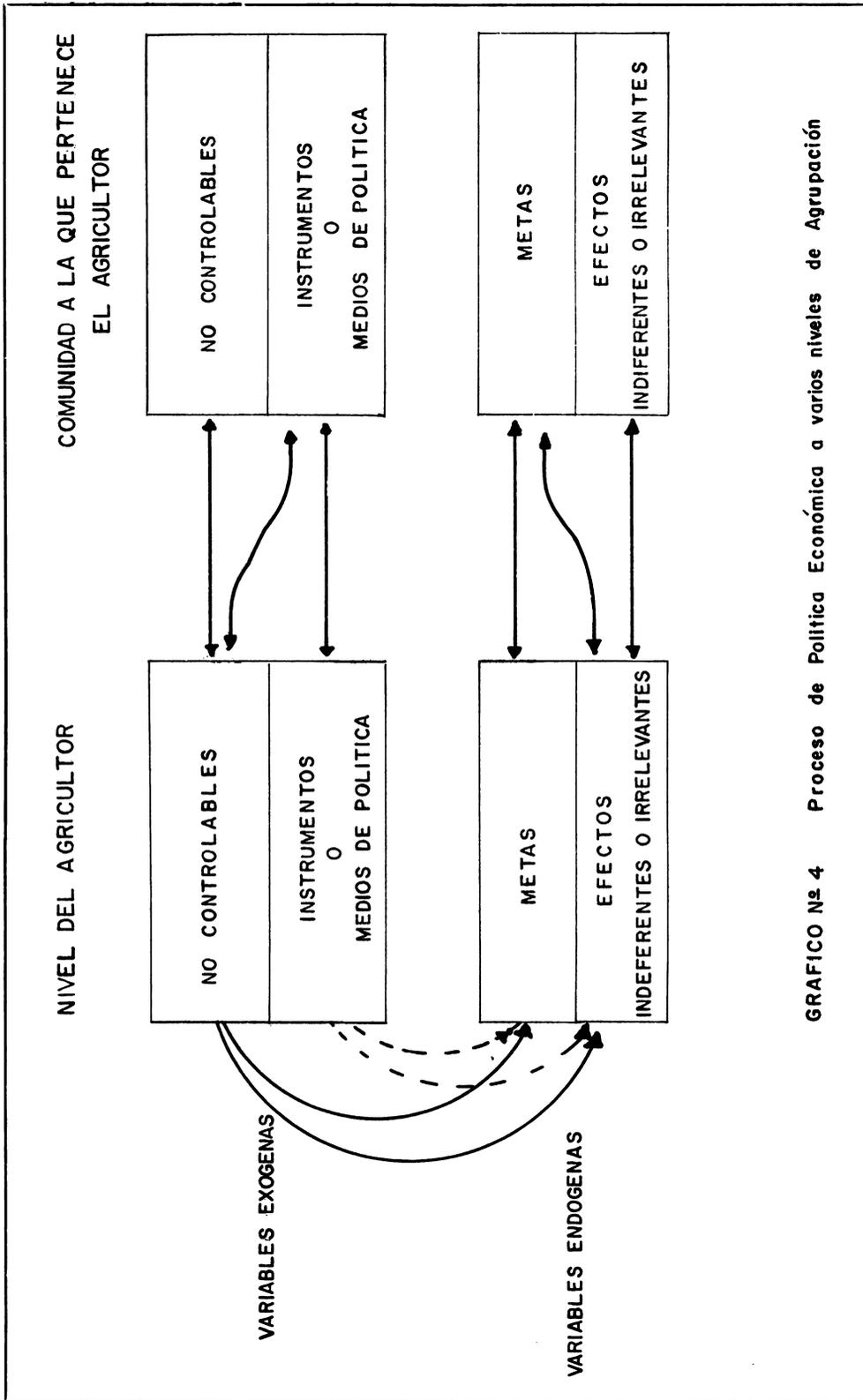


GRAFICO Nº 4 Proceso de Política Económica a varios niveles de Agrupación

es más complicado cuando aumenta el nivel de agregación, es decir, que en el caso de un campesino que vive en una comunidad, el proceso depende de las decisiones que tome el responsable de la política de dicha comunidad, por ejemplo, el Gobernador. En el caso de una nación, depende de las decisiones que tome el Presidente de la República y sus colaboradores en los diferentes programas. En el Programa de Reforma Agraria dependerá de las decisiones que tome una Junta Directiva y su Gerente. Estas decisiones serán parte de las variables exógenas que llamamos instrumentos de la política. La otra parte de las variables exógenas está representada por variables que los responsables de la política no pueden controlar pero que también son causas.

Tanto las variables no controlables como los instrumentos o medio de política actúan dentro de una estructura determinada la cual puede originar las variables exógenas; se complementan, suplementan o son competitivas. Tendremos que estudiar cuáles son las variables endógenas que son

el resultado del funcionamiento de las variables exógenas a través de la estructura. Las variables endógenas por lo tanto tenemos que dividir las, desde el punto de vista del responsable de la política, en metas y en efectos indiferentes. Lo único que interesa al responsable de política son sus metas; el resto de los efectos ocasionados por el proceso económico no le importarán. Esto es la explicación del Gráfico N° 4 al nivel del agricultor o al nivel de la comunidad a la que éste pertenece, pero puede aplicarse para otros niveles.

Hay otras interrelaciones entre los procesos económicos los cuales le interesan al responsable de la política de la comunidad. Así, el agricultor tiene instrumentos de política restringidos en comparación con la comunidad, mejor dicho, muchas variables que no son controlables por éste pero pueden ser controlables por la comunidad. Por ejemplo, si el agricultor no puede construir una carretera a su parcela, la comunidad trabajando en conjunto tal vez pueda efectuar los trabajos para construir la carretera. Lo mismo sucede con los

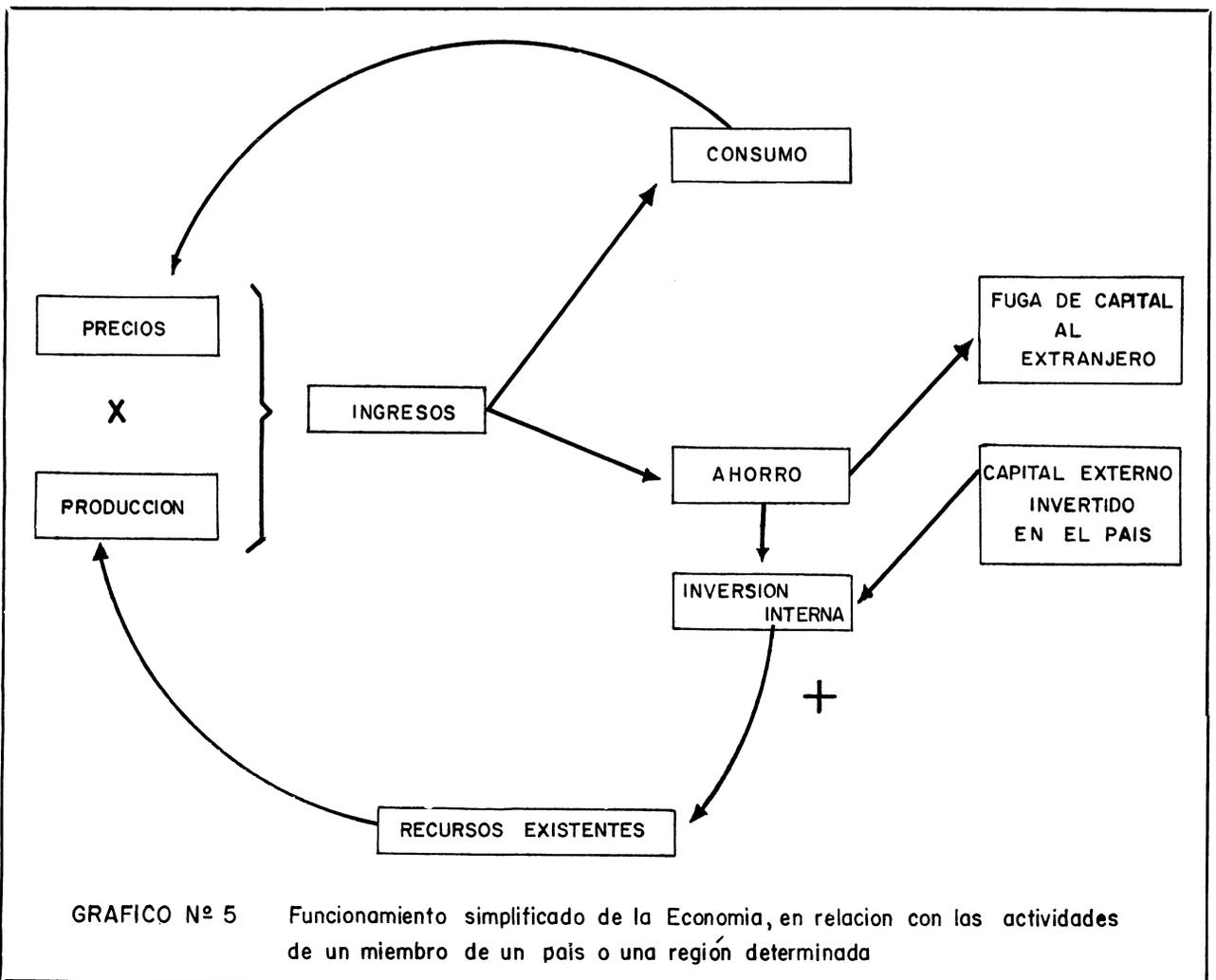


GRAFICO N° 5 Funcionamiento simplificado de la Economía, en relación con las actividades de un miembro de un país o una región determinada

efectos indiferentes; para José era indiferente que hubiera muchas personas sin trabajo; para el responsable de política de la comunidad no es indiferente que haya desempleo y una de sus metas será aumentar la ocupación en dicha comunidad.

Esto quiere decir que los factores no controlables generalmente se convierten en instrumentos de política conforme aumenta el nivel de agregación porque los niveles más altos de agregación disponen de recursos amplios que ellos pueden controlar, sobre todo, variables estructurales. Como el hombre vive en sociedad, conforme aumenta el nivel de agregación habrá menores efectos que son indiferentes debido a que habrá mayores complicaciones en la sociedad.

En esta sección hemos analizado algunos de los factores que determinan que los agricultores tengan ingresos bajos y algunas formas en que dichos ingresos podrían aumentarse. Necesitamos ver con más detalle la relación entre los campesinos y el funcionamiento de la economía en general y analizar las relaciones entre posibles acciones de Reforma Agraria o política agraria y el desarrollo económico. Al mismo tiempo deseamos relacionar las recomendaciones de León XIII y Juan XXIII, con las de la economía moderna para la obtención de menores desigualdades entre las personas y mayor desarrollo económico del país.

### 3.—EL DESARROLLO ECONOMICO.

Enfocamos el Desarrollo Económico desde el punto de vista de cada una de las personas que componen una sociedad (Gráfico 5). Lo primero que necesita una persona o una familia para subsistir es tener ciertos ingresos. Estos ingresos pueden ser monetarios o en especie; en el caso de los campesinos muchas veces sólo son en especie, es decir, productos que les sirven únicamente para el consumo familiar.

Los ingresos de una persona o de una familia son empleados por ésta para comprar bienes de consumo; el ingreso restante será ahorrado. El ahorro puede ser empleado para inversiones internas dentro del país o región (esta sería la parte dinámica del funcionamiento de la economía que aumentará el capital existente), o bien para ser invertido en el exterior. La inversión interna sumada a los recursos que existen en la región, serán los que determinen la producción al fin del ciclo económico que estamos describiendo. En América Latina es muy común que parte del ahorro sea invertido en el exterior —esto lo llamamos fuga del capital al

extranjero pues no contribuye en nada al desarrollo económico del país.

Hay otro elemento que puede contribuir a aumentar la inversión, además del ahorro realizado por las personas miembros del país que describimos, este elemento es el capital externo invertido en el país, el cual representa un incremento en los recursos del país con la característica de que en el futuro tendrá que ser reembolsado al propietario extranjero, junto con muchas de las ganancias que se obtengan en el país.

La producción originada por los recursos existentes, más la inversión interna constituye la oferta dentro de la economía. Por el otro lado, el consumo realizado por las personas miembros de la economía constituyen la demanda. Estas dos fuerzas van a ser las que determinen los precios. Para cerrar el ciclo, los precios multiplicados por la producción son los que determinan los ingresos.

En el caso de los campesinos, en muchos casos no tienen ingresos suficientes como para poder ahorrar e invertir. Por esta razón éstos no contribuyen en nada a la formación de capital en la economía y su producción es casi totalmente lograda por medio de los recursos existentes los que no son conservados, disminuyendo así cada año su producción. Además, el consumo es muy bajo por la misma razón de que los ingresos son bajos. Todo esto redundando en un círculo vicioso en que la producción no se incrementa (a veces disminuye), el consumo es de subsistencia o sea únicamente lo suficiente para vivir, lo que determina que los ingresos sean bajos y que estos campesinos no puedan comprar muchos bienes y servicios del resto de la economía, disminuyendo así la capacidad de otros sectores para producir más. Si consideramos que en muchos países de América Latina, el 70 por ciento de los habitantes son campesinos, podríamos darnos cuenta de la importancia de esta situación.

En el caso del sector industrial o agrícola de América Latina podemos ver que sí existe abundante ahorro, gran parte del cual escapa del país (fuga de capital) para ser invertido en el extranjero o depositado en bancos de Suiza o de otros países. En esta forma disminuye la cantidad de inversión interna y por lo tanto la formación de capital interno. Esta fuga de capital se puede deber a la falta de estabilidad política la cual determina que a pesar de que los intereses sobre la inversión son altos no hay confianza de recuperar las inversiones. Por esta razón la estabilidad política es

uno de los factores más importantes para el Desarrollo Económico de un país.

La solución del problema que se ha señalado (de los círculos viciosos en el funcionamiento de la economía) es aumentar el ahorro y disminuir la fuga del capital. En otras palabras, un país puede pasar del sub-desarrollo al desarrollo si cambia sus hábitos y en vez de ahorrar cinco por ciento de sus ingresos pasa a ahorrar e invertir el 15 por ciento. Otra de las formas como un país puede pasar del sub-desarrollo al desarrollo es transferir su población de la agricultura a la industria. Normalmente un país sub-desarrollado tiene el 60 por ciento o más de su población en la agricultura; en cambio, un país desarrollado tiene el 15 o 20 por ciento de su población en la agricultura. Sin embargo, al pasar de un país con 60 por ciento de su población en la agricultura a un país con sólo el 15 por ciento de ésta en la agricultura, el país necesita seguir cierta estrategia de desarrollo para cambiar la situación anterior. Esta estrategia puede ser diseñada a corto plazo y a largo plazo.

La estrategia a corto plazo tratará de mantener el consumo bajo, tanto en el sector industrial como en el sector agrícola y si es posible, disminuir el consumo de algunos sectores que gastan sus ingresos en lujo. Esto contribuiría a aumentar los ahorros, pero se tendría que tener mucho cuidado en disminuir la fuga de capital lo más posible para que aumente la inversión interna o sea la formación de capital. Al mismo tiempo se diseñarán políticas para aumentar la inversión del capital externo en el país o región. La estrategia a largo plazo debe contemplar el aumento del consumo en el sector agrícola para que los agricultores se conviertan lo antes posible en consumidores de los productos industriales del país y así aumentar la cantidad de empleos, productos e ingresos.

Un factor que no se ha analizado hasta el momento es el de la mano de obra existente en el país y la cantidad de empleos que tienen a su disposición. Normalmente en los países latino-americanos existen tanto trabajadores redundantes como empleo disfrazado (para la definición de estos términos ver página 63). En esta situación es muy difícil que el país pueda alcanzar un aumento de salarios e ingresos para la clase de menores ingresos. Si el consumo es bajo y el ahorro en el sector agrícola es casi cero se origina una producción baja. La producción baja se traduce en mayor desempleo y por lo tanto en la existencia de trabajado-

res redundantes y desocupación disfrazada, lo que también determina salarios de subsistencia.

Hay otros factores que también determinan salarios de subsistencia y estos son principalmente de una naturaleza institucional. En el sector agropecuario estos factores son la existencia de gran cantidad de asalariados que no tienen capital propio, terrenos usados por medio de aparceros, dueños ausentistas y explotación feudal. Además, la existencia de mercados mal localizados y pequeños por falta de carreteras para poder transportar los productos de un lugar a otro, educación muy baja de los campesinos, falta de sanidad, falta de crédito para el sector campesino y al mismo tiempo, falta de terrenos. En el sector industrial principalmente se encuentran los problemas de la falta de mercados y pequeña inversión.

La solución para este cuadro pesimista de poco desarrollo en los países de América Latina es bastante difícil. Los economistas han dividido el proceso del desarrollo económico en varias etapas: entre ellas, las principales son: la creación de precondiciones para el desarrollo, el despegue y el crecimiento sostenido. Muchos de los países de América Latina todavía están en la etapa de la creación de precondiciones para el desarrollo y requieren cambios de estructura que permitan el despegue. Los objetivos de los cambios de estructura serán los de la estrategia de desarrollo a corto plazo, es decir, tratar de mantener el consumo bajo, aumentar los ahorros y también al mismo tiempo propiciar una mayor igualdad de oportunidades entre la población para que pueda mejorar la situación de inestabilidad política prevalente. En el sector agropecuario la estrategia para crear precondiciones para el desarrollo es, entre otras, la Reforma Agraria.

#### 4.—REFORMA AGRARIA.

La Reforma Agraria es una modificación rápida de las estructuras del sector agrario (\*). El objetivo de "iguales oportunidades" (\*\*) a todos los individuos que viven en el ambiente agrario. Esto

---

(\*) Las estructuras del sector agrario, son las instituciones económicas, sociales y políticas que regulan e influyen sobre la vida de los individuos que viven en el campo (no en la ciudad). Las instituciones están reglamentadas por leyes, costumbres y actitudes de los individuos.

(\*\*) Igualdad de oportunidades significa que cada individuo desde su nacimiento tiene a su disposición aproximadamente los mismos elementos que cualquier otra persona para desarrollarse económica, social y políticamente.

no implica distribución igual de los factores de producción o de ingresos sino que los individuos tengan las mismas oportunidades para elegir a sus gobernantes, para educarse, para aumentar su nivel de vida, para obtener factores de producción y para aumentar sus ingresos. Esto llevará a una igualdad humana que tome en cuenta el mérito de cada individuo y les proporcione incentivos para su mejoramiento.

Lo anterior implica también la delimitación de un área o territorio dividido en sector urbano (\*) y agrario (\*\*). El territorio en mención puede ser ocupado por un municipio, un departamento, una nación o el mundo entero. Lógicamente el territorio que debería cubrir la Reforma Agraria sería toda la tierra. Prácticamente esto es imposible por la poca fuerza del organismo mundial. Por esta razón se tendrá que reducir el territorio al de una nación (sin perjuicio de que en un futuro no muy lejano se piense en un grupo de países o el mundo entero).

La Reforma Agraria tiene como sujeto al campesino en general y deberá empezar equilibrando las oportunidades de aquéllos más favorecidos. El sector agrario no implica que muchas personas y objetos deban considerarse como inamovibles dentro de un territorio. El mismo territorio del sector agrario puede disminuir de tamaño y en algunos casos hasta aumentar. Muchas personas y recursos pueden pasar al sector urbano, pero mientras que una persona u objeto se encuentre radicada en el sector urbano estará fuera de los alcances de la Reforma Agraria.

Es necesaria la intervención del Estado para la modificación de las estructuras del sector agrario. El fracaso de la doctrina del Laissez-faire ha demostrado que el mecanismo equilibrador de oportunidades no puede ser la libertad natural de cada hombre. Así mismo, la experiencia soviética ha demostrado que no puede existir igualdad absoluta entre los hombres. Por esto en la Reforma Agraria el Estado actuará en el sector agrario para crear y mantener estructuras que aseguren la igualdad de oportunidades.

Las estructuras del sector agrario las podemos dividir en económicas, sociales y políticas. Las estructuras económicas comprenden la producción,

---

(\*) El sector urbano comprende el territorio ocupado por ciudades, sus habitantes y los elementos de trabajo y consumo.

(\*\*) El sector agrario es el territorio no ocupado por ciudades, sus habitantes y los elementos de trabajo y consumo.

distribución y el consumo. Las estructuras sociales comprenden el núcleo vital de vida común (la familia, etc.), y lazos entre núcleos vitales, religión, educación, etc. Las estructuras políticas comprenden intervención de los individuos en la formación de los gobiernos, y en su influencia sobre gobiernos ya formados.

Dentro de las estructuras económicas, la producción comprende la posesión por parte del productor de los factores de producción y el nivel de empleo de ellos (cantidad). El único factor del que el hombre tiene pleno derecho de posesión es su trabajo. Por esta razón y por sus características humanas (voluntad, inteligencia y raciocinio) puede disponer libremente de él. Los otros factores tierra y capital en la medida en que se encuentran limitados y mal distribuidos, su posesión tendrá que ser regulada por el Estado para lograr la igualdad de oportunidades de los individuos, pues la posesión dá derecho a la apropiación de sus productos. La tierra es diferente de los otros factores, únicamente cuando es considerada como espacio, es decir, como conteniendo en sí a los otros factores de producción. El nivel de empleo de los factores de producción puede ser regulado por el Estado al reglamentar la posesión de dichos factores y determinar las políticas de Crédito. La distribución o la acción de llevar los mercados del productor al consumidor tiene las mismas características que la producción.

El consumo de un individuo puede influir sobre la vida de otros individuos, por esta razón es susceptible y debe ser sujeto de regulación por parte del Estado.

La acción de modificar las estructuras del sector agrario implica la eliminación de los elementos estructurales que impiden a los individuos tener iguales oportunidades y la adopción o conservación de aquellos elementos que les proporcionan dichas oportunidades. Esta modificación no es instantánea; requiere el transcurso del tiempo y ciertas inversiones de dinero y esfuerzo. Por lo tanto, habrá que diseñar una estrategia que maximice la rapidez con que se logra la igualdad de oportunidades y que minimice el capital y esfuerzo desplegados.

La estrategia que maximice la rapidez con que se logre la igualdad de oportunidades puede ser la eliminación de la distribución desigual de las tierras, los cambios en los derechos de posesión de las tierras, la creación de sindicatos agrarios y la eliminación de sistemas en que un trabajador se siente ligado a un amo en forma servil o esclavista.

ta. Para luego proseguir con la modificación de los otros factores estructurales.

Factores que la Reforma Agraria debe modificar:

- a. Mala distribución del tamaño de la propiedad agrícola.
- b. Incertidumbre en la tenencia (falta de título).
- c. Sujeción del campesino a un amo.
- d. Lote no contiguo.
- e. Precios bajos a productos agrícolas por elementos monopsonicos en el mercado.
- f. Falta de capital del campesino.
- g. Tasa de arrendamiento alto.
- h. Falta de conocimientos técnicos.
- i. Falta de movilidad social
- j. Falta de movilidad ocupacional.
- k. Falta de democracia y sindicalismo.

#### 5.—MEDIDAS DEL PROGRESO AGRARIO.

Si bien la Reforma Agraria propicia igualdad de oportunidades de los individuos que viven en el campo, esto puede no mejorar el nivel de vida y bienestar del campesino. En conjunto, los individuos que pertenecen al sector agrario de un país, pueden producir muy poco en relación a los del sector urbano o a los de otros países y sus ingresos pueden no alcanzar para satisfacer sus necesidades. En este caso, la igualdad solo les servirá para que se cumpla el refrán "mal de muchos, consuelo de tontos". Esta consideración es la base para ligar la Reforma Agraria y el desarrollo económico, social y político.

El desarrollo económico, social y político del sector agrario implica un cambio en la población, la economía, la sociedad y las instituciones en el sector agrario, aunque es parte del desarrollo general de un país. Su objetivo es elevar el nivel económico, social y político del sector agrario del país.

Esta elevación de niveles puede medirse objetivamente conociendo la situación actual después de transcurrido un lapso de tiempo.

Los patrones de medidas que se sugieren para medir el desarrollo económico, social y político del sector agrario pueden ser:

#### Patrones de medida económica

- a. Aumento de ingresos de los campesinos en el sector agrario.
- b. Distribución de ingresos dentro de la nación y dentro del sector agrario.

#### Patrones de medida políticos

- a. Representación del sector agrario en las Cámaras.
- b. Porcentaje de votantes del sector agrario.
- c. Nivel de sindicalización de los campesinos.

#### Patrones de medida sociales

- a. Educación de los campesinos.
- b. Tamaño de la comunidad.
- c. Nivel de vida.
- d. Movilidad física.
- e. Exposición a medios masivos de comunicación.
- f. Liderazgo.
- g. Ocupación.
- h. Empatía.

La meta es doble: el logro del desarrollo económico y la realización de la Reforma Agraria. Pero la Reforma Agraria se considera un pre-requisito para el verdadero desarrollo. El desarrollo económico sin Reforma Agraria en América Latina sería injusto y sería un atentado en contra de la "justicia social". Cualquier Instituto de Reforma Agraria tiene como trabajo básico, modificar las estructuras agrarias que impiden la igualdad de oportunidades.

## Resumen

En el presente trabajo se analiza el cambio en los conceptos económicos desde el tiempo en que se escribió la encíclica Rerum Novarum hasta la época de la Mater et Magistra, para analizar los principales conceptos que respaldan a las reformas agrarias. Luego, se estudian varias situaciones hipotéticas de regiones agrícolas en América Lati-

na para analizar factores que determinan ingresos bajos entre los campesinos y cuáles serían las formas de aumentarles los ingresos. Como este proceso está relacionado con el desarrollo económico, social y político del país se enuncia en forma rápida una teoría de desarrollo económico que en el caso de países subdesarrollados tiene como una

de sus bases la Reforma Agraria. Luego se da un criterio de los objetivos o enfoque de una reforma agraria en general y la forma como se puede medir el progreso económico de una región.

Las tesis expuestas incluyen la idea psicológica del hombre de buscar su provecho individual pero que este criterio si es la norma de la economía puede conducir a grandes diferencias de condición entre las personas y desigualdades en oportunidades. El origen de la mala distribución de las propiedades es principalmente la regulación de la economía a través del individualismo. La mala distribución de las propiedades debe mejorarse a través de la acción del gobierno y de reglas morales. La propiedad no es absoluta tiene que cumplir una función social que implica proporcionar seguridad, independencia y libertad a la mayoría de la población del mundo.

Los pontífices de la Iglesia han dado luces para realizar cambios en la economía que conduzcan a la igualdad de oportunidades y al mejoramiento de los ingresos de los menos favorecidos. Ellos favorecen principalmente la intervención moral de la Iglesia y la legal y ejecutiva del Estado para lograr estos objetivos, al mismo tiempo que la creación de propiedades familiares en la agricultura y la agrupación y sindicalización de los campesinos. Al mismo tiempo, ellos disminuyen la importancia de la propiedad de las tierras para la seguridad y libertad individual debido a la existencia de otros mecanismos en las economías modernas que desempeñan este papel. Esto nos da las bases para poner énfasis en la intervención del Estado para re-

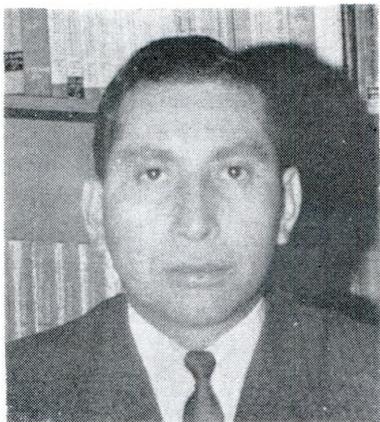
distribuir las tierras entre los campesinos que en los países de América Latina no tienen la oportunidad de tener algún mecanismo que les de seguridad y libertad.

De lo anterior surge el problema de los factores que determinan ingresos bajos entre los campesinos. Se mencionan entre otros la falta de capital, el trabajo asalariado, la falta de empleos, las diversas formas de mediería y sistemas feudales de tenencia. Como soluciones para estos ingresos bajos se mencionan el arrendamiento de parcelas familiares que sólo alivia la situación, la constitución de unidades agrícolas familiares que en algunos casos no constituye solución y tiene que ser complementada por asistencia técnica y crédito y si fuese posible por la formación de comunidades con gobiernos locales democráticos. Lo anterior se analiza con base en teorías económicas existentes y se puntualiza la relación entre el desarrollo económico y la reforma agraria.

En América Latina hay serias dificultades para el desarrollo económico. Hay sólo una oportunidad para solucionar esto por vías pacíficas y es a través de reformas estructurales que propicien una mayor igualdad de oportunidades, estabilidad política y sobre todo, participación del campesino en la vida política de la nación. Esto se logrará a través de sindicatos y comunidades y el convencimientos de las personas de ingresos altos de que deben solidarizarse con los campesinos facilitando la reforma agraria para que todos los habitantes del país unidos puedan desarrollarse más balanceadamente.

## REFERENCIAS

- 1.—Gonnard, René. Historia de las Doctrinas Económicas. Traducción de J. Campo Moreno. Madrid, Aguilar S. A., 1961. pp. 641.
- 2.—Juan P. XXIII. Mater et Magistra; Actas y Documentos Pontificios. Bogotá, Ediciones Paulinas, 1963. pp. 379.
- 3.—Keynes, John Maynard. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. 6ª Edi. en español. Traducción de Eduardo Hornedo. México. Fondo de Cultura Económica, 1963. pp. 379.
- 4.—León P. XIII. Rerum Novarum; Actas y Documentos Pontificios. Bogotá, Ediciones Paulinas, 1963. pp. 57.
- 5.—Marx, Karl. El Capital. Crítica de la Economía Política. México, Fondo de Cultura Económica, 1958. pp. 327.
- 6.—Mill, John Stuart. Autobiografía. Traducción de Juan Uña. México, Espasa Calpe Argentina, S. A. 1939, pp. 205.
- 7.—Mill, John Stuart. Principios de Economía política. Traducción de T. Ortiz, México. Fondo de Cultura Económica, 1961. pp. 896.
- 8.—Nikitin, P. Economía política, Manual de Divulgación, México, Fondo de Cultura Popular. S. de R. L., 1962. pp. 422.
- 9.—Ricardo, David. Principios de Economía Política y Tributación. Traducción de Torner, Florentino M. México, Fondo de Cultura Económica, 1958. pp. 327.
- 10.—Smith, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. Traducción de Gabriel Franco. México, Fondo de Cultura Económica, 1958. pp. 917.
- 11.—Tinbergen, Jan. Política Económica, principios y formulación. Traducción de Agustín López Mun-  
guía. México, Fondo de Cultura Económica, 1961. pp. 343.



*ANTONIO GILES dicta actualmente la cátedra de Planeación Económica en el Centro Interamericano de Reforma Agraria. Nació en Ayacucho, Perú, el 1º de noviembre de 1934. Se graduó como Ingeniero Agrónomo, en el año de 1955, en la Universidad Agraria de "La Molina", Perú, y luego estudió Economía hasta obtener el título Master of Science en Utah State University y más tarde el título de Ph. D. en Iowa State University. Ha actuado como Profesor en materias de su especialidad en diversos cursos internacionales dictados en desarrollo de los Proyectos 39 y 201 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA. Ha participado en Conferencias internacionales de Economistas y ha publicado cerca de veinte trabajos, en los cuales revela su vasta preparación y sus conocimientos.*



*“La tierra produce con largueza las cosas que se precisan para la conservación de la vida y aun para su perfeccionamiento, pero no podrá producirlas por sí sola sin el cultivo y el cuidado del hombre. Ahora bien, cuando el hombre aplica su habilidad intelectual y sus fuerzas corporales a procurarse los bienes de la naturaleza, por este mismo hecho se adjudica a sí aquella parte de la naturaleza corpórea que él mismo cultivó, en la que dejó impresa una a modo de huella de su persona, de modo que sea absolutamente justo que use de esa parte como suya y que de ningún modo sea lícito que venga nadie a violar ese derecho del mismo”.*

(LEON XIII, en su Encíclica “Rerum Novarum”).



