MATERIAL DIDACTICO No. 167

Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria

LA REFORMA AGRARIA EN LA ENCRUCIJADA

Armando Samper Gnecco

BOGOTA, COLOMBIA 1.971

MATERIAL DIDACTICO No. 167

Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria

LA REFORMA AGRARIA EN LA ENCRUCIJADA

Armando Samper Gnecco

BOGOTA, COLOMBIA 1.971

CONTENIDO:

PRIMERA PARTE

POSICIONES POLITICAS FRENTE A LA REFORMA AGRARIA

1. Un debate que apenas comienza

El señor Ministro de Agricultura, doctor Hernán Jaramillo Ocampo, presentó al Senado de la República el 19 de agosto de 1971, un proyecto de ley por el cual se introducen reformas y adiciones a las leyes 200 de 1936 sobre régimen de tierras, 135 de 1961 y 1a. de 1968, sobre reforma social agraria, se crea la jurisdicción agraria y se establecen disposiciones sobre renta presuntiva.

Ha propuesto el señor Ministro de Agricultura "una reforma a la reforma" en momentos en que ésta se encuentra ante una encrucijada. Encrucijada, dice la Real Academia Española, en su diccionario de la Lengua, es no solamente un paraje donde se cruzan dos o más caminos, sino también, ocasión que se aprovecha para hacer daño. Es decir, emboscada, acechanza; que es lo que está pasando con la reforma agraria en Colombia.

Conviene, por tanto, analizar brevemente las propuestas del señor Ministro a la luz de la etapa por la cual atraviesa la reforma agraria y sus perspectivas futuras. Sin duda alguna este análisis se facilitará considerablemente con el estudio mundial sobre la reforma agraria que hizo para la FAO el Comité presidido por el ex-Presidente Carlos Lleras Restrepo. Este estudio, que ha publicado El Espectador, será pertinente tanto en su parte general, como en su parte específica sobre Colombia.

Como no estoy en plan político, ni en función política, voy a expresar mi propio criterio sin considerar que la reforma agraria es la única alternativa, ni mucho menos que el INCORA y los Gobiernos que la apoyaron, no han cometido errores. Quiero, sí, puntualizar, que la reforma agraria ha sido uno de los mayores avances del Frente Nacional en el campo del cambio social; y que el Gobierno del Presidente Lleras Restrepo le dió un fuerte impulso, dentro de las limitaciones legales y políticas que ha tenido la reforma agraria en Colombia. Prueba de ello es la creciente reacción que la reforma agraria ha provocado entre los grupos políticos y empresariales; y la esperanza que ha despertado entre los campesinos sin tierra que hasta el Gobierno del Presidente Lleras Restrepo habían permanecido marginados de la vida económica, social y política del país.

Cuando acepté la invitación del actual Gobierno para que formara parte de la Comisión Evaluadora de la Reforma Agraria, lo hice a plena conciencia del significado y los alcances de esa responsabilidad. La Comisión recomendó lo que consideraba conveniente y factible, dadas las actuales condiciones del país y la situación política. Deliberadamente me abstuve de participar en cualquier polémica pública del informe, hasta que el Gobierno lo analizara, definiera un curso de acción, y presentara al Congreso Nacional el proyecto de ley sobre modificaciones a la ley de reforma social agraria, como acaba de hacerlo. No es mi propósito, sin embargo, participar en nuevas polémicas sino, simplemente, contribuir con mis puntos de vista al nuevo debate público que se ha suscitado en torno a las propuestas del Ministro Jaramillo Ocampo.

Cuando el señor Ministro presentó sus propuestas, nos reunimos con dos ex-Viceministros de Agricultura, el Senador Apolinar Díaz Callejas y el doctor Mario Suárez Melo, para formarnos independientemente nuestro propio criterio sobre las modificaciones propuestas.

A raíz de ese análisis comencé a preparar esta serie de artículos. Mientras lo hacía, sucedieron varios hechos importantes en relación con la reforma agraria. Primero, la polémica que surgió en torno a las declaraciones del Ministro Jaramillo Ocampo en el Senado sobre el "fracaso de la reforma agraria" (setiembre 15). Segundo, el regreso al país del precandidato conservador, doctor Alvaro Gómez Hurtado, y la reafirmación en Cartagena, de sus conocidas tesis contra la reforma agraria, "una empresa de personas que se metieron en ella y debe sacarla adelante" (setiembre 18). Tercero, la carta política y personal del doctor Carlos Lleras Restrepo a don Guillermo Cano, Director de El Espectador, en la cual manifestó, en el caso concreto de las discusiones sobre la reforma agraria, que se abstendría de intervenir hasta que el Director General de la FAO ordenara distribuir el informe aprobado unánimemente por el Comité Internacional que presidió (setiembre 21). Cuarto, la renuncia del Gerente del INCORA, doctor Antonio Barberena, y el nombramiento del nuevo Gerente, Ingeniero Jaime Zambrano Campo, Vicepresidente de la Junta Directiva del Ingenio "La Manuelita" (setiembre 24). Quinto, la brevísima declaración del ex-Presidente Lleras Restrepo, en el banquete conmemorativo de los 20 años de ACOPI, que no estaba satisfecho, de ninguna manera, con lo que se ha hecho hasta ahora en el proceso de reforma agraria (setiembre 24). Sexto, la publicación en la prensa del documento de la Asociación Nacional de Industriales, como conclusión de la asamblea nacional que tuvo lugar en Medellín, en el cual fija la posición de la industria sobre diversos asuntos nacionales, incluyendo la reforma agraria "de cuyo acierto o desacierto", dijo la ANDI, "depende en gran medida la posibilidad del desarrollo fabril de Colombia" (octubre 2). Séptimo, las primeras declaraciones del Ingeniero Zambrano en las cuales dijo que "es absolutamente indispensable imprimir una aceleración al proceso de reforma agraria" (octubre 2).

2. Ocurre un hecho de gran importancia: la publicación del informe Lleras

Ocurrió entonces un hecho de gran trascendencia: la publicación simultánea, en El Espectador y en El Tiempo (octubre 5 a 9) del Informe Lleras, a la FAO, sobre la reforma agraria en el mundo. El ex-Presidente y sus compañeros de Comité analizan en su informe la experiencia en América Latina, incluyendo el caso de Colombia; y los obstáculos encontrados y los progresos alcanzados en el Primer Decenio del Desarrollo. Hacen, a su vez, importantes recomendaciones sobre el futuro de la reforma agraria.

Siguieron sucediendo hechos importantes. El 12 de octubre, el Secretario General del Ministerio de Gobierno denunció un nuevo plan de invasiones de tierras. Dijo que numerosas familias campesinas habían invadido más de 120 fincas de propiedad particular en los Departamentos de Antioquia, Atlántico, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Tolima y Valle del Cauca, como parte de un plan coordinado, promovido por agitadores y falsos profetas del cambio social. Anunció que las autoridades serían implacables para castigar a los responsables. Al día siguiente, el Ministro de Gobierno, doctor Abelardo Forero Benavides, manifestó que no creía que se tratara de un plan preconcebido, simultáneo y organizado. Dijo que el Gobierno estaba en capacidad de solucionar el problema conversando cordialmente con los campesinos. Por su parte, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos declaró que las recientes movilizaciones del campesinado son evidentemente consecuencia de las angustiosas condiciones de vida del campesino, que continúan deteriorándose progresiva e inexorablemente; y del ritmo desesperadamente lento del proceso de reforma agraria, que se ha detenido de manera definitiva (El Espectador, octubre 14).

El 13 de octubre, El Siglo publicó en primera página un cable enviado por el Senador Raimundo Emiliani Román, y uno de sus compañeros de grupo político, al Director General de la FAO, en Roma, en el cual denuncian el informe del doctor Lleras Restrepo. Dicen que el informe "no hace sino repetir y exagerar exactamente los mismos errores de la reforma agraria que implantó aquí en Colombia como jefe político y Presidente, que han causado su desastre agropecuario acompañado al más increíble despilfarro fiscal del que difícilmente podrá restablecerse".

El 14 de octubre, al tomar posesión el nuevo Gerente del INCORA, Ingeniero Jaime Zambrano Campo, dijo que estaba de acuerdo con el contenido conceptual del informe del doctor Lleras Restrepo. Manifestó que era necesario fijar una línea divisoria entre las tierras adecuadamente explotadas, que están cumpliendo una función social y una función económica, y las inadecuadamente explotadas, que deben ser objeto de una reforma agraria acelerada. Expresó que la reforma agraria debe ser un proceso productivo y debe hacerse en tierras de buena calidad. Indicó que los programas de desarrollo del INCORA deben orientarse fundamentalmente a disminuir la brecha existente entre los ricos y

los pobres. Finalmente, manifestó que la reforma agraria debe ser un propósito nacional que acelere el desarrollo; por tanto, es indispensable la aprobación del proyecto de modificaciones a las leyes agrarias presentado al Congreso por el Ministro de Agricultura. Al darle posesión, el Presidente Pastrana reafirmó que debe haber más reforma agraria. Dijo el señor Presidente que ésta tendrá un gran impulso en su organización, su desarrollo y sus propósitos.

En reuniones informales que tuvo el ex-Presidente Lleras Restrepo en la Sociedad Económica de Amigos del País, los días 14 y 15 de octubre con dirigentes populares de Bogotá, hizo una defensa de la obra realizada por el Frente Nacional; de los avances importantes logrados por el liberalismo dentro del Frente Nacional, y de su obra de Gobierno, de los cambios materiales y de legislación que se ha querido deformar e ignorar para anunciar todo proyecto como nuevo. Manifestó el ex-Presidente que la reforma agraria ha ido muy despacio, que la ley que se hizo no es buena, pero que creó los instrumentos necesarios para poner en marcha un proceso de reforma agraria que habrá que mejorar e impulsar. Finalmente, el ex-Presidente destacó que estamos en presencia de un país nuevo, con nuevas generaciones, nuevos problemas y nuevos sentimientos en las gentes. Esto requiere nuevos cauces políticos y un camino nuevo para Colombia, que la gente misma debe señalar, para reunir las fuerzas viejas y las fuerzas nuevas de la nación alrededor de una obra y de una política de izquierda constructiva.

El 17 de octubre, el Gerente Zambrano concedió un reportaje exclusivo a El Espectador, en el cual por primera vez, hace comentarios a fondo sobre sus ideas y sus planes. "La revolución podría sobrevenir en cualquier momento -dice- con catastróficos resultados para la paz social y el desarrollo económico del país si no se acelera el proceso de reforma agraria, al cual se oponen ciertas personas que viven a espaldas de la realidad nacional".

El mismo día la prensa publicó las declaraciones que el Ministro Jaramillo Ocampo hizo en el programa radial "Oiga Colombia". Sobre el Informe Lleras, dijo el Ministro: "Considero que se trata de un estudio de mucha importancia, de mucha actualidad y muy útil para impulsar las reformas agrarias en la mayor parte de los países en vía de desarrollo. Igualmente, no tengo ninguna duda en declarar que comparto en líneas generales casi todas las tesis de ese documento. Por ejemplo, el doctor Lleras Restrepo explica que la reforma agraria es un presupuesto para el desarrollo. Yo así también lo afirmé en la exposición de motivos del proyecto presentado al Senado, porque creo que si no se logra mejorar el ingreso de los campesinos no se pueden obtener condiciones para un desarrollo de escala en el sector industrial y en otros sectores de la economía".

Mientras tanto, el Senador liberal Alberto Mendoza Hoyos fue designado ponente del proyecto de modificaciones a las leyes agrarias y, la Comisión Tercera del Senado, inició un amplio debate sobre el proyecto de ley, con participación de todos los sectores interesados.

3. Derecha e izquierda toman posesiones

Algunos han querido ver en las propuestas del señor Ministro de Agricultura una contrarreforma. Otros, hubieran preferido ver un conjunto de normas para radicalizar la reforma, que no es viable políticamente en estos momentos. Se trata mas bien de un proyecto de ley, cuidadosamente concebido y basado en buena parte en las recomendaciones de la Comisión Evaluadora, cuyo propósito es agilizar y dinamizar la reforma agraria, dentro de las posibilidades políticas actuales, para acelerar el desarrollo económico e impulsar el cambio social. No es, claro está, un instrumento para hacer una reforma agraria masiva y rápida.

Las fuerzas de derecha y las fuerzas de izquierda están tomando posiciones ante esa encrucijada. Han arreciado sus ataques los hábiles voceros de la derecha, que están realmente convencidos de que la reforma agraria, aún con la timidez con que está concebida y la lentitud con que necesariamente tiene que ejecutarse con la legislación vigente, es un desastre para el país. Entre los más caracterizados opositores de la reforma se encuentran Manuel Castellanos, conservador unionista, vocero de los empresarios agrícolas afiliados a la Sociedad de Agricultores de Colombia; el senador anapista liberal Saúl Charry de la Hoz, ganadero del Atlántico; el sociólogo socialista Oscar Delgado ("La Reforma Agraria: Ineficaz y Regresiva"); el senador conservador independiente Raimundo Emiliani Román ("El Fracaso Ruinoso de la Reforma Agraria"); el senador liberal turbayista Hernando Durán Dussán, ganadero del Meta; el representante conservador ex-belisarista del Valle, Cornelio Reyes ("Posdata al Informe Agrario"); Miguel Santamaría Dávila ("Paz o Violencia en los Campos"), conservador independiente, vocero de los empresarios ganaderos afiliados a la Federación Colombiana de Ganaderos; y otros más que, sin duda alguna aprovecharán la ocasión para salirle al paso a la reforma agraria, decididos a matarla para defenderla.

Es necesario aclarar que ninguno es enemigo de la reforma agraria en sí: son enemigos solamente de la redistribución de las tierras buenas. Están de acuerdo con la colonización y con la compra por parte del INCORA de las tierras incultas y las inadecuadamente explotadas. Todos son enemigos acérrimos del INCORA, como ha sido manejado en el pasado. Oscar Delgado, por su parte, está contra el INCORA porque es producto del Frente Nacional y, por tanto, parte del establecimiento, y porque no ha podido hacer una reforma agraria radical y masiva.

No es mi propósito desestimar ni descalificar a los voceros de la derecha. Al contrario, defienden con pugnacidad y vehemencia principios que les son caros, como el derecho de propiedad frente al derecho al trabajo; la propiedad empresarial individual frente a la propiedad comunitaria campesina; el crecimiento económico frente a la igualdad social; la preservación del sistema frente a la amenaza del cambio social.

Van a salir a su encuentro en la encrucijada voceros de la izquierda partidarios del cambio social, que están convencidos que la única manera de sacar al país del atraso es hacer una reforma agraria radical, rápida y masiva. Entre los promotores más firmes de la reforma agraria se encuentran los integrantes de la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, presidida actualmente por Francisco Barrios, conservador de Sucre; Eugenio Colorado, liberal progresista; Gastón Jiménez, conservador belisarista, y otros líderes sindicales de la Federación Agraria Nacional, afiliada a la Unión de Trabajadores de Colombia; el senador liberar progresista Apolinar Díaz Callejas, de Sucre; el economista socialista Antonio García; el senador anapista liberal Guillermo Hernández Rodríguez; Carlos Villamil Cháux ("Testimonio de la Reforma Agraria"), liberal progresista del Cauca, ex-gerente general del INCORA; J. Emilio Valderrama, senador conservador progresista de Antioquia, ex-ministro de Agricultura; Monseñor Raúl Zambrano Camader, del Cauca, Obispo de Facatativá, representante de las Organización de Acción Social Católica en la Junta Directiva del INCORA, quien es designado por la Conferencia Episcopal; y otros. Para defender la reforma agraria, proponen radicalizarla; pero actualmente están a la defensiva.

En el centro, ciudadanos distinguidos que ocupan importantes posiciones en la banca, la industria y la política, buscan afanosamente alternativas al problema agrario que permitan mantener la propiedad privada de la tierra, para desarrollar la agricultura de tipo empresarial. Voceros destacados de esa corriente centrista son ciudadanos conservadores como Samuel Hoyos Arango y Mario Laserna Pinzón, y ciudadanos liberales como Hernán Echavarría Olózaga ("La Verdadera Reforma Agraria") y Joaquín Vallejo Arbeláez. Mario Laserna y el Grupo de Desarrollo Democrático han propuesto una alternativa para aprovechar y aumentar la capacidad empresarial agropecuaria, propuesta que reasumiré más adelante.

No es del caso entrar a analizar aquí la posición, bien conocida por cierto, de los diez grandes jefes políticos del país: los expresidentes Lleras Camargo, Lleras Restrepo, Ospina Pérez, Rojas Pinilla y Valencia; y los precandidatos Belisario Betancourt, Alfonso López Michelsen, Alvaro Gómez Hurtado, María Eugenia Rojas de Moreno Díaz y Julio César Turbay Ayala.

Una cosa es clara: la reforma agraria rompió las barreras de los partidos políticos tradicionales. Será, inevitablemente, uno de los grandes temas de la próxima campaña presidencial y de las campañas posteriores. Producirá, inexorablemente, un realineamiento entre las fuerzas de la izquierda, que querrán hacerla radical y rápida y las fuerzas de la derecha, que querrán detenerla y acabarla.

4. Un estudio en cinco partes

Han ocurrido, pues, hechos importantes mientras escribía estos artículos. Y seguirán ocurriendo, porque el nuevo debate agrario, preludio de la próxima campaña presidencial, apenas comienza.

A pesar de todo lo anterior, al preparar estos artículos me he abstenido deliberadamente de comentar esos hechos. He querido expresar mi propio criterio, decantado a través de varios años en los cuales he visto de cerca el proceso de reforma agraria del país, en el cual he participado. Creo que así puedo contribuir mejor a la discusión pública que ha solicitado el señor Ministro de Agricultura sobre las modificaciones propuestas a las leyes agrarias. Debate público que apenas comienza.

Para facilitar el análisis de la encrucijada por la cual atraviesa la reforma agraria, he agrupado estos artículos en cinco partes, a saber:

Parte primera, posiciones políticas frente a la reforma agraria (secciones 1 a 4).

Parte segunda, el INCORA, blanco de los ataques a la reforma agraria (secciones 5 a 20).

Parte tercera, la reforma a la reforma (secciones 21 a 30).

Parte cuarta, las verdaderas fallas de la reforma agraria (secciones 32 a 43).

Parte quinta, perspectivas futuras de la reforma agraria (secciones 44 a 50).

SEGUNDA PARTE

EL INCORA, BLANCO DE LOS ATAQUES A LA REFORMA AGRARIA

5. El INCORA ha sido el motor de la reforma agraria

La Ley 135 de 1961 creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y el gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo lo puso en marcha en 1962.

Hacía menos de un año que los gobierno de los 21 Estados Americanos por iniciativa del Gobierno de Colombia, me había elegido como Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, cuando el doctor Carlos Lleras Restrepo, entonces jefe del Partido Liberal, me dijo que el Presidente Lleras Camargo quería que yo fuera el primer Gerente del INCORA.

Vine a Bogotá desde México, donde estaba adelantando gestiones oficiales relacionadas con mi cargo en el IICA. Le expliqué al Presidente que había emprendido una reestructuración del IICA en sus objetivos, sus programas, y su organización, para darle una nueva dimensión. Era mi propósito le dije, que el IICA concentrara sus esfuerzos en el desarrollo institucional, para ayudarle a los gobiernos de los países miembros a desarrollar sus propias instituciones de educación avanzada, de investigación agropecuaria, y de desarrollo rural; y darle alcance continental ya que, hasta entonces, su programa regular de actividades operaba solamente con base en Turrialba, Costa Rica.

Le expliqué que, para darle esa nueva dimensión al IICA, lo había desarmado y tenía todas las piezas sueltas. Tenía que armarlo de nuevo. Por tanto al agradecerle su confianza, decliné su tentadora oferta, porque era imposible para mí regresar a Colombia entonces, para poner en marcha el INCORA.

Regresé a mi sede de trabajo en Costa Rica, donde, efectivamente, logré darle una nueva dimensión al IICA y ampliar considerablemente sus programas y su radio de acción. Hasta que el Presidente Lleras Restrepo me pidió que regresara, para ser su primer Ministro de Agricultura. Le tocó a Enrique Peñalosa Camargo poner en marcha el INCORA, en circunstancias difíciles. Con gran dinamismo, mística y consagración, hizo del INCORA, en poco tiempo, un organismo altamente eficaz. Tan eficaz que muchos de los que se decían amigos de la reforma agraria comenzaron a compatir acerbadamente a Enrique Peñalosa y al INCORA, apenas se dieron cuenta que le había dado al Instituto capacidad de acción. Los enemigos de la reforma agraria confían en que lograrán acabar con la reforma agraria si acaban con el INCORA. En lo cual no les falta razón. Porque, mal llevada como dicen que ha sido llevada, algo ha hecho el INCORA. Lo suficiente, al menos, para dar esperanza a los campesinos, que ahora están organizados.

El INCORA ha sido el motor de la reforma agraria; por eso lo atacan acérrimamente. Las críticas han proliferado a medida que ha avanzado la reforma agraria. Unas son objetivas y constructivas; la mayoría son exageradas y tendenciosas. Son tantas que Eduardo Ramos López, sociólogo especializado en comunicación, preparó recientemente para el Centro Interamericano de Ciencias Agrícolas (CIRA) del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) una compilación de 87 críticas a la reforma agraria colombiana y al INCORA, agrupadas en 38 temas, que van desde la adecuación de tierras, adjudicación de parcelas, administración del INCORA, adquisición de tierras, aparceros y asignación de contrato (letra A), hasta la titulación y los tribunales agrarias (letra T).

No es del caso entrar aquí a hacer un análisis de todas las críticas al INCORA. Voy a limitarme a aclarar algunos aspectos de las relacionadas con la adquisición y adjudicación de tierras, a través de los programas de simple parcelación, colonización y adecuación de tierras (distritos de avenamiento y riego); y a los

aspectos globales de los ingresos recibidos y de las inversiones hechas. Esto con el objeto de contar con una perspectiva real para analizar las modificaciones a las leyes agrarias propuestas por el señor Ministro de Agricultura.

Más adelante analizaré brevemente las verdaderas fallas de la reforma agraria; que no son los errores que pueda haber cometido el INCORA, como se ha querido hacer creer a la gente.

6. Ha habido baja en la producción agropecuaria?

Hacen falta estudios serios y objetivos, basados en investigaciones hechas sin prejuicios, para determinar la dimensión exacta de críticas como la cantinela de que el INCORA está acabando con la producción agrícola y con las inversiones en el campo. Los enemigos de la reforma agraria citan cifras de producción escogidas caprichosamente para "demostrar" que ha habido una fuerte baja en la producción agrícola. Aunque a la cosecha siguiente, la fuerte baja se traduzca en una cosecha excesiva, que haga bajar los precios que recibe el productor. El fenómeno de baja de los precios naturalmente, también se lo cargan al INCORA, como le cargan el invierno. Si la producción de trigo disminuye en las tierras altas, no dicen que aumenta la de cebada en las mismas tierras. Como no dicen que en las tierras cálidas baja el maíz, pero aumenta el sorgo; o al aumentar la soya disminuye el frijol. Si hay una cosecha excesiva de papa y caen los precios, los agricultores disminuyen las siembras de papa para la cosecha siguiente, y siembran mas bien de otro cultivo.

Todo ésto, no por el INCORA, sino porque el empresario agrícola, lo mismo que el campesino raso, busca la rentabilidad de sus inversiones.

Si el DANE publica cifras que muestran una expansión de la producción agrícola, entonces dicen que las estadísticas del DANE no son buenas. Dejemos pues esta discusión para cuando haya estudios mas completos sobre la producción agrícola, que tengan en cuenta los altibajos estacionales, la sustitución de cultivos y las tendencias históricas. Ciertamente es importante llevarle el pulso a la producción agropecuaria y determinar en qué forma la afectan favorable o desfavorablemente las políticas gubernamentales sobre crédito, tecnología, mercadeo, tributación, redistribución de tierras, comercio exterior, salarios, industrialización, regulación de precios, control monetario y otras más.

La política de redistribución de tierras es sólo una de las políticas, y no necesariamente la más importante, para estimular o desestimular la producción. La producción y la productividad son fundamentales, claro está, como parte de una política de reforma agraria. Pero como un medio, no como un fin. Los fines de la reforma agraria son mas sociales y políticos que económicos. Hay que mejorar la productividad y aumentar la producción, pero dentro de un sistema democrático de propiedad que permita distribuír equitativamente los ingresos para elevar el nivel de vida de la gran masa campesina y darle participación decisoria en la vida nacional.

7. Se han desestimulado las inversiones en el campo?

Tambien faltan estudios concretos y objetivos sobre las inversiones en el campo. No hay duda que la producción del campo, especialmente el café y la ganadería, han sido fuentes de capitalización y desarrollo urbano.

Durante el gobierno de la Junta Militar en 1958, Jorge Mejía Salazar, entonces Ministro de Agricultura, logró la aprobación de un Decreto-Ley, mediante el cual se concedieron exenciones tributarias a quienes invirtieran en el campo. Hay evidencia que esas exenciones tributarias, que fueron otorgadas durante 10 años, hasta 1968, estimularon las inversiones en el campo. Según la Comisión Evaluadora, entre 1958 y 1970 hubo un aumento de 55% en los bienes de capital del campo, aparte del valor de las tierras.

En los últimos años, en buena parte por temor al INCORA, se han intensificado la ganadería y la agricultura en zonas de tierras buenas como el Magdalena Medio, los llanos del Tolima, el Sinú, el Cesar y el Valle del Cauca. Allí se ha desarrollado una agricultura empresarial importante. La agricultura empresarial requiere fuertes inversiones de capital. Por tanto, mal puede haberse desarrollado esa agricultura sin inversiones provenientes de capital urbano, de reinversiones del capital rural, o del crédito. El crédito agropecuario,por ejemplo, ha aumentado considerablemente en la última década, especialmente a partir de 1966.

Es lógico pensar, entonces, que ha habido descapitalización del campo? No lo es. En cambio, es lógico pensar que el temor a reforma agraria esté creando incertidumbre y, por tanto, pueda desestimular las inversiones futuras. Como la está creando la posibilidad de establecer la renta presuntiva. Es dudoso, por tanto, que sea conveniente una política de reforma agraria que amenace con afectar indiscriminadamente a todas las empresas agrícolas, pero que en la práctica no pueda hacerlo por restricciones legales y financieras o por presiones políticas. Por eso algunos consideran que es preferible una reforma agraria drástica, masiva y rápida. En todo caso, sería importante contar con estudios objetivos y concretos para saber cuál es la situación real sobre las inversiones en el campo en relación con las políticas gubernamentales sobre precios, crédito, tributación, regulación monetaria, redistribución de la tierra y otras similares.

Porque, nuevamente, la reforma agraria es solamente una de las políticas gubernamentales que puede atraer o desestimular las inversiones en el campo.

Con auspicios del Banco de la República vengo efectuando desde hace algunos meses con Maria Cristina Moreno, Economista Agrícola, unos estudios sobre los factores claves que influyen en el desarrollo agropecuario, tales como la utilización de los recursos naturales (incluyendo la tierra); el empleo y el trabajo; las innovaciones tecnológicas; el crédito; y la comercialización. En el

estudio que estamos terminando en su parte descriptiva sobre la capacidad de empleo del sector agropecuario hemos iniciado, con la colaboración del Economista Roberto Junguito, de la Fundación para el Desarrollo Educativo (Fedesarrollo), un estudio a nivel de finca, para determinar objetivamente las relaciones entre el tamaño de la empresa, el capital invertido, el uso de los insumos tecnológicos y el empleo de mano de obra. Ese tipo de estudios puede dar pautas sobre las políticas de desarrollo agropecuario aconsejables.

Veamos ahora la realidad de las críticas que se le hacen al INCORA sobre la adquisición y la adjudicación de tierras, y sobre sus ingresos y sus inversiones.

8. La adquisición de tierras ha tenido un ritmo lento

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del área total de Colombia, que es de casi 114 millones de hectáreas, 64 millones son selva, 33 millones están en pastos y solamente 5.5. millones en cultivos. Según el INCORA, las tierras planas, arables, de alta capacidad de producción, son solamente 3 millones de hectáreas. Se estima que otros 10 millones de hectáreas podrían utilizarse también en agricultura y ganadería intensivas, pero con fuertes inversiones en obras de adecuación o de colonización.

Recientemente, el ex-gerente del INCORA, doctor Antonio Barberena, (El Tiempo, Agosto 22, 1971) señaló que en sus diez años de operación, el INCORA ha adquirido solamente 270.503 hectáreas. De éstas, 251.800 fueron compradas (1.614 predios) y 18.703 (33 predios), fueron expropiadas. A eso se refería el señor Ministro de Agricultura, doctor Hernán Jaramillo Ocampo, en su reciente intervención en el Senado de la República, cuando dijo que en Colombia "no se ha hecho reforma agraria". Si por reforma agraria se entiende únicamente la expropiación masiva y rápida de las tierras adecuadamente explotadas, sin pago, o con pago muy reducido y diferido a largo plazo, para entregárselas a los campesinos sin costo, o a un costo muy bajo, evidentemente se ha hecho muy poca reforma agraria en Colombia. Eso lo dicen también las asociaciones de usuarios y los sindicatos campesinos, y lo proclaman los voceros de la extrema izquierda. Sin embargo, los voceros de la reacción derechista han montado una eficiente maquinaria para decirle incesantemente al país que la reforma agraria, que ha afectado solamente 1.647 predios en un país que, según el censo de 1960, tenía 1'209.672 propiedades rurales, ha causado fuertes bajas en la producción agropecuaria, ha descapitalizado el campo y, prácticamente ha arrasado al país, porque al INCORA se le culpa de todo, hasta del mal tiempo.

Conviene señalar que, si bien el ritmo de adquisición de tierras por el INCORA ha sido lento, se aceleró considerablemente a partir de 1969. Como lo manifestó la Comisión Evaluadora de la Reforma Agraria, en 1969 y 1970, o sea en

los dos últimos años de la administración Lleras Restrepo, el INCORA adquirió la mitad de todas las tierras adquiridas desde 1962.

9. El INCORA sí ha adjudicado las tierras adquiridas

Según otras declaraciones hechas recientemente por el ex-gerente del INCORA, doctor Barberena (El Tiempo, setiembre 11, 1971), de esas tierras adquiridas por el INCORA solamente 77.988 hectáreas (descontando 5.548 hectáreas no utilizables) permanecen aún en posesión del INCORA, y están en trámite de entrega a los campesinos, es decir, cerca del 70% de las tierras adquiridas están siendo utilizadas. Un total de 139.459 hectáreas han sido entregadas a 8.948 familias campesinas, con título de propiedad o en asignación, mientras se les entrega el título. Otras 47.790 hectáreas han sido utilizadas para construír viviendas, carreteras, obras de adecuación, y centros administrativos, o para constituir reservas forestales.

Sin embargo, ha circulado como cierta la falacia fabricada deliberadamente por los enemigos de la reforma agraria que quieren convencer a la gente que el INCORA tiene en su poder varios millones de hectáreas y es, por tanto, un gran latifundista. Alegan que el INCORA debe proceder de inmediato a entregar a los campesinos pobres esas grandes extensiones de tierras en vez de seguir desalentando a los empresarios con la amenaza de expropiarles sus tierras. Ya vimos que el INCORA ha expropiado, en diez años, solamente 33 predios con un total de 18.500 hectáreas, ha entregado ya el 70% de la tierra adquirida y el resto está en proceso de entrega a los campesinos. Dónde está el latifundio del INCORA? En las tierras baldías? Allí tampoco está.

10. El INCORA ha hecho más de 100.000 propietarios en tierras de colonización

Frecuentemente dicen los enemigos de la reforma agraria que el INCORA debe dedicarse exclusivamente a entregar a los campesinos pobres, tierras difíciles de trabajar, en zonas malsanas de colonización, lejanas y de muy difícil acceso. Sostienen que debe dedicarse exclusivamente a colonizar en vez de afectar las tierras buenas que ya gozan de las ventajas de las carreteras, la fuerza eléctrica y el acceso fácil a servicios como escuelas y hospitales, construídos por cuenta del Gobierno.

Puesto que la legislación vigente, la limitación de recursos financieros y la oposición sistemática de los grupos empresariales que tienen poder político han impedido que se den tierras buenas a los campesinos sin tierra, el INCORA ha dedicado buena parte de sus recursos a esa labor complementaria de la reforma agraria: la colonización. Y lo ha hecho con éxito. Ha dado título de propiedad a 104.159 familias de colonos que son propietarios de 3'351.000 hectáreas de tierra. Ya vimos que las tierras planas y buenas, aptas para una agricultura intensiva, son solamente 3'000.000 de hectáreas. Es decir, que el

INCORA ha extendido la frontera agrícola. Ha agregado 65% de tierra a la extensión cultivada en 1960.

Ese gran esfuerzo, que se ha adelantado en 12 zonas de colonización, ha requerido la inversión de 500 millones de pesos, para construir vías de penetración, escuelas, centros de salud y otras obras de infraestructura, esenciales para la supervivencia del colono, pero que son muy inferiores a las que ha construído el Gobierno en las otras regiones del país. Contínuamente se le dice al Gobierno que construya más carreteras, más escuelas, más hospitales, más estaciones experimentales en las regiones pobladas del país. Esas sí son buenas inversiones; pero si las hace el INCORA en las zonas de colonización para los que no tienen nada y arriesgan su salud y su vida para sobrevivir, es un despilfarro.

En vez de reconocer ese gran esfuerzo por drenar el exceso de población de los minifundios y darle mejores condiciones de vida a las familias que van en busca de nuevas tierras, los críticos de la izquierda dicen que esa labor no cuenta y los críticos de la derecha cargan esos costos, más los de los distritos de riego, los de crédito supervisado y todas las demás inversiones del INCORA, al costo de instalar a las 8.948 familias que han recibido tierras en otras regiones del país. Dicen entonces que el costo de la reforma agraria, por familia y por parcela, es monstruoso. Es como cargar todo el costo de la carretera panamericana a los pocos pobladores que viven en el tapón del Darién.

Será necesario prestar mayor atención en el futuro a la conservación de los recursos naturales en las zonas de colonización, teniendo en cuenta la vocación de las tierras. Es decir, si son aptas solamente para explotaciones forestales, actividades ganaderas o cultivos permanentes; o si se pueden utilizar para cultivos temporales. Sería conveniente que el INCORA trabajara más estrechamente con el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) y las Corporaciones Regionales, no sólo en relación con la colonización sino también para defender y desarrollar las cuencas hidrográficas, particularmente las que suministran aguas a los distritos de riego.

11. El INCORA ha recuperado para la Nación 3.4 millones de hectáreas

Cuando se creó el INCORA, el legislador le trasfirió las responsabilidades que habían tenido anteriormente otros organismos oficiales en relación con la aplicación de la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras. La Ley de Tierras presentada al Congreso Nacional por el Presidente Alfonso López, fue el primer esfuerzo efectivo que se hizo en el país para darle la propiedad de la tierra a quien la trabaja. La Ley 200 le dió una solución jurídica a las luchas, cada vez más violentas, entre los ocupantes de hecho (colonos) y los dueños de títulos sobre tierras que no trabajaban.

Consagró esa Ley dos principios básicos. El primero, la presunción de que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por los particulares y explotados económicamente. Con anterioridad, la presunción era a favor del Estado. En el caso de tierras que habían sido baldías, bastaba la posesión inscrita para acreditar la propiedad privada; no se requería la posesión económica. El segundo, la extinción del derecho del dominio de propiedad privada, a favor de la Nación, sobre los predios rurales en los cuales se dejara de ejercer la posesión económica durante 10 años.

Por diversas razones, entre ellas por falta de un organismo realmente capacitado para recuperar las tierras baldías no utilizadas económicamente por los particulares y para titular las tierras baldías a favor de los colonos que las trabajan, la aplicación de la Ley había tenido alcances muy limitados. Desde que el INCORA se hizo cargo de esas funciones, se ha extinguido el dominio sobre 3'403.016 hectáreas.

Según declaraciones recientes del ex-gerente del INCORA, doctor Antonio Barberena, de ese total de tierra recuperada para la Nación, 873.595 hectáreas están tituladas y ocupadas por colonos, como parte de los 3'351.000 hectáreas tituladas a colonos por el INCORA; 821.457 son inutilizables y 77.303 forman parte de reservas naturales. Es decir, que 1'631.261 hectáreas han sido reincorporadas al dominio de la Nación, como los otros 78 millones de hectáreas que tiene el país en selvas, montañas y tierras inundables, de las cuales menos del 15% son utilizables, con fuertes inversiones de adecuación y colonización.

Sin embargo, los mismos que no quieren que el INCORA les entregue a los campesinos tierras buenas que les permita mejorar sus ingresos y elevar su nivel de vida, y quieren que el INCORA haga colonización en vez de reforma agraria, dicen que las tierras de la Nación son una gran finca del INCORA, un inmenso latifundio oficial de tierras muy buenas. Decir que el INCORA, como administrador de los baldíos nacionales, que los entrega a quien quiera colonizarlos, es un latifundista, es como decir que la Armada es la propietaria de las aguas territoriales de la Nación porque las patrulla.

El empresario que realmente trabaja su tierra, que vive en ella y de ella vive, merece estímulo y apoyo. Como lo merece el que arriesga la vida y la de sus hijos para irse a colonizar las tierras baldías. Pero mucho mal le hacen a los empresarios rurales quienes quieren engañar a los campesinos pobres y al país diciéndoles que el INCORA tiene en su poder varios millones de hectáreas de tierras buenas, bien situadas, con buen clima, que no requieren inversiones oficiales ni privadas y están listas para que las trabajen los campesinos que sobran en las regiones densamente pobladas del país.

El hecho de que el INCORA haya entregado entre 1962 y 1968 tantos títulos de propiedad en tierras baldías como todos los títulos entregados entre 1820 y 1960, tampoco se reconoce como una muestra de la eficiencia del INCORA, ni se acredita a su labor.

12. Los distritos de riego son inversiones en desarrollo regional

Hace unos años, durante el Gobierno del Presidente Ospina Pérez, se encomendó a la Caja Agraria que planeara y desarrollara un vasto plan de obras de riego. Como eran obras costosas y complejas y no había experiencia técnica en esa materia en el país, la Caja Agraria contrató el diseño y construcción de las obras de riego a importantes firmas de ingeniería de Estados Unidos, que sí la tenía. Alcanzó la Caja a terminar el distrito de riego del Coello y el Saldaña, en el Tolima, y había diseñado otros en la Costa Atlántica y otras partes del país, cuando fue establecido el INCORA para poner en ejecución la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria y la responsabilidad de la construcción de los distritos de riego proyectados pasó a la nueva organización.

Casi simultáneamente, quienes habían alabado que se hicieran inversiones en distritos de riego se convirtieron en enemigos de esas obras. Por qué? Por una razón muy sencilla: porque habría redistribución de la tierra y de los ingresos. El mandato confiado a la Caja Agraria no contemplaba hacer una reforma agraria. Por tanto, las cuantiosas inversiones que se hicieran con fondos públicos aportados por todos los contribuyentes, beneficiarían a unos pocos propietarios de grandes extensiones de tierras muy buenas que, por las inundaciones periódicas y los prolongados veranos, tenían que dedicar sus tierras solamente a la ganadería extensiva y a unos pocos cultivos de alto riesgo y bajo rendimiento.

Repentinamente, con el riego, sus tierras se valorizaron considerablemente. Unos pocos aumentaron su riqueza, sin esfuerzo de su parte, como pasó en las tierras regadas. El aumento en los costos de producción para quienes no tenían capital ni acceso al crédito, desalojó a muchos minifundistas, de modo que se concentró aún más la propiedad. Pero nadie formuló ningún reparo. Al traspasarle al INCORA la responsabilidad de los nuevos distritos de riego, la Ley 135 de 1961 le dió el mandato de parcelar las tierras entre los campesinos. Desde entonces, las obras diseñadas por las firmas expertas contratadas por la Caja Agraria se convirtieron en errores colosales del INCORA, por obra y gracia de los enemigos de la reforma agraria que trabajan día y noche para convencer al país que esas obras no se justifican y son un costoso fracaso.

No es del caso analizar aquí en detalle los alcances, los resultados y las perspectivas de los distritos de riego construídos por el INCORA. Mis puntos de vista sobre la utilidad económica y social de las inversiones hechas por el país en las obras de desarrollo regional que son los distritos de riego, están consignados en

las intervenciones que tuve en el Senado como Ministro de Agricultura del Gobierno del Presidente Lleras Restrepo. Los comentarios que hice en el Senado de la República en el debate promovido en 1967 por los Senadores Pedro Castro Monsalvo, Raimundo Emiliani Román y Benjamín Burgos Puche aparecen bajo el título "La Reforma Agraria Colombiana: La Labor del INCORA" en las páginas 131 a 163 del Tomo II, "El Caso de Colombia", del libro "Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola". En ese libro, publicado en San José, Costa Rica, en 1969, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA recogió mis pronunciamientos como Director General del IICA en el período 1960-1968 y algunas cosas que he escrito a través de 25 años sobre la agricultura colombiana. Por otra parte, en otro debate sobre el INCORA, promovido en julio de 1970 por los Senadores Raimundo Emiliani Román y Guillermo Hernández Rodríguez, aclaré supuestos errores del INCORA en relación con los distritos de riego en construcción.

13. Las inversiones en distritos de riego se pagarán con creces

Como lo puntualizó recientemente el Senador Apolinar Díaz Callejas en la constancia sobre las inversiones del INCORA que presentó en la sesión del 21 de septiembre de 1971, otros países de América Latina han hecho grandes esfuerzos para dotar de riego sus tierras. México tiene bajo riego 3'300.000 hectáreas; Chile 1'520.000; Perú 1'450.000; Argentina 1'120.000; Venezuela 360.000. En esos países se han hecho fuertes inversiones en la construcción de distritos de riego para eliminar los riesgos de las inundaciones periódicas y las sequías prolongadas y regular el manejo de las aguas, para montar polos de desarrollo regional sobre la base de una agricultura y una ganadería intensivas.

Los novecientos millones de pesos que ha invertido el INCORA en los 16 distritos de riego en diez años son menos del 4% de las inversiones públicas de 23.000 millones de pesos que harán el Gobierno Nacional y los institutos descentralizados en un solo año, en 1971. Es decir, el INCORA ha invertido en los distritos de riego, en diez años, el 2% de lo que el Gobierno, incluyendo todos los Ministerios y los institutos descentralizados, gastan e invierten en un solo año, que es del orden de 44.000 millones de pesos. Sin embargo, los enemigos de la reforma agraria se quejan del enorme despilfarro que significa para el país construír esas obras fundamentales de desarrollo regional que, cuando se terminen, apenas colocarán a Colombia en quinto lugar en América Latina, muy por debajo de México, Argentina, Chile, Perú y Venezuela, con cerca de 300.000 hectáreas. Habrá que invertir más, no menos, en distritos de riego, para terminar los que están en construcción. Las inversiones que se hagan se pagarán con creces en pocos años, solamente con el aumento que habrá en la producción por la alta productividad e ingresos de la agricultura y la ganadería intensivas que son posibles con el riego.

Los campesinos que están utilizando ya las 36.200 hectáreas que han recibido con riego en propiedad, tienen una productividad alta en sus cultivos, e ingresos varias veces superiores a los que tenían antes. Sin embargo, los enemigos

de la reforma agraria pretenden cargar a esas hectáreas ya en uso los costos de todas las inversiones hechas hasta ahora, para "demostrar" que hay un altísimo costo por hectárea que, según ellos, arruinará a los parceleros. Sería como cargarle los costos de los embalses y conducción de aguas del acueducto de Bogotá a los predios por donde pasan las grandes tuberías de conducción. No dicen, naturalmente, que las inversiones hechas por el INCORA incluyen los centros administrativos, las represas, los canales primarios de riego y de drenaje y buena parte de los canales secundarios. Esas obras, ya construídas, van a suministrar agua y servicios para regar 241.860 hectáreas netas, tan pronto se hagan las inversiones adicionales para construír los canales terciarios que llevarán el agua a todas las parcelas.

El ex-gerente del INCORA, ingeniero Carlos Villamil Cháux, explicó gráficamente esa falacia en una de las entregas de su "Testimonio de la Reforma Agraria". Dijo allí que cargarle todas las inversiones hechas hasta ahora en los distritos de riego al costo de las parcelas que ya tienen agua sería lo mismo que cargarle todo el costo de la construcción del edificio de 40 pisos de Avianca en Bogotá, a quienes compraron los primeros pisos terminados.

Sin embargo, los enemigos de la reforma agraria que militan en la extrema izquierda sostienen que las inversiones en distritos de riego que ha hecho el INCORA no son reforma agraria. Sí lo son, naturalmente, puesto que ha habido redistribución en la propiedad de la tierra. De lo contrario, no criticarían tan acerbadamente al INCORA los antiguos propietarios por haberlos "despojado" de sus haciendas ganaderas para entregárselas a campesinos "ignorantes".

Otra cosa es que las inversiones en la construcción de distritos de riego no deben cargarse al costo de la reforma agraria. Son obras de infraestructura costosas y de utilidad común, como la construcción de carreteras, de acueductos y de centrales hidroeléctricas. En Mexico, las inversiones en distritos de riego las hace la Secretaría de Recursos Hidráulicos y en Venezuela el Ministerio de Obras Públicas. En Colombia, la ley se las encomendó al INCORA, pero bien han podido encargárselas a un instituto especializado en recursos hidráulicos, como lo propuso Alfonso López Michelsen. En todo caso, no tiene por que cargársele a la reforma agraria el costo de esas obras de infraestructura.

14. El INCORA sí sabe cuánto ha recibido

Frecuentemente se argumenta que el INCORA no sabe cuánto ha recibido, ni cuánto ha gastado. El INCORA sí lo sabe. También lo sabe la Contraloría General de la República, que ha fiscalizado minuciosamente los ingresos y egresos del Instituto, desde su fundación. Lo sabe también el país. Los únicos que dicen no saberlo son los enemigos de la reforma agraria, que no quieren saberlo, para magnificarlo a su antojo.

A marzo de 1971, fecha del retiro del ingeniero Carlos Villamil Cháux de la Gerencia del INCORA, el Instituto había recibido en diez años, por todos los conceptos, la suma total de $3'887.879.000. A pedido del Senador Hernando Durán Dussán el Contralor General de la Nación ha puesto al día esas cifras: desde su fundación en 1962, el INCORA ha tenido ingresos por un tal de $4.097 millones (El Siglo, octubre 1, 1971).

En la entrega número seis de su "Testimonio" (El Espectador, Junio 23, 1971), Villamil explica el origen de esas cifras, que da completas. En números redondos, esos 3.887 millones provienen de: aportes en dinero efectivo del Gobierno Nacional 2.413 millones; valorización de obras de riego y venta de tierras y servicios 94 millones; sumas recibidas de organismos internacionales de crédito para inversiones 206 millones; ingresos por concepto de pagarés y bonos emitidos para la compra de tierras 316 millones; aportes y préstamos del Gobierno y de organismos internacionales para el programa de crédito supervisado 858 millones.

Esos 3.887 millones de pesos que ha recibido el INCORA en diez años son 713 millones menos de la suma de 4.600 millones de pesos que vale la cartera de la Caja Agraria en un año. Visto de otra manera: en diez años el INCORA ha recibido, para todos sus programas, un promedio anual de 388 millones de pesos, apenas un tanto superior a lo que vale solamente la nómina anual de sueldos de los empleados de la Caja Agraria, que pasa de 312 millones de pesos. La Caja Agraria tiene actualmente 9.500 empleados en comparación con menos de 4.000 que tiene el INCORA. Sin embargo, aunque el INCORA ha hecho propietarios en los distritos de riego, las obras de colonización y las parcelaciones simples, los enemigos de la reforma agraria han dicho que el INCORA tiene más empleados que parceleros.

Soy el primero en reconocer y defender la labor de la Caja Agraria, que le ha prestado grandes servicios a la clase campesina. De tiempo atrás he considerado a la Caja como el organismo más importante del sector agropecuario. Nadie se queja de las cuantiosas inversiones que hace la Caja Agraria, ni de sus crecidos gastos de funcionamiento. Está bien que así sea, porque todo lo que invierta para favorecer a los campesinos es invertir en el futuro desarrollo de Colombia.

Pero, qué pasaría si la Caja Agraria fuera también un instrumento de reforma agraria, como debiera serlo? Si la Caja Agraria tuviera que contribuír con sus programas de crédito a la redistribución de la propiedad de la tierra, ciertamente los enemigos de la reforma agraria empezarían a decir que las inversiones de la Caja Agraria son despilfarros mostruosos, ya que invierte mucho más que el INCORA para elevar los ingresos de los campesinos colombianos y para incorporarlos efectivamente a la vida nacional.

15. Los gastos del INCORA son inversiones en el futuro desarrollo de Colombia

El INCORA también sabe cuánto ha gastado y exactamente en qué lo ha gastado. Lo sabe también la Contraloría General de la República. Recientemente el señor Ministro de Agricultura, doctor Hernán Jaramillo Ocampo, hizo en el Senado una relación exacta de lo que ha invertido el INCORA. Sin embargo, enemigos de la reforma agraria de los tres partidos políticos quisieron confundirlo, con viejos trucos como el de hacer comparaciones en fechas diferentes para señalar diferencias en las cifras.

Entre 1962 y 1970, según el análisis que hizo la Comisión Evaluadora, los gastos totales de inversión del INCORA en adecuación de tierras, crédito supervisado, adquisición de tierras y otras inversiones representaron el 81% de sus ingresos. Los gastos de operaciones (incluyendo el servicio de la deuda interna) representaron solamente el 19%.

En la constancia que presentó el 21 de setiembre, el Senador Apolinar Díaz Callejas confirmó las cifras que había dado el señor Ministro de Agricultura. Hasta setiembre de 1971, las inversiones y gastos de operación totales del INCORA, desde su fundación hace diez años, fueron de $3.637'585.000. Esos 3.637 millones de pesos fueron invertidos en: obras de ingeniería 1.371 millones, o sea el 38% del total; desarrollo agropecuario 560 millones o 15%; compra de tierras y titulación de baldíos 583 millones o 16%; dirección descentralizada para la Costa Atlántica 171 millones o 5%, y gastos de funcionamiento, aportes a otros organismos oficiales que colaboran con el INCORA, servicio de la deuda, e inversiones de los departamentos técnicos contabilizados en las oficinas centrales, 952 millones o 26%.

La diferencia de 250 millones de pesos en relación con los ingresos, explicó Carlos Villamil Cháux en la sexta entrega de su "Testimonio de la Reforma Agraria" se debe a dineros de crédito supervisado que anualmente se reembolsan y se vuelven a prestar. No se trata, dijo, de sumas nuevas recibidas, sino de rotación de las antiguas. Esta rotación de cartera, naturalmente, la utilizan los enemigos de la reforma agraria para confundir a los incautos. Suman partidas de presupuesto con la cartera del programa de crédito supervisado, que es lo mismo que sumar vacas con gallinas y llamarlas todas gallinas.

Las inversiones en obras de ingeniería, que el INCORA contabiliza como Programa de Ingeniería, han sido hechas en un 70% en obras de adecuación de tierras en los distritos de riego (55%) y en vías y caminos de penetración (15%). Las inversiones en el Programa de Desarrollo Agropecuario han sido hechas en un 75% en los programas de crédito supervisado y crédito dirigido. Las inversiones que el INCORA contabiliza como Programa de la Subgerencia Jurídica han sido hechas en un 87% en compra de tierras y titulación. De los gastos que se contabilizan en las oficinas centrales para servir los proyectos del INCORA en todo el país, los de funcionamiento en sí son solamente el 8% de las inversiones y gastos totales del INCORA. Mal puede haber, por tanto, el despilfarro administrativo que le endilgan al INCORA los enemigos de la reforma agraria.

16. El desarrollo humano a través del crédito, las cooperativas y el mercadeo han sido la mejor inversión del INCORA

El INCORA introdujo en Colombia una nueva modalidad de crédito para los campesinos que no tenían acceso a los programas de la Caja Agraria y de otros organismos de crédito; el crédito supervisado. Ha demostrado que es una buena inversión en desarrollo humano. Como lo han sido el manejo de las cooperativas de mercadeo por los propios campesinos y la organización campesina. Anteriormente, el campesino colombiano que no tenía bienes raíces que pudiera hipotecar o prendas que pudiera dar como garantía, no tenía acceso al crédito de producción. A menos que el patrono firmara por él, y en esa forma asegurara su servidumbre. En 1964, el INCORA introdujo al país una nueva modalidad de crédito que tiene como garantía solamente la capacidad del campesino para producir y para cumplir. Es un crédito con asistencia técnica, pagada por el INCORA, que le ayuda al campesino a planear la inversión y los reembolsos de acuerdo con los aumentos en la productividad, la producción y los ingresos.

Se trata de un programa de tipo económico, social y educativo, que requería una cuidadosa supervisión y manejo, para extenderlo luego gradualmente a otras regiones del país, con base en la experiencia adquirida y las posibilidades de prestar eficazmente la asistencia técnica requerida. Sin embargo, en seis años, de 1964 a 1969, el INCORA había llevado ese nuevo programa a 35.200 familias campesinas que antes estaban marginadas del crédito, que operan fincas con una extensión total de 1'100.000 hectáreas. En diciembre de 1969, la cartera en préstamo a los campesinos valía 700 millones de pesos y el programa prestaba servicios en casi la mitad de los municipios del país (400 municipios) a través de 36 proyectos regionales que operan 200 oficinas de zona.

Los resultados han sido muy satisfactorios. El análisis hecho en febrero de 1967 del 20% de los prestatarios, en una muestra tomada al azar, señaló que el ingreso bruto promedio de cada familia en el año anterior a su entrada en el programa, que era de $9.936 aumentó a $18.296 en su primer año dentro del programa, y a $23.452 en el segundo año. Es decir, al cabo de dos años el aumento del ingreso bruto en las fincas beneficiadas fue del 136%. El ahorro familiar (ingreso neto) que era de $1.714 aumentó a $3.457 el primer año y a $6.230 en el segundo año. Es decir, un aumento del 236% en dos años. El INCORA acaba de publicar una evaluación más completa, hecha recientemente por organismos ajenos al Instituto.

El costo por peso prestado que, al iniciarse el programa en 1964 fue de 27 centavos, ha sido reducido cada año; en 1969 fue solamente de menos de 6 centavos. En 1969, el 81% de la cartera había sido pagada al día, el 7% había sido prorrogada, el 10% estaba pendiente debido a cosechas o animales por vender o concesiones de prórroga bajo estudio. Solamente el 2% era cartera morosa vencida y en juicio. Aquí también, sin embargo, los enemigos de la reforma agraria han querido destruir el programa magnificando y dramatizando unos pocos casos tomados deliberadamente del pequeño porcentaje de morosos, que es muy inferior al de cualquier otra institución de crédito agropecuario.

Mediante un convenio con el Banco Ganadero, el INCORA ha extendido el crédito supervisado a los pequeños ganaderos, con préstamos de ganado en especie. Aquí también, los errores que se cometieron inicialmente en las compras de ganado por parte de comisionistas del Banco Ganadero han sido magnificados y dramatizados, para dar la impresión de que el programa ganadero ha sido una gran estafa a los campesinos.

El valor total de esos programas hasta la fecha, según las cifras que dió el senador Apolinar Díaz Callejas en el Senado, han sido de $1.514'500.000. De esa suma de 1.514 millones de pesos, 1.019 millones han sido para el programa de crédito supervisado, 346 millones para el programa con el Banco Ganadero, 63 millones para el programa de crédito de desarrollo y 56 millones para el programa del Fondo Financiero Agrario.

17. El INCORA no ha invadido funciones de la Caja Agraria

Contrario a lo que se ha dicho, el INCORA no ha invadido el campo de la Caja Agraria. Todos los servicios bancarios del programa de crédito supervisado son prestados por la Caja Agraria. Es la Caja la que le entrega los préstamos a los campesinos y la que recibe los pagos; es en la Caja donde el campesino tiene su cuenta. El INCORA, por su parte, suministra la asistencia técnica y supervisa el programa. Afortunadamente, el buen éxito del buen tipo de crédito ha estimulado a la Caja Agraria a modificar sus propios sistemas. Recientemente, el Gerente de la Caja Agraria anunció un nuevo tipo de préstamos, sin garantías físicas, para los campesinos. En los últimos dos años, la Caja ha hecho avances importantes en su política de democratización del crédito.

Actualmente se benefician del programa de crédito supervisado del INCORA un total de 45.000 familias campesinas. Esta cifra es aun muy pequeña si se compara con los 350.000 pequeños agricultores que reciben crédito de la Caja Agraria. A su vez, hay que señalar que, pese al gran esfuerzo que ha hecho la Caja Agraria, buena parte de los campesinos colombianos no tienen acceso al crédito agrícola ya que, según el Censo Agropecuario Nacional de 1960, había en el país 925.750 explotaciones de menos de 10 hectáreas y 241.010 de más de 10 pero menos de 100 hectáreas. La cartera de crédito supervisado del INCORA, de menos de 1.000 millones de pesos, es muy inferior a la cartera de la Caja Agraria, que es de 4.600 millones de pesos. Lo lógico y lo conveniente, por tanto, es incrementar el crédito supervisado del INCORA, que ha tenido pleno éxito; no acabarlo, como han pretendido los enemigos de la reforma agraria.

El gran mérito de ese programa del INCORA es que ha llevado el crédito a campesinos que estaban totalmente marginados de las fuentes tradicionales de crédito. El INCORA puede seguir haciendo una labor muy eficaz en este campo

convirtiendo en sujetos de crédito a los campesinos sin acceso al crédito, para pasarlos luego a los programas regulares de la Caja Agraria cuando sepan usarlo correctamente, como lo están haciendo ya. Sin embargo, como lo recomendó la Comisión Evaluadora, la Caja Agraria debe asumir ese servicio en las regiones de minifundio que no estén incluídas en proyectos de reforma agraria del INCORA.

18. Las cooperativas del INCORA han tenido éxito donde otras cooperativas han fracasado

A través de la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria, CECORA, el INCORA ha hecho otra valiosa inversión en desarrollo humano. En este campo, INCORA ha tenido éxito donde otras instituciones oficiales y privadas han fracasado muchas veces. Ha tenido éxito porque no se ha puesto a copiar sistemas que han dado resultados en países de mayor cultura y tradición; más bien, ha diseñado un sistema de acuerdo con nuestras características humanas y nuestras modalidades institucionales. CECORA ha educado a los campesinos en la práctica de la responsabilidad solidaria y ha capacitado hijos de campesinos, que son quienes administran esas cooperativas. CECORA ha abaratado los costos de los abonos, las semillas, las drogas veterinarias, los plaguicidas, las herramientas y otros insumos de la producción y ha mejorado los sistemas de comercialización de las cosechas de los parceleros, tanto para el mercado interno como para la exportación. En 1969 estaban afiliadas a CECORA 30 cooperativas que operaban 140 agencias y tenían 21.000 socios. Las cooperativas tenían 23 millones de capital, de los cuales 20 millones fueron aportados por los socios y 3 millones por CECORA.

19. El INCORA ha creado una nueva conciencia entre los campesinos

La mejor inversión del INCORA ha sido la creación de una nueva conciencia y de una nueva actitud campesina. Los campesinos que han estado en contacto con el INCORA tienen mayor conciencia de sus derechos y de sus responsabilidades. Saben que su futuro, y el de sus hijos, está en sus propias manos. Las obras de adecuación de tierras, las labores de fomento agrícola, los programas de crédito supervisado y los otros servicios del INCORA han sido instrumentos para incorporar a los campesinos a la vida nacional. En los últimos años, con el impulso que han recibido las asociaciones de usuarios campesinos, la labor de desarrollo humano del INCORA está teniendo un impacto creciente.

20. La Comisión Evaluadora recomendó acelerar la reforma agraria y fortalecer el INCORA

La Comisión Evaluadora de la Reforma Agraria que estableció el Gobierno del Presidente Pastrana en noviembre de 1970 y rindió su informe en enero de 1971 (de la cual formé parte) se situó dentro de la realidad de la situación actual del país y de las posibilidades de apoyo político para la reforma agraria.

No es del caso analizar aquí las recomendaciones específicas que hizo la Comisión Evaluadora. Estas están en las páginas 118 a 135 del "Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria", publicado en enero de 1971 por el Ministerio de Agricultura, en la Litografía del Banco Ganadero. La Comisión Evaluadora las dividió en cuatro grupos: 1) recomendaciones generales; 2) recomendaciones sobre reforma agraria; 3) recomendaciones sobre política agraria; 4) recomendaciones jurídicas. Sin embargo, como el Ministro Jaramillo Ocampo acogió buena parte de esas recomendaciones al elaborar el proyecto de ley sobre modificaciones a las leyes agrarias, haré referencia a algunas de ellas al analizar las propuestas del señor Ministro. Por otra parte, también me referiré a algunas de esas recomendaciones al analizar más adelante las verdaderas fallas de la reforma agraria.

Conviene, sí, analizar aquí brevemente las principales recomendaciones que hizo la Comisión Evaluadora sobre la organización interna del INCORA, para mejorarla, no para acabar con el INCORA. Los enemigos de la reforma agraria han querido hacer pasar las recomendaciones que hizo la Comisión Evaluadora para acelerar la reforma agraria y fortalecer el INCORA, como críticas severas al Instituto, que califican como burocratizado y desorganizado, que no sabe qué tiene, que hace, ni qué gasta. Cargo tremendamente injusto. Los organismos de crédito internacional que le han hecho préstamos al INCORA, y los observadores imparciales, saben que el Instituto era un modelo de organización entre los organismos públicos y que operaba con la eficiencia de la empresa privada.

El INCORA tenía un equipo humano altamente calificado, consagrado y lleno de mística. Lamentablemente, ese equipo se desintegró a raíz del retiro de Carlos Villamil Cháux de la gerencia. Hacer un buen equipo humano toma varios años de labor metódica. Deshacerlo es cuestión de semanas. Es difícil concebir cómo se ejecutará la reforma agraria con un equipo humano en buena parte desintegrado y desmoralizado. Al nuevo Gerente del INCORA le tomará varios meses formar un nuevo equipo humano.

Para fortalecer la organización interna del INCORA, la Comisión Evaluadora recomendó mejorar los mecanismos dedicados a la planeación de proyectos, a su control, y su evaluación. Destacó la necesidad de que el sistema estadístico y contable del INCORA permitiera establecer con el mayor rigor los costos y beneficios de los diversos proyectos. Señaló la conveniencia de elaborar índices que permitieran constatar el grado y el ritmo con que los heterogeneos objetivos económicos, sociales, culturales y políticos que persigue la

reforma agraria vayan siendo alcanzados en los proyectos respectivos. Sugirió también una mejor programación de las inversiones y de las distintas acciones del INCORA, con mira a asegurar la oportuna ejecución de las obras y la sincronización de sus diferentes aspectos. Así sería posible controlar mejor la eficacia de las inversiones, rectificar a tiempo los errores y mejorar la planeación misma de la reforma, de suyo difícil por la pluralidad de las metas.

El INCORA no manipula las estadísticas a su antojo, como se ha querido hacer creer. Quienes las manipulan son los enemigos de la reforma agraria. Hacen dobles y triples columnas, de cifras tomadas en fechas distintas y agrupadas en formas diferentes, para "probar" el engaño que hace el INCORA. No dicen, naturalmente, que si toman una cifra de una división del INCORA que lleva sus estadísticas de acuerdo con la etapa del proceso que tiene a su cargo y la comparan con otra que lleva otra división y que se refiere a una etapa anterior o posterior del proceso, las cifras son diferentes. Es como decir que hay engaño porque las toneladas de algodón en rama que entran a una desmotadora no son iguales a las toneladas de algodón desfibrado que salen. Por eso es importante centralizar y sistematizar la información estadística del INCORA, para que no se manipulen inescrupulosamente las cifras por los enemigos de la reforma agraria. En todo ésto, que surgió de la propia experiencia del INCORA, que ha ido ajustando sus mecanismos de operación a medida que ha ido adquiriendo mayor experiencia, han querido ver los enemigos del INCORA una condenación a toda su obra. Temen, claro está, que las recomendaciones se pongan en práctica para fortalecer el INCORA en vez de acabarlo.

TERCERA PARTE

LA REFORMA A LA REFORMA

21. El Ministro Jaramillo Ocampo propone cuatro avances importantes

El proyecto de ley que presentó el Ministro de Agricultura, doctor Hernán Jaramillo Ocampo a la consideración del Senado de la República, consta de 59 artículos en los cuales se introducen diversas modificaciones y adiciones a las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1a. de 1968, se crea la Jurisdicción Agraria y se establecen disposiciones sobre renta presuntiva.

El Ministerio de Agricultura, con la colaboración del Banco Ganadero, ha publicado un folleto de 81 páginas, muy bien presentado, que contiene el proyecto de ley y una importante exposición de motivos. Esta comienza con una discusión sobre la democracia y la tierra; el deterioro de los términos de intercambio campo-ciudad; y la tierra, recurso escaso y mal aprovechado. Destaca

luego las finalidades del proyecto de reforma agraria. Primero, mayor disponibilidad de tierras con destino a los programas de reforma agraria, en relación con el crecimiento de la población y la redistribución de la riqueza y del ingreso. Segundo, reducción al máximo de los procedimientos de adquisición de tierras por la vía de negociaciones directas y de adjudicaciones de tierras a los beneficiarios de la reforma agraria. Tercero, creación de la jurisdicción agraria. Cuarto, creación de estímulos a un mayor crecimiento de la producción agropecuaria, a través del establecimiento y reglamentación de la renta presuntiva.

Hace luego el Ministro algunas consideraciones sobre la revolución verde y la justicia social; la reforma agraria, una necesidad del desarrollo; reducción de los procedimientos de adquisición de tierras y de adjudicación de las mismas a los beneficiarios de la reforma; la jurisdicción agraria; y la renta presuntiva. Termina con un interesante análisis del articulado del proyecto. El folleto contiene, además, ocho útiles anexos estadísticos sobre las tierras adquiridas y utilizadas por el INCORA; variación de la capacidad adquisitiva de los salarios urbano-rural; participación del sector agropecuario en el producto interno y bruto; comparación entre los jornales agrícolas y los salarios diarios industriales; y utilización de la superficie geográfica de Colombia: disponibilidad de tierra en Colombia por habitante, proyecciones 1971 a 1985 y serie histórica sobre área, producción y rendimiento de los principales cultivos en Colombia, 1960 a 1970. Se trata de un esfuerzo serio para hacerle ver al país la importancia del problema agrario, el alcance limitado de lo que se ha podido hacer hasta ahora, y la necesidad de acelerar la reforma agraria.

Concuerdo con lo expresado en una síntesis, aún inédita, que ha preparado el doctor Carlos Sánchez, ex-jefe de la División de Adjudicaciones del INCORA, y actual profesor de tiempo completo de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. El doctor Sánchez dice que el proyecto tiene cuatro avances cuya importancia efectiva debe juzgarse a la luz de la filosofía que anima el Proyecto. Tales ventajas son: impulsa las empresas comunitarias; facilita la ayuda a los resguardos indígenas; reduce los derechos de exclusión y facilita la forma de pago de las tierras adecuadamente explotadas. Conviene analizarlos brevemente.

22. <u>Se da un impulso a las empresas comunitarias</u>

Se introduce el concepto de empresas comunitarias en la legislación nacional (Artículo 123); se erige a la empresa comunitaria en sujeto de adjudicación de las tierras (Artículos 27 y 122); y se le da carácter preferencial a la adjudicación en forma asociativa (Artículo 122).

Con la asesoría del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA-CIRA), basada en la experiencia positiva de los asentamientos campesinos de Chile y Venezuela, el INCORA puso en marcha, con éxito, en los últimos dos o tres años, más de 90 empresas comunitarias. Los campesinos son propietarios de la tierra, pero en globo, y la explotan en forma asociativa. El señor Ministro de Agricultura ha acogido la recomendación de la Comisión Evaluadora de darle prioridad a este sistema de adjudicación y darle forma jurídica.

Carlos Sánchez anota, sin embargo, que en la definición faltan algunos elementos esenciales para aclarar que los socios asumen por igual las responsabilidades de administración y trabajo. Siendo igual el aporte de capital y tierra, la regla para distribuír las utilidades o las pérdidas es la calidad y la intensidad del trabajo aportado. Hasta en las cooperativas se limita la porción del capital apropiable por cada socio. Sin una regla que identifique los elementos del capital y del trabajo, un propietario puede asociar a sus trabajadores vendiéndoles algunas zonas de tierra marginal dentro de su finca, dando la apariencia de una redistribución equitativa de la propiedad.

23. Se facilita la ayuda a los resguardos indígenas

Segundo, se extiende la expropiabilidad de las tierras adecuadamente explotadas a los programas de reestructuración de los resguardos indígenas y de las comunidades civiles de indígenas (Artículo 18).

Por la ausencia de esa disposición, el INCORA no ha podido darle solución a los graves problemas de los resguardos indígenas. La propuesta acogida por el señor Ministro de Agricultura fue hecha por el INCORA en un anteproyecto de modificaciones a las leyes agrarias que fue preparado por el Instituto a finales del Gobierno del Presidente Lleras Restrepo, pero que no se alcanzó a revisar para su presentación al Congreso Nacional.

24. Se reducen los derechos de exclusión

Tercero, suprime el derecho de exclusión para las tierras inadecuadamente explotadas (Artículo 19); lo reduce a 50 hectáreas para las adecuadamente explotadas, si han de emplearse en programas de ensanche de minifundios, (Artículo 19); y para el ejercicio del derecho de exclusión, considera como uno solo los predios pertenecientes a una persona natural, una sociedad anónima o en comandita por acciones dentro del territorio nacional (Artículo 22).

Sin embargo, los propietarios de tierras inadecuadamente explotadas, podrán gozar del derecho de exclusión de acuerdo con las normas que rigen para las adecuadamente explotadas, cuando dichos propietarios derivan del medio en cuestión mas del 10% de su renta líquida y a la vez el valor de dicho predio representa no menos del 50% del total de su patrimonio líquido (Artículo 19, Parágrafo 1º).

Por tanto, podría decirse que el Proyecto de Ley condiciona el derecho de exclusión para las tierras inadecuadamente explotadas, en vez de eliminarlo. Acogiendo una propuesta de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos la Comisión Evaluadora había recomendado poner un límite razonable a la extensión de tierra que pueda tener una persona natural o jurídica dentro del territorio nacional. Igualmente propuse que el INCORA elabore, conjuntamente con el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los otros institutos interesados, un estudio completo de las tierras nacionales para determinar cuáles son aptas para la explotación ganadera, agrícola o forestal. Esto con mira a establecer una regionalización y zonificación de los programas de fomento, y a su vez poder limitar la extensión de las tierras que pueda tener una persona natural o jurídica. Esta última propuesta no fue incorporada en el Proyecto de Ley; en parte por la dificultad y demora para hacer la zonificación; y en parte porque los empresarios la consideran inconveniente e impráctica.

El proyecto de ley va mas allá que la Comisión Evaluadora, en algunos aspectos. La Comisión había manifestado que debe aclararse explícitamente que el derecho de exclusión en las concentraciones parcelarias es de 100 hectáreas. Propuso, sin embargo, que cuando las condiciones sociales lo hagan necesario, podrá decretarse también la expropiación del área excluída, previo concepto favorable del Consejo de Ministros. En el Artículo 19, el proyecto de ley acentúa aún más la diferenciación entre las tierras adecuadamente explotadas y las inadecuadamente explotadas, al condicionar el derecho de exclusión en estas últimas. Por otra parte, facilita las concentraciones parcelarias al reducir a 50 hectáreas el derecho de exclusión en tierras adecuadamente explotadas si han de emplearse en programas de ensanche de minifundios. Finalmente, da otro paso importante, según lo recomendado por la Comisión Evaluadora, al limitar el derecho de exclusión a un solo predio dentro del territorio nacional, ya que actualmente una misma persona o sociedad puede tener el derecho de exclusión en cada Departamento, Intendencia o Comisaría, donde tenga propiedades.

25. Se facilita la afectación de las tierras adecuadamente explotadas?

Cuarto, aumenta el plazo para el pago a los propietarios de tierras inadecuadamente explotadas de 12 años a 20, y para las adecuadas de 5 a 10. En el caso de las tierras inadecudamente explotadas, disminuye el interés del 4% al 2% (Artículo 21).

También, este proyecto de ley va más allá de las recomendaciones de la Comisión Evaluadora. Al aumentar el plazo de pago y reducir el interés, favorece la capacidad de compra de tierras por parte del INCORA. Al ampliar más los plazos de las tierras inadecuadamente explotadas y reducir el interés, acentúa la diferencia entre los dos tipos de explotaciones, como lo recomendó la Comisión Evaluadora.

La Comisión había propuesto, en el caso de las tierras adecuadamente explotadas, mantener el plazo de pago de 5 años y aumentar la tasa de interés del 6 al 8%, para propiciar la venta voluntaria de tierras buenas al INCORA. Esa disposición se complementaba con medidas para estimular la reinversión de los dineros recibidos por los propietarios en la creación y ampliación de empresas, especialmente agropecuarias y agroindustriales.

También se complementaba la disposición anterior con la renta presuntiva, y con un criterio más rígido para calificar las tierras adecuadamente explotadas. A este respecto, la Comisión Evaluadora propuso que, para considerarse adecuadamente explotado un predio, debe producir en promedio anual, durante los 5 años inmediatamente anteriores, una renta líquida gravable superior a un porcentaje de su avalúo catastral, que debe ser claramente superior al que se fije para la renta presuntiva. El señor Ministro de Agricultura acogió esta recomendación (Artículo 17 del Proyecto de Ley) al establecer que el propietario debe demostrar que durante los 3 años inmediatamente anteriores ha obtenido su predio una renta líquida por lo menos de 2% o más que el porcentaje estipulado como renta presuntiva. Sin embargo, la ley no dice cuándo comienzan a contar esos tres años, la cual da margen para evadir la sanción. Finalmente, además del criterio anterior de producción, la Comisión Evaluadora propuso que también se tuvieran en cuenta los siguientes criterios para considerar que los predios estén adecuadamente explotados: el cumplimiento total de las normas laborales, con salarios por lo menos 10% superiores a los mínimos legales que rijan para la región; conservación de los recursos naturales, de acuerdo con las normas establecidas para ello, y certificados de paz y salvo catastral, de renta y complementarios. El proyecto de ley acoge esas propuestas y agrega dos más que se han presentado a diversas críticas en su contra: el reconocimiento a los trabajadores de participación en las utilidades y la prestación del servicio gratuito de enseñanza a los hijos de los trabajadores.

En el caso de las tierras inadecuadamente explotadas, la Comisión recomendó aumentar el plazo de 12 a 18 años y reducir el interés del 4% al 3%. El Proyecto de Ley aumenta el plazo a 20 años y reduce el interés al 2%.

La afectabilidad de las tierras adecuadamente explotadas y la forma de pago son, tal vez, el punto más crítico de la reforma agraria. Las recomendaciones de la Comisión Evaluadora y el Proyecto de Modificaciones presentado por el Ministro Jaramillo Ocampo mantienen el principio de la inafectabilidad de las tierras adecuadamente explotadas, excepto en casos excepcionales; acentúan la diferenciación entre las tierras adecuadamente explotadas y las inadecuadamente explotadas; y hacen menos oneroso para el Estado el pago de las tierras por parte del INCORA.

La Asociación de Usuarios Campesinos, la Federación Agraria Nacional y en general los izquierdistas, proponen la nacionalización de las tierras o la expropiación masiva, cualquiera que sea su utilización; sin pago, o con un pago bajo a largo plazo y sin interés, o con un interés muy bajo. En este sentido, el proyecto de ley está muy por debajo de las expectativas de los campesinos. Cabe pensar si realmente es factible hacer una verdadera reforma agraria manteniendo esa línea divisoria entre las tierras adecuadamente explotadas y las inadecuadamente explotadas. Es decir, reservando las tierras buenas para la agricultura empresarial y dándoles las malas a los campesinos.

26. Es dudoso que el INCORA vaya a disponer realmente de mayor extensión de tierras buenas

El señor Ministro estima que, con la calificación severa de las tierras que propone el proyecto de ley, el INCORA podrá afectar el 80% de las tierras del país que están actualmente en manos de particulares. Carlos Sánchez, por el contrario, considera que será fácil demostrar que la tierra se halla adecuadamente explotada. Anota que los avalúos catastrales del país son y seguirán siendo bajos por mucho tiempo; así, la obtención de una renta mínima del 10% no requerirá esfuerzos notables de inversión, menos los requerirán las explotaciones ganaderas para que aparezca una renta mínima del 6% (Artículos 127 y 140). Por lo tanto una renta líquida superior en dos puntos a la mínima presunta, tampoco será difícil de demostrar (Artículo 17, Numeral 4). La Federación Colombiana de Ganaderos y la Sociedad de Agricultores de Colombia opinan todo lo contrario.

Señala también el doctor Sánchez que cabe la alternativa de sembrar especies de tardío rendimiento, que el proyecto define como de gestación superior a un año, para eximirse de la obligación de demostrar la renta mínima. Mientras el cultivo no esté en producción comercial, tampoco habrá obligación de demostrar producción mínima (Artículo 17).

Finalmente, anota que el sólo anuncio del proyecto ha causado el despido de trabajadores permanentes, por ejemplo, en Córdoba, Ello, unido a las facilidades crecientes de crédito para la mecanización, facilitará la repartición de utilidades entre los pocos trabajadores permenentes que subsistan y los muy pocos que requieren una explotación ganadera extensiva. Dice que quizás cobre nuevo auge el trabajo ocasional a destajo.

En relación con el reparto de utilidades entre los trabajadores como uno de los requisitos para que una tierra se considere adecuadamente explotada, propuesta que ha sido rechazada tanto por los empresarios como por los usuarios campesinos, por razones muy distintas, el senador Apolinar Díaz Callejas ha considerado que el proyecto de ley debe complementarse con un estatuto que proteja al trabajador ocasional y a la mano de obra migratoria. También cree que sería mejor incorporar el reparto de utilidades a los trabajadores rurales permanentes al sistema de fondos regionales de capitalización que contempla el proyecto de ley presentado al Congreso por el señor Ministro de Desarrollo.

Sin embargo, hay que darle crédito al señor Ministro de Agricultura y al nuevo Gerente del INCORA, conocedores ambos del país y del campo colombiano, cuando afirman que sí hay una cantidad importante de tierras buenas que están inadecuadamente explotadas, y deben adquirirse para acelerar la reforma agraria. Su firme decisión de hacerlo es un buen augurio.

27. <u>Los complejos procedimientos para la adquisición de tierras han retardado la reforma agraria</u>

El Gobierno del Presidente Alberto Lleras Camargo creó en 1960 el Comité Nacional Agrario, presidido por el Designado a la Presidencia de la República, doctor Carlos Lleras Restrepo, e integrado con elementos representativos de los partidos políticos, miembros de las Cámaras, representantes de la Iglesia y de las Fuerzas Armadas, voceros autorizados de las confederaciones de trabajadores y de las organizaciones gremiales, como la Sociedad de Agricultores de Colombia, así como de técnicos en cuestiones cooperativas. Le pidió al Comité que hiciera el examen de los diversos proyectos que se habían presentado a la consideración del Congreso, incluyendo los que el propio Gobierno había sometido a su consideración en tiempos anteriores, sobre los problemas de la tierra en Colombia.

El entonces Ministro de Agricultura, doctor Hugo Ferreira Neira, presentó al Senado el 2 de noviembre de 1960, a nombre de todos los ministros del despacho, un proyecto de ley sobre reforma agraria elaborado por el Comité. En su exposición de motivos, el señor Ministro manifestó: "Ese examen, realizado metódicamente por el Comité, ofrece como resultado un proyecto armónico, que atiende los más urgentes problemas de la tierra en Colombia con un espíritu eminente de justicia y un notable realismo sobre las condiciones económicas

y sociales que se trata de modificar. Ofrece también los instrumentos de trabajo necesarios para hacer una reforma substancial en la vida rural colombiana, no sólo por el aspecto jurídico, económico y social de la tenencia de la tierra, sino por el aspecto no menos importante de su debida utilización, del aumento de la productividad y de la defensa de los recursos naturales.

"Estuadiado el proyecto por el Consejo de Ministros, se encontró que el esfuerzo para lograr un acuerdo de principios y procedimientos en el Comité Nacional Agrario, había sido tan bien logrado, que el Gobierno estaba en condiciones de presentarlo en su integridad y sin modificación alguna a la consideración del Congreso, con la certidumbre de que la sabiduría de los legisladores podría enmendar cualquier falla en que se hubiere incurrido, reparar cualquier vacío y lograr el perfeccionamiento del proyecto sin destruír su armonía ni el espíritu de transacción y entendimiento que se logró en las deliberaciones del Comité".

Lamentablemente, fueron excesivas las expectativas del Gobierno. El magno esfuerzo que hicieron el Comité Nacional Agrario y los ponentes del proyecto de ley en el Congreso, los senadores Raúl Vásquez Vélez y Carlos Lleras Restrepo; y los representantes Carlos Vásquez Paláu y Jesus María Arias, fue frustrado en buena parte en el Congreso por quienes querían aparecer como amigos del cambio social y no querían figurar como enemigos de la reforma agraria. Por tanto, se dedicaron con mucha laboriosidad y bastante éxito a colocar el mayor número posible de trabas jurídicas para hacer la ley lo más inoperante posible.

Prueba de ello es que en los diez años que han corrido desde la aprobación de la Ley 135 de 1961 en diciembre de ese año, y la creación del INCORA en 1962, hasta la fecha, ha sido posible hacer muy poca reforma agraria en el sentido de afectar masivamente las tierras buenas para entregárselas rápidamente a los campesinos. Desde la fundación del INCORA, hasta principios de 1970, estuvieron al frente del INCORA solamente dos gerentes, Enrique Peñalosa Camargo y Carlos Villamil Cháux. Ambos eran dinámicos, muy capaces, buenos conocedores del país y del problema agrario; ejecutivos hábiles, de gran mística y consagración, escrupulosamente estrictos en el manejo de los dineros públicos y de los importantes asuntos que les fueron confiados.

Cualquiera que hubiera sido el gerente del INCORA hubiera sido calumniado, acusado y vejado por quienes al ver que el INCORA, por su mística y su eficacia, estaba haciendo reforma agraria a pesar de las trabas cuidadosamente colocadas en la ley, se lanzaron, lanza en riestre, a atacar al INCORA, a sus gerentes, y a su personal técnico y administrativo, por todos los medios. Eso a pesar de que Peñalosa y Villamil se rodearon de un equipo humano altamente calificado, dinámico, consagrado y honesto.

El señor Ministro de Agricultura ha propuesto en el proyecto de ley cambiar esa situación, agilizando los procesamientos para la adquisición de tierras.

28. Agilizar los procedimientos para la adquisición de tierras propone el Ministro de Agricultura

Según un estudio elaborado por la FAO y por el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (CIRA) del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el INCORA tiene que esperar un mínimo de 450 días hábiles para obtener la entrega de un predio: desde la iniciación de las diligencias hasta entrar en posesión de él por entrega que le haga el juez en el juicio de expropiación de urgencia. Esto sin incluír los recursos dilatorios que utilizan con frecuencia los propietarios. Generalmente el proceso dura varios años.

En vista de lo anterior, el INCORA por conducto del entonces Subgerente Jurídico, doctor Joaquín Vanín Tello, profundo conocedor de la legislación agraria colombiana, analizó detalladamente ante la Comisión Evaluadora los principales obstáculos que se oponían a la realización de las labores que le habían sido confiadas. Agrupó sus observaciones en seis aspectos: los procedimientos para la adquisición de tierras; los juicios de revisión de las resoluciones que decretan la extinción total o parcial del dominio privado ante el Consejo de Estado; la adjudicación de parcelas; la adjudicación de baldíos; la recuperación de terrenos baldíos; y los procuradores agrarios. Hizo propuestas concretas para solucionar esos problemas procedimentales, para agilizar y acelerar la reforma agraria.

A su vez el Gerente General, doctor Carlos Villamil Cháux agregó algunos puntos que tocaban con la filosofía de la reforma agraria y que consideró debían modificarse para dar a ésta su auténtico carácter de instrumento de cambio de la estructura agraria del país, para conciliar las tesis del desarrollo económico con las del cambio social. Entre esos puntos señaló que se debían establecer sistemas eficientes para la entrega de los predios, después de decretada la expropiación. Así, la consulta ante el correspondiente tribunal administrativo no tendría otro objeto que examinar si en la calificación de las tierras se dió cabal cumplimiento a las normas legales pertinentes, a fin de que el propietario expropiado no resultara lesionado en cuanto hace relación a la forma de pago.

La Comisión Evaluadora acogió casi todas esas propuestas. A su vez, el Ministro Jaramillo Ocampo incluyó en su proyecto de ley (Artículo 20) buena parte de las recomendaciones que hizo la Comisión Evaluadora sobre los procedimientos para adquirir tierras o mejoras de propiedad privada. Como lo explica la exposición de motivos, se propone modificar el Artículo 61 de la Ley 135 de 1961 para dar mayor agilidad a la adquisición de tierras en la siguiente forma:

1) Faculta al INCORA para reunir todos los elementos de juicio, con el fin de que pueda formular al propietario una oferta concreta de compra. Se eliminan en esta forma las etapas de negociación y todas las diligencias que a ellas preceden.

2) Señala a los tribunales un término perentorio de cinco días para resolver sobre la consulta que interpongan los propietarios.

3) Fija a los jueces que han de conocer del juicio de expropiación un término de 10 días para que hagan entrega de la finca al INCORA.

4) Permite al INCORA expropiar, antes de que se surta la consulta, las tierras que se hallen destinadas a programas de gran trascendencia social que son la reestructuración de minifundios y los casos a que se refiere la regla 1a. del Artículo 57 de la ley vigente.

5) Establece claramente que si bien el juicio de expropiación de inmuebles con destino a la reforma agraria se rige por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, que recientemente entró en vigencia, lo relativo a la forma de pago, derechos hipotecarios y forma de regular el monto de la expropiación se regirán por las disposiciones especiales de las leyes agrarias y las normas de avalúos vigentes.

6) Aclara la fecha desde la cual ha de entenderse que los fraccionamientos de predios que realicen los propietarios de fundos afectados para el programa de conversión de pequeños arrendatarios y aparceros, no se tomarán en cuenta para efectos de exclusión y forma de pago.

Hay, por tanto, importantes cambios al ordenar el avalúo en la misma resolución de expropiación; cambiar el Tribunal Administrativo por el Tribunal Agrario; dar pié para que el Tribunal califique la calidad de las tierras, no la justificación de la expropiación, como ocurre ahora; y entregar las tierras al INCORA al ordenar la expropiación. Convendría, sin embargo, suprimir del todo la etapa de negociación en el caso de las expropiaciones, como ocurre con las leyes que regulan las expropiaciones de predios urbanos.

"Aun sin esa ley -anota el doctor Sánchez- cualquier municipio de más de 25.000 habitantes seguirá teniendo más poder para adquirir la tierra que necesite para fines de desarrollo urbano (parques, calles, escuelas) que el INCORA para hacer la reforma agraria".

La agilización de los procedimientos para la adquisición de tierras por parte del INCORA, es solo un avance relativo porque son mejoras a leyes tímidas que no permiten hacer una reforma radical y rápida; y porque no simplifican suficientemente los trámites de adquisición.

29. El proyecto de ley tiende a facilitar la colonización

Si es dudoso que la nueva ley, de ser aprobada, le permita al INCORA disponer de mayor extensión de tierras buenas para entregárselas a los campesinos pobres, si tiende en cambio a facilitar la colonización que puede ser un complemento, pero en ningún caso un sustituto de la reforma agraria. El proyecto de ley acoge las recomendaciones que hizo la Comisión Evaluadora sobre estos aspectos. Carlos Sánchez resume así las disposiciones propuestas por la Comisión Evaluadora que acoge el proyecto de ley en relación con las tierras baldías.

1) El área inculta máxima que puede contener un predio se reduce a una extensión igual a la mitad de la proporción explotada. Actualmente puede ser equivalente a la parte objeto de aprovechamiento (Artículo 2).

2) Para la extinción del dominio privado, el lapso contínuo de inexplotación se acorta, de diez a cinco años (Artículo 3).

3) Queda abolido el aparte del Artículo 12 de la Ley 200 de 1936, según el cual los encerramientos artificiales o la existencia de "señales inequívocas" de que se trata de una propiedad particular, son causa para que no se presuma la buena fé del colono que ocupe y explote una porción de terreno (Artículo 4). La legislación gana en claridad y armonía, porque la buena fé se presume de derecho. Señal inequívoca de propiedad particular sólo puede ser la explotación económica; un predio puede estar inculto y ser presumiblemente o formalmente un baldío y sin embargo estar cerrado.

4) Se propone agregar varios incisos al Artículo 27 de la Ley 135 de 1961, sobre inspección ocular en los juicios de revisión (Artículo 10), para corregir fallas de la ley actual. En varias ocasiones los propietarios han iniciado explotaciones con posterioridad a la diligencia administrativa necesaria para la extinción del dominio privado. Cuando tiene lugar la inspección ocular para el juicio de revisión ordenado por el Consejo de Estado, la situación ha cambiado de hecho, y las tierras que en la inspección ocular anterior aparecen como incultas, en la segunda inspección ocular aparecen como cultivadas. De allí varios de los fallos del Consejo de Estado desfavorables al INCORA y el lanzamiento violento de los colonos.

5) Se admite la adjudicación de baldíos a favor de entidades de derecho público con destino al establecimiento de servicios públicos (Artículo 11). Actualmente hay que hacer reservas.

6) El INCORA quedaría facultado para revocar adjudicaciones de baldíos en caso de comprobar la inexactitud o falsedad de las diligencias necesarias para la titulación y no simplemente para demandar la nulidad ante la autoridad competente (Artículo 12).

7) Deroga el llamado procedimiento ordinario (Ley 97 de 1946) para la adjudicación de baldíos, que surte ante las alcaldías y a veces ante los juzgados municipales. Con ello se pone fin a los abusos provenientes de trámites incorrectos o francamente fraudulentos. Además de concentrar la facultad de diligenciar todos los expedientes en el INCORA, permite cobrar los servicios de adjudicación de los fundos de más de 50 hectáreas y no solo los de topografía que son los exigibles ahora (Artículo 14).

Son todas propuestas útiles para facilitar un proceso complementario de la reforma agraria: la colonización.

30. Hay un cambio en la filosofía de la reforma agraria?

Obstáculos legales y políticos han limitado las realización de la reforma Agraria, pese a la capacidad de acción y el dinamismo del INCORA, que ha sido el motor de la reforma. El Ministro Jaramillo Ocampo ha propuesto agilizar los procedimientos, pero manteniendo las mismas restricciones legales actuales, colocando todo el peso de la reforma en las tierras inadecuadamente explotadas.

Pasará lo mismo si el Congreso aprueba el proyecto de modificaciones a las leyes agrarias propuesto por el Ministro Jaramillo Ocampo y con el esfuerzo que se haga durante el Gobierno del Presidente Pastrana?

Durante su campaña presidencial el doctor Pastrana se comprometió a acelerar la reforma agraria, y hacerla más integral. Como Presidente ha reiterado muchas veces que ese es uno de los propósitos centrales de su gobierno. El Ministro ha declarado enfáticamente que habrá "más y mejor reforma agraria" pero las condiciones fundamentales que han obstaculizado la reforma agraria no han cambiado, y es dudoso que cambien. Es más, la oposición política y empresarial ha aumentado fuertemente. En parte como reacción a las concentraciones parcelarias que decretó el INCORA cuando el doctor J. Emilio Valderrama fue Ministro de Agricultura; y en parte al propósito definido de impedir que se haga más reforma agraria en el futuro.

Aparte de lo anterior, cabe pensar si el proyecto de ley presentado al Congreso por el Ministro Jaramillo Ocampo, al dar mayores seguridades a los propietarios de tierras adecuadamente explotadas, colocar todo el peso de la reforma en las tierras incultas y las inadecuadamente explotadas, y dar la primera prioridad a la productividad y la producción, no tendrá el efecto opuesto que persiguen.

Carlos Sánchez se pregunta si en el proyecto de ley presentado al Congreso no hay, en realidad, un cambio en la filosofía de la reforma agraria. "Es verdad dice que la ley vigente tiene entre sus objetivos fundamentales el aumento de la producción y de la productividad agropecuarias. Es verdad que algunas normas del proyecto de ley presentado, consideradas aisladamente, son ventajosas. También es verdad que la exposición de motivos dice: "No se trata, como quieren algunos, de buscar el modelo de propiedad más dinámico desde el punto de vista del desarrollo económico. Es necesario darle prioridad a una solución que crea simultáneamente la seguridad social y la seguridad democrática. Eso no puede surgir sino de una política que acelere una mejor distribución de la tierra.

"No obstante esa declaración -agrega Carlos Sánchez- es evidente que el articulado del proyecto, en conjunto, en algunas de sus partes y en la exposición de motivos, expresamente, plantea el aumento de la producción como el fin último de la política agraria y lo que es más como un fin que podría lograrse muchas veces sin reformar el régimen de propiedad. Es necesario, dice el Ministro, hacer que la productividad sea el centro de gravedad de nuestra política agraria. Si el factor tierra es escaso y el factor mano de obra es abundante, se deduce una estrategia muy simple y lógica: la creación de un régimen legal severo que obligue al propietario a una explotación eficiente, plena y de alta productividad de su fondo. Más adelante agrega la exposición de motivos: el colombiano que en el futuro desee adquirir o conservar la propiedad rural con ánimo de terrateniente y sin la decisión de someterla a una explotación suficiente, debe sufrir las sanciones que identifican a su predio como inadecuado y que, por lo tanto, lo someten a un régimen punitivo para su expropiación y su indemnización .

Con tal criterio -concluye el doctor Sánchez- la reforma agraria deja de ser un objetivo buscado en sí mismo, como medio de iniciar y promover el desarrollo, para convertirse en un castigo para propietarios ineficientes. La reforma es la alternativa punitiva. Con tal criterio, la actual concentración de la propiedad en pocas manos, se podría mantener si los propietarios se animan a explotarla adecuadamente haciéndose por ejemplo, adictos a la llamada "revolución verde". Pero entonces no se ve cómo pdría evitar el país el ensanchamiento de la brecha existente entre el campesino carente de recursos y los terratenientes que se tornarían sin duda más ricos, a pesar de las medidas que trae el proyecto para ablandar la rigidez de las relaciones laborales (participación en las utilidades, escuelas, etc.)".

31. El dilema del nuevo gerente del INCORA

El nuevo gerente del INCORA, ingeniero Jaime Zambrano Campo, es un ejecutivo capaz, que conoce bien los problemas de la producción y la productividad, como Vicepresidente del Grupo "La Manuelita". Hay razones para pensar que tomará seriamente y con decisión la gran responsabilidad que tendrá como uno de los funcionarios claves del alto gobierno.

Como todos los que han llegado a la gerencia del INCORA, se enfrentará a un gran dilema: tratar de hacer reforma agraria con las limitaciones legales y políticas que condicionan su desarrollo; o abogar por un cambio fundamental, para acelerarla. De todas maneras tendrá en su contra a las fuerzas empresariales y políticas, cuya reacción crece a medida que la reforma avanza; y a las fuerzas campesinas, que se radicalizan a medida que comprueban que la reforma no avanza.

Las primeras declaraciones del nuevo Gerente han sido en el sentido de que "es absolutamente indispensable imprimir una aceleración al proceso de la reforma agraria" (octubre 2); que la reforma agraria "debe ser un propósito nacional que acelere el desarrollo" (octubre 14); y que "la revolución podría sobrevenir en cualquier momento, con catastróficos resultados para la paz social y el desarrollo económico del país, si no se acelera el proceso de reforma agraria" (octubre 17).

Lo importante es saber cómo lo hará. En sus declaraciones iniciales, el ingeniero Zambrano ha hecho ya algunos planteamientos al respecto. Para tener bases que permitan apreciar cómo le irá haciendo frente al dilema el nuevo gerente del INCORA, quizás sea pertinente sintetizar los puntos de vista que expresó sobre la reforma agraria en abril de 1971, en asocio de otros empresarios agrícolas del Valle del Cauca, al comentar el informe de la Comisión Evaluadora, a saber:

1) La tenificación en la explotación del suelo no conduce necesariamente al mejoramiento de las condiciones de vida del campesino. Por consiguiente se hace necesario establecer procedimientos para que el desarrollo económico produzca mejoras sociales.

2) La tierra y los recursos productivos a ella vinculados deben cumplir no sólo una función económica mediante su explotación técnica y productiva, sino una función social encaminada a elevar el nivel de vida de quienes trabajan. Pero básicamente sólo podremos obtener este mejoramiento social con la correcta utilización de los recursos económicos, o sea con una mayor producción a menor costo.

3) Producir económicamente requiere, además de medios de producción adecuados, de eficiencia tanto en el campo técnico como administrativo, de esfuerzos y sacrificios. Mejorar la productividad es mucho más complejo y difícil.

4) La implantación de la renta presuntiva conducirá a aumentos en la producción. La obligación de tributar implica la necesidad de producir. El establecimiento de un nivel superior al de la renta presuntiva, como norma para comprobar la adecuada explotación de una tierra, implica la necesidad de producir más eficientemente, para poder pagar los mayores tributos resultantes.

5) Las tierras que no cumplan una función económica, establecida a través de su tributación y una función social medida, a través del nivel de los salarios que paguen, deben calificarse como inadecuadamente explotadas y serán objeto de la reforma agraria.

6) La inafectabilidad de las tierras que estén cumpliendo una función económica y social es una garantía básica sin la cual no puede funcionar el sistema económico de la empresa privada. Las futuras inversiones y la motivación para el trabajo productivo la requieren.

7) La existencia de 756.605 minifundios (explotaciones con menos de 5 hectáreas, según el Censo Agropecuario de 1960) es el origen principal tanto de la pobreza del campesino como del atraso de nuestra agricultura.

8) La reforma agraria debe tener como objetivo fundamental el de mejorar la calidad de vida de los campesinos, impulsando una distribución mas equitativa del ingreso y haciendo posible que este ingreso sea cada vez mayor, para que haya más que distribuír.

9) Debe adoptarse una política social coherente que reconozca la inminencia y el carácter inevitable y necesario de un traslado gradual pero acelerado y masivo de la población rural a las ciudades.

Empresarios y campesinos estarán al acecho en la encrucijada, para ver qué camino toma el nuevo gerente del INCORA. Y los políticos de la derecha, de la izquierda y del centro estarán alertas para ver qué camino toman los empresarios y los campesinos.

Hasta ahora, las opiniones y las acciones del nuevo gerente del INCORA han sido muy positivas. Como lo ha sido la parcelación masiva de 80.000 hectáreas en Córdoba y en Huila, aprobada unánimemente por la Junta Directiva del 25 de octubre, para resolver los agudos problemas sociales de 6.000 familias campesinas, con una inversión de 138 millones de pesos. En los pocos días que ha estado al frente de la gerencia, el ingeniero Zambrano Campo ha logrado infundirle nueva mística y nueva confianza al personal del INCORA.

Naturalmente, ha logrado ganarse también la desconfianza de los enemigos de siempre de la reforma agraria, quienes ven con zozobra que, en vez de acabar con el INCORA, está defendiendo sus realizaciones y ponderando su capacidad institucional. Lo acusan de continuista, a pesar de ser de extracción empresarial y ajeno a la política partidista. Buen augurio para la reforma agraria.

CUARTA PARTE

LAS VERDADERAS FALLAS DE LA REFORMA AGRARIA

32. Diez fallas de la reforma agraria

El INCORA ha cometido errores. Lo extraño sería que un organismo nuevo, creado para poner en marcha un programa completamente nuevo en el país, en un campo en el cual no había experiencia ni personal especializado, no hubiera cometido errores. Pero las fallas de la reforma agraria no han sido todas errores del INCORA, como sostienen sus enemigos, ni los errores del INCORA han sido tantos ni tan graves como han dicho. Las verdaderas fallas de la reforma agraria radican en que no se convirtió realmente en un propósito nacional.

A mi entender, las principales fallas de la reforma agraria han sido las siguientes:

1) Es el resultado de una ley defectuosa, producto de complicadas y prolongadas transacciones políticas que limitaron severamente la adquisición, por compra o expropiación de las tierras adecuadamente explotadas.

2) La reforma agraria no se convirtió en un propósito nacional de gobierno.

3) Faltó el impulso de la organización campesina y su participación directa en el proceso de la reforma agraria.

4) El bajo nivel educativo de la población rural ha retardado la reforma agraria.

5) Los esfuerzos para llevar las innovaciones tecnológicas a los campesinos han sido insuficientes.

6) El predominio de los sistemas individuales sobre los asociativos, ha retardado la acción de la reforma agraria.

7) El desarrollo físico tuvo excesiva prelación sobre el agronómico y sobre el social.

8) Faltó un mayor impulso a la agroindustrialización.

9) Las presiones políticas y empresariales desviaron la reforma agraria hacia labores complementarias.

10) La brecha entre las expectativas y las realizaciones perjudicó el proceso de reforma agraria.

Durante su Gobierno, el Presidente Lleras Restrepo hizo esfuerzos marcados para corregir esas fallas de la reforma agraria. Logró avances importantes. Conviene analizar brevemente esas fallas y los avances logrados.

33. La reforma agraria es el resultado de una ley defectuosa

Como se señaló atrás, la reforma agraria colombiana ha sido el resultado de una ley defectuosa, producto de complicadas y prolongadas discusiones políticas que limitaron severamente la adquisición, por compra o por expropiación, de las tierras adecuadamente explotadas.

La Comisión Evaluadora tuvo acceso al Informe preparado en octubre de 1970 por el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (CIRA) del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) para la FAO sobre la reforma agraria colombiana, sus antecedentes, sus resultados, sus limitaciones y recomendaciones para mejorarla, del cual el DANE publicó algunos apartes en el "Boletín Mensual de Estadística", correspondiente a setiembre de 1971.

El IICA-CIRA señala en su informe las limitaciones legales. Anota que unas son derivadas del texto mismo de la ley; otras por su aplicación, debido a las acciones y omisiones de los funcionarios ejecutores; y aún otras por su interpretación, que se refieren a las limitaciones jurisprudenciales que los jueces y los tribunales le agregan a la ley, al interpretar su sentido. "Los obstáculos jurídicos anotados -dice- son consecuencia directa de la situación política del país, como que las disposiciones legales en materia de reforma agraria fueron el resultado de una transacción política. Sin embargo, el acuerdo político que operó para la aprobación de la ley, no ha funcionado para su aplicación. Por esta razón a la debilidad de la ley, como factor limitante, debe sumarse la falta de apoyo político para la ejecución de la reforma agraria".

Más adelante agrega: "La ley, a pesar de tener unos objetivos explícitos amplios y satisfactorios desde el punto de vista teórico, está dirigida en la práctica más a la administración de baldíos y a la regularización de títulos que a la

redistricubión de la tierra. De esta manera, algunos de los principales propósitos expresados en la ley, quedan en un plan nominal, meramente declarativo, porque la ley misma no previó instrumentos ágiles para lograr su realización".

En el último año del gobierno del Presidente Lleras Restrepo, el INCORA preparó un ante-proyecto de enmiendas a las leyes agrarias, para corregir las principales fallas de la legislación vigente, que han frenado la reforma agraria y frustrado a los campesinos. La tensa situación de orden público no permitió discutir en detalle ese ante-proyecto para presentar un proyecto de ley al Congreso.

Como se señaló atrás, la Comisión Evaluadora, por su parte, hizo diversas recomendaciones para modificar la ley, con el fin de agilizar y acelerar la reforma agraria. Pero lo hizo consciente de que en las circunstancias actuales del país, no era factible, políticamente, modificar sustancialmente la ley y era necesario por tanto, mantener las bases esenciales de la misma, con todas sus limitaciones. El señor Ministro de Agricultura siguió un criterio similar al elaborar el Proyecto de Modificaciones a las leyes agrarias.

34. La reforma agraria no se convirtió en un propósito nacional del Gobierno

La reforma agraria no se convirtió en un propósito nacional del país, ni del gobierno mismo. El peso de la trasformación agraria recayó en el INCORA, que ha sido el motor de la reforma agraria. En su ejecución han debido participar en forma directa, eficazmente coordinados por el Ministerio de Agricultura, los otros organismos del sector agropecuario, particularmente el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para llevar al nuevo propietario campesino las innovaciones tecnológicas y capacitarlos para que puedan utilizarlas eficientemente; la Caja Agraria y los otros organismos de crédito agropecuario, para darles la capacidad económica requerida y facilitarles la compra de los insumos, tales como semillas mejoradas, plaguicidas, abonos, implementos y maquinaria; y el IDEMA para cooperar en la venta de los productos producidos.

Por otra parte, la reforma agraria ha debido ser no solamente una responsabilidad del Ministerio de Agricultura, sino también de los otros Ministerios y de sus organismos especializados. El Ministerio de Educación, para elevar el nivel educativo de la población rural beneficiada en la reforma agraria. El Ministerio del Trabajo, para capacitar a los nuevos propietarios campesinos a través del SENA, fomentar las cooperativas de la reforma agraria, y atender la seguridad social de los beneficiarios del INCORA. El Ministerio de Salud, para sanear el ambiente de vida y proteger la salud de los nuevos propietarios. El Ministerio de Obras Públicas, para construír caminos de penetración, mejorar las condiciones de trasporte y, llevar la fuerza eléctrica a los campesinos beneficiados con tierra propia. El Ministerio de Desarrollo Económico, para construír

viviendas para los parceleros, facilitar las exportaciones de los productos producidos por los nuevos propietarios y completar sus ingresos con industrias artesanales y el fomento de agroindustrias para el beneficio del productor. El Ministerio de Gobierno, para aunar los esfuerzos de la organización campesina con los de la acción comunal.

Ha habido casos aislados de cooperación constructiva con el INCORA por parte de alguno de los otros organismos del sector público. Pero sólo en pocos casos ha habido programas conjuntos de acción, con programación combinada de las inversiones. Generalmente la participación de los otros organismos ha sido tangencial.

A este respecto dice el IICA-CIRA: "A veces se cae en el error de pretender analizar el progreso del proceso reformista en el campo económico , y en otros, exclusivamente sobre la base de las acciones del órgano ejecutor de la reforma. Pero el INCORA obviamente, no es la única agencia del Estado que tiene relación con la reforma. El sector agrícola estatal cuenta en Colombia con muchos organismos que, en un grado o en otros, tienen que ver con la reforma. Lamentablemente, no pocos de esos organismos continúan en una dirección y manera que poco favorece a la reforma y que contribuye a debilitar, cuando no a impedir, las acciones del INOCRA. Por ejemplo, se importan tecnologías que contribuyen a aumentar el desempleo y que, al favorecer a quienes tienen poderosos intereses en la agricultura, reducen considerablemente las posibilidades de desconcentrar las tierras, el ingreso y el poder político".

La Ley 135 de 1961 (Capítulo XVII), previa la coordinación de los servicios de asistencia técnica, económica y social, en las zonas cobijadas por proyectos del INCORA, a través de "Unidades de Acción Rural". Su finalidad era concentrarlos localmente, unificar sus relaciones con los usuarios de la zona y preparar la organización cooperativa de éstos. Sin embargo, el Ministerio de Agricultura y el INCORA, no habían utilizado ese instrumento de coordinación. Para hacerle frente a situaciones particularmente complejas en la Zona Bananera del Magdalena, en la Zona Tabacalera de Bolívar y en la Zona Arrocera del Huila, en el primer año del gobierno del Presidente Lleras Restrepo, en 1966 y 1967, organizamos las primeras unidades de acción rural. Fue éste un esfuerzo deliberado para coordinar a nivel local las actividades del INCORA con las de otros organismos del sector agropecuario, con unidad de comando y de servicios.

También al iniciarse la Administración Lleras Restrepo preparamos un plan para la reestructuración del Ministerio de Agricultura y de los organismos del sector agropecuario, plan que puso en marcha el Ministro Enrique Peñalosa Camargo en 1968. Con la reestructuración quedó constituído un mecanismo institucional para aunar los esfuerzos del Ministerio y de los organismos del sector agropecuario al nivel nacional y regional. La Ley 135 de 1961 contemplaba también

la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo (Capítulo VI), en las cuales el INCORA podía delegar funciones. Al reestructurarse el sector público agropecuario, las cinco corporaciones regionales que operaban en el país (la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR; la Corporación Autónoma Regional de Quindío; la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC; la Corporación Regional de Desarrollo de Urabá y la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de la Zona Bananera del Magdalena (BANADELMA), que dependían del Ministerio de Fomento, pasaron al Ministerio de Agricultura. Esto ha permitido coordinar mejor, a nivel regional, los diversos servicios del Estado, incluyendo los del INCORA y de los otros organismos del sector agropecuario.

A pesar de esos esfuerzos del gobierno del Presidente Lleras Restrepo, y del reiterado propósito del Presidente Pastrana de hacer aún más integral la reforma agraria, el peso de la reforma ha recaído en el INCORA y la participación de los otros organismos del Estado sigue siendo tangencial. Por eso la Comisión Evaluadora insistió en hacer de la reforma agraria un verdadero propósito nacional. Propuso establecer el Consejo Nacional de la Reforma Agraria, integrado por los Ministros de Agricultura, Educación, Trabajo, Salud y Obras Públicas y por el Departamento Nacional de Planeación, con la Secretaría Técnica del INCORA, para garantizar que la reforma agraria se realice en forma integral. El nuevo Consejo vendría a sustituir el inoperante Consejo Social Agrario que contempla el Artículo III de la Ley 135 de 1961, que ha sido convocado una sola vez, en abril de 1963, por el entonces Ministro de Agricultura, doctor Cornelio Reyes. La Comisión Evaluadora señaló que el Consejo debería programar las inversiones de los institutos que complementen la acción del INCORA en los proyectos que éste emprenda.

El Ministro Jaramillo Ocampo acogió esa recomendación (Artículos 7 y 8 del proyecto de ley sobre modificaciones a las leyes agrarias), adicionando la propuesta de la Comisión Evaluadora con la participación del sector privado y de un representante de las cooperativas agropecuarias en el Consejo Social Agrario, que en esa forma sería reestructurado.

Solamente convirtiendo la reforma agraria en un propósito nacional y reforzando directamente la acción del INCORA con la de los otros organismos del sector agropecuario y del gobierno nacional, será posible cumplir a cabalidad los mandatos de la Ley 135 de 1961 y de la Ley 1a. de 1968 sobre reforma social agraria.

35. Faltó el impulso de la organización campesina

Sin apoyo político y sin organización campesina, no puede hacerse una reforma agraria masiva y rápida. La reforma agraria tiene que hacerse con los campesinos y a través de sus asociaciones gremiales, como lo han solicitado la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y la Federación Agraria Nacional (FANAL).

La Ley 135 de 1961 contemplaba la posibilidad de la organización campesina, en conexión con los comités locales de reforma agraria a nivel municipal (Capítulo XVIII). Sin embargo, fue sólo en el Gobierno del Presidente Lleras Restrepo, en 1967, que se puso en marcha el movimiento veredal, municipal, departamental y nacional de organización campesina, a través del Ministerio de Agricultura, que culminó con la instalación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, en julio de 1970.

Anteriormente -durante más de 20 años- la Federación Agraria Nacional, afiliada a la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC)- había luchado tenazmente por la defensa de los campesinos sin tierra, especialmente de los que eran lanzados por los propietarios de las tierras que trabajaban. En menor escala, los sindicatos agrarios afiliados a la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), había tenido una lucha similar, especialmente en la Costa Atlántica.

Era necesario, sin embargo, intensificar y ampliar ese esfuerzo para convertirlo rápidamente en un movimiento masivo a escala nacional. De acuerdo con lo que había prometido el doctor Lleras Restrepo en su campaña presidencial, mediante el Decreto 755 del 2 de mayo de 1967 pusimos en marcha la campaña nacional de organización campesina, que tuvo a su cargo el doctor Mario Suárez Melo. Al concluír el Gobierno del Presidente Lleras Restrepo habíamos organizado a más de un millón de campesinos en más de 500 asociaciones municipales de usuarios de los servicios de los organismos del sector agropecuario, integrados a escala nacional a través de las asociaciones departamentales y de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, que fue constituída en julio de 1970, en el Primer Congreso Nacional de Usuarios Campesinos.

En relación con la organización campesina, la Comisión Evaluadora hizo recomendaciones importantes, por considerar que las asociaciones de usuarios, los sindicatos rurales y las juntas de acción comunal constituyen el medio fundamental de autodesarrollo del campesinado.

Entre sus recomendaciones están:

1) Buscar que estas entidades lleguen a la independencia económica, para evitar así interferencias ideológicas en su operación.

2) Lograr que el Ministerio de Agricultura entregue a las organizaciones campesinas mismas, mediante contratos apropiados, los programas de promoción y formación de líderes.

3) Ampliar las funciones y la participación de estas organizaciones en la planeación y ejecución de los programas oficiales del sector agropecuario.

4) Aumentar la representación de las federaciones agrarias de las centrales obreras en la Junta Directiva del INCORA.

5) Contratar con la organización campesina la prestación de algunos servicios del Estado, como conservación de recursos naturales en ciertas áreas, mercadeo, educación, crédito y otros similares.

6) Complementar la acción de las asociaciones de usuarios con la de los sindicatos agrarios y las juntas de acción comunal.

La organización campesina ha sido mirada con recelo por los políticos, que ven amenazada su influencia sobre las masas rurales; por los empresarios, que temen la presión que pueden hacer sobre el INCORA para que actúe y, por el propio Gobierno, que teme las invasiones y otros actos de presión que pueden surgir por la brecha que hay entre las necesidades de los campesinos y la ineficacia de los instrumentos legales disponibles para darles tierras.

El Ministro Jaramillo Ocampo ha dicho que "la Acción Comunal y la Asociación de Usuarios Campesinos son dos organismos que tienen que trabajar con mayor solidaridad, con esfuerzo más en común; no pueden aparecer como instrumentos antagónicos, opuestos a un conflicto frente a los intereses de los mismos ciudadanos", (El Espectador, octubre 3, 1971). Sin embargo, entre los usuarios campesinos hay el temor de que en el alto gobierno exista el propósito de frenar la organización campesina y sustituírla por la acción comunal. Basan su temor, entre otras razones, en el hecho de que se haya suspendido la ayuda financiera del Ministerio de Agricultura a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos y se mantenga la ayuda a la Sociedad de Agricultores de Colombia y a la Federación Colombiana de Ganaderos, que se han opuesto frecuentemente a los esfuerzos de reforma agraria del Gobierno.

Desde un comienzo dijimos que la organización campesina necesitaría varios años, una década por lo menos, para desarrollar sus propios líderes campesinos, cohesionar sus bases y consolidar el movimiento. Igualmente dijimos que, a pesar de que se estableció claramente que sería un movimiento apolítico, es decir, dedicado a la política agraria pero ajeno a la política partidista, todos los partidos políticos tratarían de infiltrarle y controlarlo. Eso ha ocurrido parcialmente. La extrema izquierda ha trabajado activamente para infiltrar el movimiento. Pero los genuinos líderes campesinos que militan en los partidos democráticos están haciendo esfuerzos marcados para impedir que el movimiento caiga en manos de los partidos políticos y pierda así su objetivo fundamental de incorporar activamente a los campesinos a la vida nacional con poder decisorio. La base, el campesino raso que decidió la pasada elección presidencial a favor del candidato presidencial del Frente Nacional, se mantiene firme en sus convicciones democráticas.

Respecto a la organización campesina, el IICA-CIRA anotó en su informe: "Es posible pensar que si el Estado hubiera empleado los mil cuatrocientos millones gastados en infraestructura para la reforma en la promoción de la organización campesina, el proceso reformista hubiera podido consolidarse, acelerarse y profundizarse en proporciones mucho mayores que las que se dan hoy". Más adelante agrega: "Es posible que cuando se analice objetivamente el período del Frente Nacional se encuentre que el hecho más importante del mismo fue la creación de la organización de la agencia promotora de la organización campesina. Gracias a ella, la clase campesina da muestra de haberse constituído en un grupo de presión a escala nacional. Aquí radica su importancia fundamental.".

36. El bajo nivel educativo de la población rural ha retardado la reforma agraria

El bajo nivel educativo de la población rural ha retardado la reforma agraria. Al analizar la situación social del campesino, la Comisión Evaluadora puntualizó la desigualdad que hay entre la educación rural y la educación urbana. Señaló que, según el censo educativo efectuado por el DANE en 1968, el número de personas en edad escolar es casi igual en el campo (47%) que en la ciudad (53%). En el sector rural había 18.678 establecimientos educativos con 1'040.796 alumnos y en el sector urbano había 17.100 establecimientos con 2.461.476 alumnos. Sin embargo, a tiempo que el 66% de las escuelas urbanas ofrecían cinco años de estudio, solamente el 6% de las escuelas rurales ofrecían hasta ese nivel de estudios. El 59% de las escuelas rurales ofrecían solamente hasta dos años de estudios. Solamente el 9% de los varones en las zonas rurales habían terminado el quinto grado de enseñanza primaria, en comparación con el 29% en las zonas urbanas.

De los 1.350 millones de pesos anuales que el gobierno destina para pagar salarios de los maestros de primaria, sólo entre 350 y 400 millones de pesos son para pagar los maestros rurales. Hay un total de 60.000 maestros oficiales; de éstos, 40.000 está asignados a los sectores urbanos y 20.000 a los sectores rurales.

La Comisión Evaluadora manifestó: "En vez de reducirse se está ampliando la brecha entre la educación rural y la educación urbana. La juventud rural no solo tiene pocas oportunidades de educarse en su ambiente, sino que la calidad de la educación que recibe es inferior a la de la juventud urbana". La Comisión recomendó dar máxima prioridad a la educación primaria, coordinada con programas de nutrición infantil, particularmente en las zonas de minifundio. "Ni tierra sin educación -dijo la Comisión- ni educación sin tierra podrían trasformar de verdad la vida campesina".

A lo anterior hay que agregar las precarias condiciones de salud, de vivienda y de recreación, que contribuyen a acelerar el éxodo de la población campesina hacia las ciudades. No basta, por tanto, con dar tierras a los campesinos sin tierra y elevar sus ingresos. Es necesario mejorar también la calidad de la vida rural...

Es evidente que la reforma agraria debía haberse coordinado estrechamente, desde un comienzo, con los programas de educación rural del Ministerio de Educación, con los programas de capacitación del SENA y con los programas de extensión educativa del ICA. Esas entidades oficiales debían haber dado prioridad en sus programas a las zonas de reforma agraria del INCORA. Esto no ocurrió sino en casos especiales, aunque la colaboración del SENA, y en menor grado del ICA, ha sido creciente y cada vez más eficaz.

Durante el gobierno del Presidente Lleras Restrepo se dió un fuerte impulso a la educación, especialmente a la educación primaria y a la educación técnica intermedia. Sin embargo, como lo señaló recientemente el Ministro Galán en el Senado de la República, el panorama educativo del país sigue siendo desolado, particularmente en el campo. Entre las medidas importantes que ha tomado el Ministro Galán para cambiar ese panorama, hay que destacar el programa de concentraciones rurales. Próximamente, con la asesoría de UNESCO comenzarán a operar las primeras 36 concentraciones rurales, en distintas veredas del país, que servirán como centros piloto . Las concentraciones rurales girarán alrededor de la escuela primaria para integrar la comunidad con servicios de salud, educación agropecuaria, recreación y otros similares.

La reforma agraria, que tiene la difícil tarea de convertir en empresarios a los campesinos sin tierra y capacitarlos para actuar cooperativamente, no podrá avanzar sustancialmente mientras no se eleve el nivel educativo de la población rural.

37. <u>Los esfuerzos para llevar las innovaciones tecnológicas a los campesinos han sido insuficientes</u>

Los esfuerzos para llevar las innovaciones tecnológicas a los campesinos han sido insuficientes. La brecha entre la agricultura comercial de tipo empresarial y la agricultura campesina de subsistencia se ha ahondado. La tecnología ha aumentado la productividad en los cultivos comerciales, tales como caña de azúcar, algodón y otros similares, que son materias primas industriales o artículos de exportación; en cambio, ha llegado muy poco a los campesinos que producen cultivos alimenticios. Como se ha dicho, la "revolución verde" llevará a la "revolución roja" si la nueva tecnología se aplica sin cambiar la concentración actual de la propiedad de la tierra y de los ingresos, a través de una reforma agraria eficaz.

El Instituto Colombiano Agropecuario, que fue reforzado considerablemente durante el gobierno del Presidente Lleras Restrepo, tanto en sus programas de investigación como en sus programas de extensión educativa, están haciendo esfuerzos importantes. Particularmente promisorios son los programas de desarrollo rural integral que ha iniciado en los municipios de Rionegro (Antioquia), Villarica (Cauca), Cáqueza (Cundinamarca) y García Rovira (Santander), para llevar la tecnología a los pequeños agricultores y minifundistas. Estos programas que se basan en los resultados altamente satisfactorios que se han obtenido en el "Proyecto Puebla" en México, serán extendidos gradualmente a otras regiones de Colombia, con la ayuda financiera del Banco Interamericano de Desarrollo.

Sin embargo, habrá que ampliar considerablemente los programas de extensión educativa del ICA. Mientras no se lleve la innovación tecnológica a los pequeños cultivadores, la reforma agraria tendrá un fuerte freno y no se producirá el despegue económico.

38. <u>El predominio de los sistemas individuales sobre los asociativos ha retardado la acción de la reforma agraria</u>

El predominio de los sistemas individuales sobre los asociativos ha retardado considerablemente la acción de la reforma agraria.

El Artículo 100 de la Ley 135 de 1961 dió particular énfasis a la formación de cooperativas agrícolas para la ejecución de la reforma agraria. Sin embargo, posiblemente por la falta de mecanismos efectivos de acción institucional conjunta de los organismos gubernamentales, ese aspecto de la reforma agraria que es fundamental, no recibió inicialmente la atención requerida. Como no la recibieron otros dos instrumentos fundamentales de la ley de reforma social agraria: la asociación campesina y las unidades de acción rural.

La ley previó claramente esa necesidad. Dice el Artículo 100: "El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria promoverá, de acuerdo con la División de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, la formación de cooperativas agrícolas que adquieran en propiedad tierras y las exploten; que asocien a los propietarios independientes para la obtención de facilidades de crédito, el uso de maquinaria agrícola y de animales de labor, el establecimiento de sistemas de almacenamiento, selección, conservación, empaque, mercadeo, trasporte de los productos, la adquisición de semillas, forrajes, abonos, herramientas, ganados y la creación de plantas de beneficio e industrias rurales".

Durante el gobierno del Presidente Lleras Restrepo, se hizo un esfuerzo marcado para subsanar esa falla. Entre las acciones más importantes que se tomaron para impulsar las formas asociativas, están:

1) La organización de los campesinos en asociaciones de usuarios de los servicios públicos, mencionada atrás.

2) El establecimiento de las primeras unidades de acción rural, también mencionado atrás.

3) La organización de las primeras empresas comunitarias, en la forma indicada atrás. Dejamos en funcionamiento más de 90 empresas comunitarias. Anteriormente se habían adjudicado las tierras a los campesinos, solamente en forma de unidades agrícolas familiares, a veces demasiado pequeñas.

4) El establecimiento en la Caja Agraria de una nueva modalidad de crédito; el crédito asociativo. Es decir, el otorgamiento de cupos de créditos a grupos de campesinos, a través de sus asociaciones.

5) La organización de más de 50 almacenes de artículos básicos de consumo del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), operados por las asociaciones de usuarios campesinos.

6) Un mayor énfasis en el Servicio de Extensión del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) al trabajo a través de asociaciones de usuarios, comités campesinos y grupos de amas de casa rurales y de campesinos jóvenes.

7) La organización de las cooperativas de la reforma agraria para la compra de insumos y la venta de la producción y el establecimiento de la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria (CECORA), cuya labor se resumió atrás.

La Comisión Evaluadora recomendó que se diera mayor énfasis a las empresas comunitarias y que algunos servicios, como la asistencia técnica, el uso de maquinaria y el mercadeo se prestaran en forma asociativa.

Inicialmente, el INCORA fue paternalista; se hacía cargo directamente de diversas labores y luego, se las entregaba a los campesinos. Esa actitud ha cambiado fundamentalmente, tanto en el INCORA como en los otros organismos del sector agropecuario. A pesar de los esfuerzos hechos durante el gobierno del Presidente Lleras Restrepo para impulsar las formas asociativas, éstos han sido insuficientes. Solamente dándole un gran impulso a los sistemas asociativos, será posible trasformar la sociedad rural a través de programas masivos de reforma agraria. El Ministro Jaramillo Ocampo ha anunciado que impulsará vigorosamente las empresas comunitarias.

39. El desarrollo físico de los distritos de riego tuvo excesiva prelación sobre el económico y el social

En los distritos de riego, el desarrollo físico tuvo excesiva prelación sobre el agronómico y el social. Es decir, las obras de ingeniería avanzaron más rápidamente que los estudios agronómicos y zootécnicos para determinar el mejor uso de los suelos, la utilización más eficiente del riego, las variedades de plantas y las razas animales más adecuadas, las mejores prácticas de cultivo, los métodos más eficaces de manejo intensivo de la ganadería; y los sistemas de clasificación, empaque y comercialización de los productos. El desarrollo social, es decir la educación del campesino, que ha debido venir primero, vino de último. Esto ha retardado la plena utilización de las tierras en los distritos de riego.

Hay razones para que hubiera sido así. No había real experiencia en el país en el diseño, construcción y operación de distritos de riego. No había una coordinación eficaz entre el Ministerio de Agricultura, el INCORA y los otros organismos del sector agropecuario. Las presiones políticas escudadas en las limitaciones de la ley, no dejaron que el INCORA le diera prelación al reparto de las tierras. Por tanto, tuvo que orientar sus esfuerzos más bien hacia la construcción de las obras de infraestructura regional que son los distritos de riego. Finalmente, no se había puesto en marcha la organización campesina.

Ciertamente la construcción de los distritos de riego se ha demorado más de lo proyectado y ha costado más de lo calculado. Sin embargo, internacionalmente se considera que un costo de US$1.000 por hectárea es un promedio aceptable en la construcción de distritos de riego. Igualmente, se considera que se requiere un período de 15 años para construír y poner en plena producción un distrito de riego. Los costos del INCORA están por debajo de esa cifra y el ritmo de desarrollo de los distritos de riego está dentro del período normal para ese tipo de obras de infraestructura. Por otra parte, cabe preguntar si en la situación de inflación de costos que ha tenido el país en los últimos años, hay alguna entidad pública o privada que no haya tenido que ajustar en sumas importantes los presupuestos de las obras en construcción.

Ha habido errores, como en el caso de Sibundoy, pero los errores que ha cometido el INCORA en algo que era nuevo para el país, no han sido tantos, ni tan graves, como han querido hacerlos aparecer los enemigos de la reforma agraria.

El INCORA tenía uno de los mejores departamentos de ingeniería y de interventoría de obras del país. Así lo han reconocido las firmas de ingeniería que han sido contratistas del INCORA y las asociaciones profesionales que las representan.

Cuando comenzó a operar el INCORA, las diversas regiones del país querían aprovechar sus inversiones en obras de infraestructura, como los distritos de riego y las colonizaciones. En este último campo, donde habían fracasado otros

organismos del Estado, el INCORA ha tenido pleno éxito. Esas presiones regionales forzaron al INCORA a hacer demasiadas inversiones simultáneas en distritos de riego, antes de contar con suficiente experiencia en la construcción y desarrollo de ese tipo de obras.

Como el país no ha visto aún los rendimientos que dan una agricultura y una ganadería intensivas bajo riego ya en plena producción y no sabe lo que significa una obra de esa magnitud como polo de desarrollo regional, se dice que las inversiones han sido excesivas. Hubiera sido preferible no haber construído todos los distritos de riego simultáneamente y haber hecho las inversiones por partes, a medida que se avanzara en los conocimientos agronómicos y zootécnicos y en la educación de los campesinos.

Por eso con buen criterio, la Comisión Evaluadora recomendó terminar los distritos de riego en construcción, antes de iniciar nuevas obras de adecuación de tierras. El Ministro Jaramillo Ocampo ha ordenado un estudio de las obras en construcción y del costo que tendrán hasta su terminación. Así se podrán corregir los errores que se puedan haber cometido y el gobierno podrá hacer un esfuerzo sostenido para terminar los distritos de riego y ponerlos en pleno uso, que es lo que el país necesita.

40. Faltó un mayor impulso a la agroindustrialización

Hay la tendencia a creer que la agricultura es una labor rudimentaria que consiste simplemente en sembrar semillas para que nazcan plantas, y que la ganadería requiere solamente tener unos potreros con vacas para que tengan terneros. Eso no es cierto, ni siquiera en la pequeña parcela de un campesino que cultiva la tierra por métodos tradicionales.

La agricultura y la ganadería intensiva, son empresas. Es decir, actividades organizadas en las cuales un empresario maneja la tierra, el capital propio o el crédito, y el trabajo contratado o su propio trabajo, en la forma más eficiente posible para obtener los mayores rendimientos con el menor costo. Tan empresario es el propietario moderno que se dedica a la producción en escala comercial, como el dueño ausentista de un latifundio, el arrendatario, el pequeño aparcero, el nuevo parcelero o el minifundista. La única diferencia es que unos son más eficientes que otros, bien sea por su capacidad personal o porque no disponen de tierra propia, de crédito suficiente, o tienen que combinar su trabajo como empresarios con su propio trabajo manual.

Los más ineficientes de todos son el ganadero extensivo y el latifundista; no el minifundista. Según el estudio efectuado por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, con base en cifras del censo agropecuario de 1960, en Colombia, como en otros países, las fincas pequeñas usan más intensivamente la tierra y el

trabajo. Por ejemplo, las fincas subfamiliares, que tenían solamente el 5% de toda la tierra agrícola utilizaban el 58% de la mano de obra y contribuían con el 21% de la producción agrícola. En contraste, las grandes haciendas multifamiliares que tenían el 45% de toda la tierra agrícola, utilizaban solamente el 4% del trabajo, y contribuían apenas con el 15% de la producción. Las mas eficientes eran las fincas familiares, que tenían el 25% de la tierra, utilizaban el 31% del trabajo y aportaban el 45% de la producción total.

La tecnificación, es decir, el uso de semillas y razas mejoradas, de abonos y plaguicidos químicos, de implementos y maquinaria, de sistemas eficientes de beneficio y otras prácticas similares, requiere mayores inversiones. Esto es así tanto para la empresa comercial y las empresas comunitarias, como para la finca pequeña. De allí que la agricultura moderna, en cualquier escala, sea una empresa, y que la agroindustria, como complemento de la propia producción de cosechas, tenga importancia fundamental para mejorar la productividad y aumentar la producción.

La Comisión Evaluadora destacó la importancia de la industrialización como complemento de la reforma agraria. Recomendó la creación de medianas y pequeñas empresas agroindustriales, en regiones estratégicamente seleccionadas, que contribuyan a la creación de polos intermedios de desarrollo. Esas industrias rurales permitirían una mejor utilización de los productos y los subproductos agrícolas y ganaderos, y contribuirían a la creación de empleos en las zonas rurales. El fondo de Desarrollo y Diversificación de las zonas cafeteras, que administra la Federación Nacional de Cafeteros, ha puesto énfasis, con razón, en el desarrollo de la agroindustria.

Igualmente, la Comisión recomendó que se estimule y facilite la incorporación de nuevos capitales al desarrollo agroindustrial a través de mecanismos como el recomendado para el pago de las tierras adecuadamente explotadas adquiridas por el INCORA. Para evitar la trasferencia de recursos en el campo a sectores no prioritarios o improductivos, la Comisión recomendó obligar a las entidades crediticias oficiales a recibir los documentos emitidos en pago de tierras adecuadamente explotadas, por su valor nominal, como garantía de créditos de fomento o de aquellos créditos que estas entidades concedan para la creación y ampliación de empresas, especialmente agropecuaria y agroindustriales.

El Ministro de Agricultura acogió esa propuesta de la Comisión Evaluadora en el Artículo 21 del Proyecto de Ley, inciso 3, que dice: "Los documentos emitidos en pago de tierras adecuadamente explotadas, los recibirán siempre las entidades crediticias oficiales, semioficiales o de economía mixta, por su valor nominal, como garantía de créditos de fomento, de aquellos que estas entidades concedan para la creación y ampliación de empresas, especialmente agropecuarias y agroindustriales".

En Chile han ido más lejos. El gobierno del Presidente Allende está nacionalizando las agroindustrias, especialmente las productoras de insumos.

41. Las presiones políticas y empresariales desviaron la reforma agraria hacia labores complementarias

Como se señaló atrás,las presiones políticas y empresariales desviaron la reforma agraria hacia labores complementarias. A medida que aumentaba la capacidad de acción del INCORA se hicieron más fuertes las presiones políticas y empresariales que habían impuesto limitaciones importantes a la ley de reforma social agraria. Esto forzó al INCORA a desviar buena parte de sus recursos hacia labores complementarias de la reforma agraria, como las obras de infraestructura de los distritos de riego, la colonización, los caminos de penetración, y el crédito supervisado. Si hubiera sido legalmente factible y políticamente posible afectar las tierras adecuadamente explotadas, el INCORA hubiera podido invertir esos fondos en un proceso más rápido y masivo de parcelación de las tierras buenas para asentar campesinos en empresas comunitarias.

A este respecto, dijo el IICA-CIRA en su informe a la FAO: "Al señalar las funciones del INCORA, la ley ha establecido una relación directa entre los objetivos reales de la misma y las actividades que debe cumplir este Instituto. Por ésto, sitúa como primera función del INCORA, la administración de baldíos y luego dá énfasis a labores complementarias, mencionando sólo tangencialmente la actividad del INCORA dirigida a la redistribución de la tierra".

42. La brecha entre las expectativas y las realizaciones perjudicó el proceso de reforma agraria

La brecha entre las expectativas y las realizaciones perjudicó el proceso de reforma agraria. Las limitaciones legales y financieras -inicialmente las institucionales- también crearon una gran brecha entre las expectativas que tenían los campesinos de una reforma agraria rápida y masiva y las posibilidades del INCORA para realizarla. Esa situación creó incertidumbre, temor y desaliento entre los empresarios, que se sintieron amenazados. Los campesinos, por su parte, se sintieron frustrados y engañados por la lentitud del proceso de entrega de las tierras.

Por otra parte, el INCORA hizo una publicidad excesiva en relación con la capacidad que tenía para adelantar una reforma agraria masiva. Como consecuencia de lo anterior, ha arreciado la oposición política y empresarial; que ha ido más allá de lo que han sido afectados realmente sus intereses en la práctica. La reacción ha arreciado más por el temor de lo que pueda ocurrir en el futuro que como consecuencia de lo que ha ocurrido en el pasado.

43. La reforma agraria ha avanzado a pesar de sus limitaciones

A pesar de las limitaciones señaladas, la reforma agraria ha avanzado. Entre las realizaciones efectivas del INCORA que se han resumido atrás, hay que destacar por lo menos las siguientes:

1) La recuperación de varios millones de hectáreas de terrenos baldíos que estaban en manos de particulares con fines puramente especulativos; y el saneamiento masivo de títulos de propiedad en las zonas de colonización.

2) La acumulación de un vasto volumen de información sobre la utilización de la tierra en Colombia, sus calidades y características; y sobre los predios rurales. A través de la labor del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que se amplió considerablemente y de los estudios del INCORA mismo, disponemos hoy día de un vasto arsenal informativo sobre la tierra en Colombia, que hubiera tomado muchos años obtenerlo si no lo hubiera requerido la aplicación de la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria.

3) El marcado aumento en la producción agropecuaria, bien sea por los estímulos crecientes que ha venido ofreciendo el gobierno a través de sus programas de investigación, fomento, crédito, mercadeo y de reforma agraria; o por temor al INCORA. Atrás se aclaró que las estadísticas de producción han sido manipuladas hábilmente para "probar" que ha habido disminución en la producción agropecuaria, sin tener en cuenta los ciclos estacionales, la sustitución de cultivos y la tecnificación. Un día se vaticina que la producción de arroz caerá verticalmente por temor al INCORA y unas semanas después se pone el grito en el cielo porque los grandes excedentes de producción no tendrán mercados y se caerán verticalmente los precios. Hasta los fuertes daños que ha causado el prolongado invierno se cargan al INCORA. Lo mismo ocurriría si hubiera habido un fuerte verano.

En cambio, son plenamente justificadas las críticas de que han disminuído los cultivos de pan coger. Cada vez que se ha querido proteger a los pequeños arrendatarios y aparceros, los propietarios los han lanzado de las tierras que trabajan. Así ocurrió cuando el Congreso aprobó la Ley 200 de 1936, sobre el régimen de tierras; y cuando aprobó la Ley 1a. de 1968 a través de la cual el INCORA inició un proceso para convertir en propietarios a los pequeños arrendatarios y aparceros.

4) La organización de los campesinos en asociaciones de usuarios de los servicios del Estado y su participación directa, en forma asociativa, en asuntos relacionados con la dotación de tierras, la extensión educativa, el crédito, el mercadeo y otros servicios similares.

5) El establecimiento del sistema de crédito supervisado.

6) El drenaje de la población de los minifundios de las regiones montañosas del país hacia nuevas tierras en zonas de colonización.

7) La construcción de los distritos de riego para una agricultura y una ganadería intensivas y la formación de polos de desarrollo regional.

QUINTA PARTE

PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA REFORMA AGRARIA

44. La reforma agraria interesa también al sector urbano

Ciertamente la reforma agraria interesa a la población rural. Interesa también -aunque no sea tan obvio- a la población urbana. A medida que se desarrollan los otros sectores de la economía, aumenta la fuerza de trabajo en la industria manufacturera, el comercio y los servicios, y disminuye la que se dedica a la agricultura. La migración del campo a la ciudad es parte de ese proceso normal. Por tanto, año tras año, tiene que aumentar la productividad de la agricultura, ya que una proporción decreciente de la población tiene que alimentar una población urbana creciente, suministrar materias primas a una industria en expansión y producir artículos de exportación. Sin exportación no hay divisas para importar la maquinaria y equipos de transporte, los productos químicos, los artículos manufacturados y los otros artículos que necesita el país para desarrollarse.

Si a ésto se agrega el rápido proceso de urbanización del país, es evidente que el desarrollo urbano depende fundamentalmente de la eficiencia de la agricultura. Que es lo que persigue la reforma agraria al crear nuevos propietarios que operen fincas de tamaño familiar que, como vimos atrás, son las más eficientes; o se asocien en empresas comunitarias.

Por otra parte, si no se elevan los ingresos de la población campesina y los campesinos no tienen capacidad para producir, tampoco pueden consumir. Mientras haya una clase campesina pobre y de baja productividad, la industria manufacturera tendrá una barrera casi infranqueable para la expansión de sus mercados y la reducción de sus costos. Mientras subsistan las condiciones paupérrimas del campo y los primitivos sistemas de vida sin servicios de ninguna especie, la población rural continuará migrando a las ciudades en exceso a las posibilidades de empleo. Allí acrecentará los tugurios, donde los campesinos emigrados siguen teniendo por mucho tiempo los hábitos y las reacciones de gente rural.

La Comisión Evaluadora destacó el proceso acelerado de urbanización del país. En 1938, de una población de casi 9 millones de habitantes, un poco más de 6 millones, o sea el 70% vivía en las zonas rurales. Ya en 1951, la población del país había aumentado a algo más de 11 millones de habitantes de los cuales casi 7 millones, o sea el 60% vivía en el campo. En 1964, la población del país llegaba a más de 17 millones de habitantes y la población rural pasaba de 8 millones (casi la población total que tenía el país 25 años antes); sin embargo, era apenas el 47% de la población total. Es decir, ya el país era más urbano que rural.

En 1970 la población total pasaba de 20 millones de habitantes y la rural era de casi 9 millones, o sea el 42%. Para 1980 se estima una población total de más de 28 millones de habitantes y una población rural de más de 10 millones que, sin embargo, será solamente el 36% de la población total. En 1990 la población total será casi de 40 millones y la rural de casi 12 millones, pero será menos de una tercera parte (30%) de la población total. Para el año 2000, la población total se estima en 56 millones de habitantes y la rural en algo más de 13 millones, en comparación con casi 43 millones de habitantes urbanos. Es decir, solamente una cuarta parte (24%) de la población del país vivirá en zonas rurales. Ciertamente para esa fecha deberá haberse democratizado la propiedad rural en Colombia, por los procesos combinados de la reforma agraria y de la herencia. Deberá ser alta la productividad de la agricultura, los campesinos deberán tener ingresos adecuados y deberán haber ingresado a la economía de consumo, para contribuír activamente a la prosperidad del país.

El minifundio es un caso en que hay superposición de problemas rurales y urbanos. Los campesinos minifundistas tienen muy poca tierra para tener ingresos suficientes y tienen que contratarse como jornaleros o dedicarse a ocupaciones complementarias para subsistir. Si fuera posible capacitar a los minifundistas para que se dediquen a una agricultura muy intensiva, para el cultivo de frutas, hortalizas, flores y a la cría intensiva de aves, cerdos, o conejos, complementado con facilidades adecuadas para la industrialización y la comercialización de los productos, sus necesidades de servicios por la densidad y la concentración de la población, serían similares mas bien a las de las zonas suburbanas. Infortunadamente, por razón de la calidad de los suelos y de las dificultades de acceso, muchas zonas de minifundio no tendrán por mucho tiempo otra solución que la agricultura de subsistencia.

La ley de reforma agraria contempla dos soluciones principales al problema del minifundio. Una, la colonización, para darle cabida en nuevas tierras a la población sobrante de las zonas de minifundio. Otra, la adquisición de tierras, aunque estén adecuadamente explotadas, para reconstituír explotaciones agrícolas de superficie adecuada y elevar por este medio el nivel de vida en las zonas de minifundio por medio de concentraciones parcelarias. La primera concentración parcelaria, en Jamundí (Valle del Cauca) se hizo a finales del

gobierno del Presidente Lleras Restrepo. El gobierno del Presidente Pastrana decretó las concentraciones parcelarias de Urrao (Antioquia), Soacha y Silvania (Cundinamarca). Será necesario observar un tiempo esos procesos para determinar la eficacia de sus resultados. Cabe anotar, sin embargo, que aquí, nuevamente se superponen los problemas rurales y urbanos. La solución definitiva, seguramente, no será solamente de tipo rural.

45. Es factible el desarrollo sin la reforma agraria?

Básicamente hay dos capitalistas de desarrollo económico. Una dice, en efecto, que lo importante es mejorar la productividad y aumentar la producción para elevar los ingresos de toda la población. Es decir, que no importa que la propiedad, el capital, el crédito y en general, los medios de producción estén concentrados en unas pocas firmas, familias o personas, porque al estimular la iniciativa privada y el espíritu de empresa habrá mayor producción, mayores oportunidades de empleo y por tanto, mejores ingresos para las clases trabajadoras.

Sin duda alguna, la empresa privada tiene esas ventajas: estimula la iniciativa individual y el espíritu de empresa. Aquí en Colombia tenemos ejemplos importantes de lo que puede la iniciativa privada en el campo agrícola: la tecnificación de la agricultura en el Valle del Cauca, incluyendo los ingenios azucareros; el desarrollo de la industria algodonera en la Costa Atlántica; las plantaciones de palma africana en los valles bajos del río Magdalena; los cultivos de banano de Urabá; la producción tecnificada de arroz con riego en el Tolima.

Recientemente, miembros de la Comisión Tercera del Senado, encabezados por el senador Alberto Mendoza Hoyos, ponente del proyecto de modificaciones a las leyes agrarias, visitaron los llanos del Tolima, irrigados ahora con aguas del río Combeima, gracias a la iniciativa privada. Por invitación del doctor Mario Laserna Pinzón, acompañé a los senadores en su visita. Indudablemente todos quedamos gratamente impresionados por los avances que han logrado empresarios capaces. Han convertido esos llanos, que antes eran casi estériles por la falta de agua y por tanto, sólo podían dedicarse a la ganadería extensiva, en una agricultura tecnificada de arroz con riego, y en grado mucho menor, en ganadería intensiva. Es evidente que el agua ha aumentado considerablemente el valor de las tierras que, por otra parte, han requerido fuertes inversiones no solamente para llevar el agua a las tierras secas sino también para tecnificar la producción, que hoy día está altamente mecanizada y para montar modernas instalaciones de secamiento y beneficio del arroz.

La gama de trabajadores que dependen de esas empresas arroceras (jornaleros agrícolas, tractoristas, mecánicos, oficinistas y demás) que han sido debidamente capacitados y viven en su mayor parte en Ibagué, gozan de buenos salarios y de prestaciones sociales. Por otra parte, participan de las utilidades a través de una cooperativa de la cual hacen parte tanto los propietarios como los trabajadores. Es este un buen ejemplo de lo que pueden lograr la iniciativa privada y el espíritu empresarial progresistas. Precisamente Mario Laserna y otros empresarios del Tolima, asociados en un Grupo de Desarrollo Democrático, han propuesto una alternativa a la reforma agraria mediante la creación de una Corporación para Incrementar la Capacidad Empresarial (CICEA). Ofrecen trasladar la capacidad empresarial del sector privado al servicio de la colonización y la adecuación de tierras que el Estado no pueda llevar a cabo directamente. Actuales empresas agrícolas deseosas de mantener su actual explotación se comprometerían a establecer, por delegación del Estado, nuevas empresas en las tierras no utilizadas adecuadamente hoy. Al cabo de un cierto número de años esta nueva empresa agrícola se entregaría al Estado o a las personas que van a continuar su explotación. De esta manera, la propiedad de las nuevas tierras no quedaría en el patrimonio particular de la empresa que la está trabajando, ni la nueva empresa agrícola entraría a formar parte del patrimonio de los dueños de la antigua empresa.

Al comprometerse a esta labor por medio de mecanismos financieros y administrativos de tipo mixto, es decir, en que intervienen el Estado y los particulares, la empresa que se comprometa a ésto recibirá una garantía de no afectabilidad en sus actuales explotaciones.

La idea es interesante. Confirma la tesis de que la colonización es costosa y no debe ser hecha por campesinos pobres, sino por el Estado o por empresas privadas que tengan suficiente capital y capacidad empresarial. Evidentemente permitirá trasladar la capacidad empresarial del sector privado al servicio de la colonización y la adecuación de tierras que el Estano no pueda llevar a cabo directamente. Busca aumentar la capacidad empresarial en vez de disminuirla. Permite capacitar a la gente que ingrese al servicio de las nuevas empresas de las cuales podrán ser propietarios posteriormente. Finalmente, como dicen los autores del proyecto, pondría a funcionar factores como mano de obra, tierra, tecnología y capital disponibles, cuando estén en estado de subempleo o de absoluto ocio. Dicen que no se concentraría el ingreso, ya que las nuevas empresas vendrían a ser de otros propietarios y formarían parte de un programa de desarrollo agrícola que el Estado colombiano puede formular de acuerdo con sus necesidades. Sin embargo, surje la duda de si los mejores salarios que pagan las actuales empresas compensarían suficientemente la creciente concentración de la propiedad, del capital, de la tecnología y del ingreso que tendrían las empresas que gozarían de inafectabilidad, para eliminar las presiones sociales y políticas de los campesinos sin tierra que no tienen acceso a los medios de producción en las zonas actualmente cultivadas. Porque la inafectabilidad pactada en contratos no tendría piso si las presiones sociales no se encauzan por el camino pacífico del cambio social acelerado.

Quienes entienden el desarrollo solamente como crecimiento económico, sin una mejor distribución de la riqueza, consideran que la gran empresa comercial es el mejor sistema para mejorar la productividad y aumentar la producción. El aumento de los ingresos de los campesinos vendrá -dicen- de los jornales que ganen en esas empresas,los pocos que no sean desplazados por la mecanización y de lo que puedan ganar cuando emigren a las ciudades, si allí encuentran empleo. Así habrá prosperidad para todos. Naturalmente habrá mucha más prosperidad para quienes tienen acceso a la tierra, al capital, al crédito y a la tecnología. Los campesinos sin tierra seguirán siendo pobres y continuarán marginados de la economía de la producción y del consumo y no tendrán el poder político necesario para cambiar la sociedad; para hacerla más justa, más igualitaria.

La derecha política, que encabeza el doctor Alvaro Gómez Hurtado y, en la cual militan, como se dijo atrás, dirigentes políticos y empresarios tanto conservadores como liberales y algunos anapistas conservadores, consideran que sí es factible impulsar el desarrollo sin cambiar las estructuras que, como la propiedad de la tierra, lo condicionan.

46. La reforma agraria es el motor del desarrollo

Otra escuela económica opina lo contrario; es decir, que en países subdesarrollados, no es factible impulsar el desarrollo sin romper las estructuras que lo condicionan. Comenzando por la concentración en la propiedad de la tierra, que lleva consigo la concentración del capital, del crédito, de la tecnología y del poder político. Esa escuela económica, cuyos planteamientos comparte la izquierda, en la cual militan también liberales progresistas, conservadores progresistas y algunos anapistas liberales, considera que no es factible lograr una distribución equitativa de la riqueza y de los ingresos sin la democratización de la propiedad y de los medios de producción. Los socialistas y los comunistas van más lejos: sostienen que es indispensable colocar los medios de producción bajo el control del Estado y eliminar la propiedad privada.

El informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria de la FAO, que presidió el ex-presidente Lleras Restrepo, cuyo resumen publicó El Espectador, señala la relación estrecha que hay entre la estructura agraria y el desarrollo socioeconómico. Manifiesta su desacuerdo con quienes confunden el desarrollo con el simple aumento en el ingreso por habitante. Destaca que la reforma agraria es la clave para que pueda lograrse la vinculación entre las inversiones, la productividad, el empleo y la justa distribución del ingreso.

Dice que está demostrado que la estrategia, que por lo general, se siguió en el pasado fue inadecuada puesto que ha aumentado las desigualdades y no ha sido capaz de suministrar suficientes oportunidades de empleo. Considera que

la reforma agraria es un prerrequisito del desarrollo y un instrumento esencial de su estrategia para lograr una mejor utilización de los recursos naturales y humanos; el abastecimiento de la demanda interna y el fortalecimiento de las exportaciones; la ampliación del mercado nacional para la producción industrial y los servicios; el aumento de la tasa de capitalización y de la productividad; y la equitativa distribución de la renta nacional.

Los progresistas consideramos firmemente que el desarrollo económico no es un fin sino un medio para lograr el desarrollo social. También creemos que es indispensable mejorar la productividad y elevar la producción, sin lo cual no hay desarrollo. Pero estamos convencidos que debe haber una distribución democrática de los medios de producción, para que la mayor riqueza beneficie al mayor número. Por eso creemos que la reforma agraria es esencial para mejorar la eficiencia de las unidades de producción, elevar la productividad, mejorar los ingresos de los campesinos, incorporarlos a la vida nacional y darles participación en el poder político, para que puedan mejorar efectivamente la calidad de la vida rural.

El Ministro Jaramillo Ocampo milita en esta escuela. En la exposición de motivos del proyecto de ley explica por que considera que la reforma agraria es una necesidad del desarrollo. "Nosotros creemos en la necesidad de una redistribución de la tierra no sólo por exigencias de la justicia social, sino como un instrumento indispensable para acelerar el desarrollo. La influencia de una política de redistribución del ingreso y de la riqueza en la formación del ahorro y en la creación de una dinámica de consumos que contribuya a un ingreso económico acelerado, es innegable. Con la actual estructura de ingreso en Latinoamérica, y Colombia no es una excepción, que concentra en una pequeña minoría un alto porcentaje del producto, no es posible alcanzar un incremento económico que satisfaga las metas propuestas por los distintos organismos internacionales. Si facilitamos un cambio de esa estructura para que un alto porcentaje del ingreso llegue a las grandes masas creándoles nuevos niveles y modelos de consumo, lograremos el llamado 'despegue' para salir de la etapa del subdesarrollo".

47. Hay una alternativa de transición: la reforma agraria selectiva

En Colombia las fuerzas políticas se están polarizando en fuerzas de derecha y fuerzas de izquierda. La reforma agraria está contribuyendo a esa polarización. Sin embargo, pasará un tiempo antes de que el poder político de cualquiera de las dos fuerzas sea suficiente para acabar con la reforma agraria, como lo quiere la derecha; o para hacer una reforma agraria radical, rápida y masiva, como lo quiere la izquierda. Hay una alternativa de transición: una reforma agraria selectiva.

Las bases de esa reforma agraria selectiva serían garantizar la inafectabilidad de los siguientes tipos de empresas agrícolas:

1) Las empresas agrícolas pequeñas y medianas. Si uno de los fines esenciales de la reforma agraria es la democratización de la propiedad de la tierra y de los otros medios de producción, no hay razón alguna para afectar a los pequeños y medianos productores. Hasta la línea Peking de la extrema izquierda comunista sostiene la necesidad de mantener esa forma de propiedad agrícola. No hay, por tanto, razón alguna para que los propietarios medianos y pequeños se sientan amenazados por la reforma agraria.

2) Las haciendas ganaderas que por razones de la calidad de las tierras, las condiciones del clima y las dificultades de acceso no pueden dedicarse a la agricultura o a la ganadería intensivas. El Comité Especial de la FAO señaló que en algunos países que adelantan reformas agrarias se fijan límites bastante amplios para la no afectación, en zonas solo aptas para ganadería intensiva. Esto sería particularmente importante en relación con las haciendas ganaderas dedicadas a producir ganado para la exportación, que estén en esas condiciones. Claro está que esas haciendas serían afectables cuando las obras de adecuación de tierras (riego y avenamiento) o la introducción de nuevas técnicas, permitan una explotación más intensiva.

3) Las haciendas productoras de leche que tengan niveles adecuados de eficiencia y productividad, remuneren bien a sus trabajadores, incluyendo prestaciones sociales compatibles con las de las empresas agroindustriales y participen en programas de nutrición infantil popular.

4) Las plantaciones de cultivos de tardío rendimiento a escala comercial, hechas en tierras incultas que requieran fuertes inversiones de capital para la implantación de innovaciones tecnológicas y les den participación en las utilidades. En esos casos, la inafectabilidad sería sobre la base del número de años que se requieran para recuperar las inversiones.

5) Las tierras que tengan únicamente vocación forestal y estén sometidas a técnicas modernas de utilización de los bosques, establezcan plantaciones cultivadas y beneficien las maderas, paguen buenos jornales, y den a sus trabajadores participación en las utilidades del complejo forestal industrializado.

El Artículo 110Bis de la Ley 135 de 1961, establece que "el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con aprobación del Gobierno Nacional en cada caso, podrá celebrar contratos con propietarios y empresarios agrícolas y pecuarios para adelantar programas de acrecentamiento de la producción agropecuaria en los renglones que, según necesidades de consumo interno o de exportación, señale el Gobierno, atendiendo a factores tales como clima, topografía, calidad

de los suelos, etc., por el tiempo necesario para el desarrollo de los programas, según la índole de la explotación y la amortización de las inversiones."

Como la reglamentación que el Gobierno y el INCORA le habían dado a esos contratos los había hecho inoperantes, la Comisión Evaluadora recomendó modificar los sistemas de concesión y manejo, para que cumplan el papel que se le había señalado de fomentar nuevas inversiones en el campo, bajo plenas garantías. El Ministro Jaramillo Ocampo acogió esa recomendación en el Proyecto de Ley sobre modificaciones a las leyes agrarias (Artículo 31).

Bien utilizado, el sistema de contratos será un estímulo para las nuevas inversiones. Mal utilizado, será un boquete para declarar inafectables a toda clase de empresas agrícolas.

En realidad, la actual reforma agraria colombiana ha sido selectiva. Sin embargo, los criterios de selección con base en prioridades de afectación de las tierras y la inafectabilidad de las tierras adecuadamente explotadas, excepto en casos excepcionales, que ordena la ley, han frustrado los efectos distributivos de la reforma y han demorado su implantación, tal como lo dice en su informe el Comité Especial sobre reforma agraria de la FAO, que dice que ese criterio debe abolirse.

La utilización de los contratos que autoriza el Artículo 110Bis para llevar a cabo una reforma agraria selectiva sería una modalidad nueva para garantizar las inversiones más bien en determinadas regiones y para determinados renglones de producción. Su complemento sería una reforma agraria rápida y masiva en el resto del país.

Si las actuales leyes agrarias conducen, en efecto, a una reforma agraria selectiva, las enmiendas propuestas por el Ministro Jaramillo Ocampo acentúan aún más esas características.

48. Aceptarán los campesinos esa alternativa?

Aceptarán los campesinos esa alternativa? Tanto la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos como la Federación Agraria Nacional (FANAL), han hecho pronunciamientos muy claros y enfáticos sobre la urgencia de nacionalizar las tierras y declararlas de utilidad pública e interés social, para afectar todas las que se necesiten, aunque estén adecuadamente explotadas. Han dicho que no se deben pagar las tierras expropiadas, o se deben pagar solamente las mejoras, excluyendo la valorización debida a las obras de infraestructura aportados por todos los contribuyentes; y que el pago debe hacerse a largo plazo, sin interés, o con un interés bajo.

Han propuesto sustituír los sistemas individuales por los sistemas cooperativos, comunitarios y asociativos. Finalmente, han dicho que la reforma agraria debe hacerse a través de las organizaciones campesinas, con la participación directa de los campesinos, como ocurre en Venezuela y en Chile. Que es como debe ser.

49. El Frente Nacional puso en marcha la reforma agraria

La oposición populista de derecha y la oposición radical de la extrema izquierda han querido convencer al país que el Frente Nacional ha sido un desastre. Tan marcado ha sido el éxito del Frente Nacional en el restablecimiento de la paz y la restauración de las instituciones democráticas que necesitan destruírlo para poder triunfar.

El gobierno del Presidente Alberto Lleras Carmargo inició la apertura pacífica al cambio social. El gobierno del Presidente Guillermo León Valencia consolidó la pacificación del país rural. El gobierno del Presidente Lleras Restrepo impulsó vigorosamente el desarrollo económico y el cambio social. El gobierno del Presidente Misael Pastrana Borrero está empeñado en una obra de continuidad innovadora en el campo social. La alternativa al cambio social pacífico es la revolución violenta.

Los gobiernos del Frente Nacional pusieron en marcha la reforma agraria. Desconocerlo es ignorar los profundos cambios sociales, económicos y políticos del país en los últimos años, que requerían cambios radicales en la propiedad de la tierra y en la estructura de la sociedad rural.

Sin embargo, quienes hemos participado en el proceso de la reforma agraria para corregir sus errores y extender sus aciertos, no estamos satisfechos con el ritmo de la reforma agraria. Sabemos que hay que acelerarla. Refiriéndose a la totalidad del período 1962-1970, el IICA-CIRA señala en su informe para la FAO:

1) No se encuentra una diferencia sustantiva entre el grado de concentración de la tierra que existía en 1960 y el que prevalece en 1969.

2) Es muy bajo el grado en que la reforma ha afectado, mediante compra y expropiación, la gran propiedad. El 80% de los predios que ha adquirido el INCORA mediante esos procedimientos tienen un tamaño inferior a 240 hectáreas, mientras que sólo un 2.5% de los predios adquiridos por compra o expropiación son superiores a 960 hectáreas, tamaño que, según el CIDA, coincide en términos generales, con la explotación denominada "multifamiliar grande".

3) Es muy bajo el grado en que la reforma ha podido afectar las mejores tierras del país.

4) La distribución del ingreso global per cápita en Colombia muestra un incremento de concentración del mismo en la década. No hay información confiable sobre la concentración del ingreso agrícola para fines de la década del 60, que permita saber si la reforma agraria ha generado o no una distribución más equitativa de ese ingreso; hay, sin embargo, un indicio de que tal desconcentración tiende a producirse por influencia del crédito supervisado del INCORA.

Anota el IICA-CIRA que "las primeras actividades del INCORA; la reubicación de los grupos políticos en torno al problema agrario; el fortalecimiento de las organizaciones campesinas; y un cierto desentumecimiento de la voluntad de cambio que se dió en el Gobierno a partir de 1966, permitieron alcanzar, en 1968, apreciables mejoramientos en la legislación para la reforma agraria".

La principal modificación fue la autorización para expropiar los predios explotados por los pequeños aparceros y arrendatarios, para entregárselos en propiedad. Sin embargo, a pesar de las precauciones que se tomaron para que se inscribieran los 300.000 o más aparceros y arrendatarios que estimaba el INCORA que había en el país y proteger sus derechos, las amenazas y actos de lanzamiento de los propietarios permitieron inscribir, hasta julio de 1970, solamente 76.497 de ellos, que trabajaban una superficie de 545.683 hectáreas. De estos 50.000 habían recibido constancia de propiedad en esa fecha.

Señala el IICA-CIRA que durante el período julio de 1966 a julio de 1970 -es decir, durante el Gobierno del Presidente Lleras Restrepo- se aceleró el ritmo de la reforma agraria. El número de predios adquiridos por el INCORA, por compra y expropiación, se incrementó en 42%; el volumen de superficie adquirida aumentó en 50%.

La memoria del Ministro de Agricultura correspondiente al período 1966-1970 indica que, durante ese período, aumentó en 133% el número de familias con título de propiedad y en 87% el área adjudicada. Es decir, que en esos cuatro años de la trasformación rural se dió tierras al 57% de todas las familias beneficiadas por el INCORA desde su fundación en 1962 y se entregó el 47% de toda la tierra entregada desde esa misma fecha.

A pesar de ese esfuerzo, recientemente el expresidente Lleras Restrepo dijo, con razón, en el banquete conmemorativo de los 20 años de ACOPI: "No estoy satisfecho con lo que se ha hecho en reforma agraria; de ninguna manera".

50. Sólo cuando haya real apoyo político habrá una verdadera reforma agraria

El Comité Especial sobre Reforma Agraria de la FAO llegó a la conclusión de que la reforma agraria supone, ante todo, una decisión de carácter político.

Anotó que la reforma agraria tiene ahora el doble objetivo de servir como un instrumento de equitativa redistribución y como un vehículo para aumentar la productividad y obtener aquel mejoramiento. Señaló que abarca no solamente los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, sino también en los sistemas de producción, y en los servicios auxiliares, tales como la asistencia técnica, el crédito y la comercialización. Indicó que la reforma agraria busca conseguir:

1) Una equitativa distribución del ingreso nacional.

2) La participación plena de los trabajadores del campo en el proceso de implantación y administración de la reforma por medio del reconocimiento, el estímulo y la promoción de organizaciones tales como los sindicatos y cooperativas y su entrenamiento.

3) La formación de unidades de explotación o de asociaciones de productores, que haga posible adoptar técnicas modernas, estimule las inversiones, eleve el nivel del ingreso y genere más y mejores oportunidades de empleo; y

4) Una organización empresarial de las nuevas unidades, apta para aumentar la producción y el mejor uso de los recursos productivos.

"Es decir, -dice el Comité- la reforma agraria persigue un desarrollo que no consiste sólo en el aumento del ingreso global sino esencialmente en la trasformación del pueblo y en la redistribución del poder económico, social y político".

Para lograrlo, el Comité Especial de la FAO señala como grandes líneas de la estrategia para la Segunda Década del Desarrollo, las siguientes, que analiza en detalle en su informe:

1) Reforma en la estructura de la tenencia de la tierra. Particularmente interesantes son las observaciones que hace el Comité sobre diversas formas de estructura y explotación de tierras utilizadas en los países visitados.

2) Aplicación del principio de la primacía del interés social.

3) Trasferencia del monto de las compensaciones a otros sectores de la economía.

4) Reembolso por los beneficiarios del valor de la tierra.

5) Estructura de las unidades de producción.

6) Control de las aguas y política forestal.

7) Catastro y registro de los derechos sobre la tierra.

8) Colonizaciones.

9) Estructura de los servicios auxiliares.

10) Precios de sustentación y seguro de cosechas.

11) Asociaciones campesinas.

12) Coordinación con la administración de los acuerdos internacionales sobre productos básicos y medidas complementarias

13) Coordinación con organismos en el sector agrícola, con planeación económica y con la administración general.

14) Relación entre la investigación y la extensión.

15) Formación de personal especializado en la implantación de la reforma agraria y en desarrollo rural.

16) Mejoramiento de estadísticas demográficas, de producción agrícola, de distribución de ingresos y de crédito.

Todo eso, anota el Comité de la FAO, "Conlleva no sólo una redistribución del ingreso acrecido por el progreso técnico, sino un cambio profundo en la posición de los actuales estratos sociales y, por consiguiente, una redistribución del poder". Más adelante agrega: "Aceptar esas consecuencias implica claramente tomar una decisión de carácter político, y la posibilidad de tomarla depende, a su vez, de la actitud de las clases directivas con respecto a la necesidad de cambio o, a falta de una actitud positiva, del influjo que sean capaces de adquirir los demás estratos sociales". Finalmente dice: "En algunos casos la introducción de las nuevas estructuras se ha cumplido progresivamente, dentro del marco de instituciones políticas flexibles a través de las cuales han podido proyectarse la necesidad y el deseo del cambio. Otras veces las reformas agrarias han estado precedidas de trasformaciones radicales y revolucionarias en aquella organización".

Qué le conviene más a Colombia, un cambio progresivo dentro del marco de instituciones políticas flexibles o una trasformación radical y revolucionaria? Creo que Colombia puede diseñar sus futuros sistemas de organización económica, política y social, sin caer ni en la reacción represiva, ni en la revolución violenta.

Es decir, no creo que estemos condenados a sostener un sistema capitalista de libre empresa, sin freno y sin participación social efectiva. Tampoco creo que vayamos indefectiblemente hacia un socialismo estatal total, que nos lleve al comunismo burocrático que supedita la libertad y la dignidad del hombre a la dictadura de una clase social.

En Colombia tenemos suficiente experiencia en la organización y eficiente manejo de empresas estatales que operan con la eficiencia de la empresa privada. Lo que falta es un mayor apoyo político, bajo un sistema de democracia dirigida pluralista, con un ejecutivo fuerte y un congreso deliberante que lo apoye. Es necesario fortalecer la acción política de los partidos para asegurar la continuidad de la obra de gobierno, durante el tiempo que sea necesario para alcanzar el despegue económico con igualdad social, respetando el derecho de la oposición y contribuír con sus críticas a construir un país mejor.

Para lograrlo, es esencial poner en marcha una acción renovadora, como se lo manifesté en junio pasado al Comité de Acción Política y Parlamentaria del Liberalismo Progresista cuando acepté formar parte del Consejo Consultivo de ese movimiento. Una acción renovadora con nuevas ideas, nuevos programas y nuevos dirigentes, en la cual haya una participación efectiva de los campesinos y de los obreros, que en Colombia creen más en la posibilidad de establecer una democracia real que en montar una dictadura comunista; y de los estudiantes y los profesionales jóvenes, que consideran factible evolucionar rápidamente hacia un socialismo humanista que permita poner los medios de producción al servicio del hombre preservando su iniciativa y su capacidad creadora.

Sólo un movimiento de esa naturaleza podrá hacer en corto tiempo un cambio pacífico de las estructuras agrarias. Porque la reforma agraria no debe ser un proceso lento y laborioso que atemorice a los pequeños y medianos propietarios, desestimule las inversiones y disminuya la producción. Debe ser un proceso radical, rápido y masivo, dentro de reglas de juego claras y con suficiente apoyo político.

A este respecto dijo el Comité Especial sobre Reforma Agraria de la FAO: "La experiencia muestra suficientemente que aquella parte de la reforma agraria relacionada con la trasformación en la estructura de la tenencia de la tierra tiene que ser objeto de definiciones precisas y luego llevarse a la práctica en el menor tiempo posible, sin esperar a que pueda contarse con todos los recursos y medios que se requieren para completar ese primer paso".

En relación con las reformas agrarias que han sido el producto de revoluciones políticas radicales el Comité de la FAO señala que en México la distribución de tierras se ha venido cumpliendo con diversos grados de intensidad a lo largo de media centuria. Durante el último decenio, sin embargo, se aceleró considerablemente. La sola administración Díaz Ordaz cubrió con ella unos 25 millones de hectáreas. Generalmente se considera que está casi concluída y que no son de esperar en el futuro próximo modificaciones esenciales en la estructura de la tenencia. La radical reforma agraria boliviana, con la distribución de tierras a los campesinos y la abolición del colonato, quedó cumplida antes de la iniciación del decenio. En Cuba la reforma agraria fue ligada a un cambio radical del régimen político y socio-económico. A partir de 1963-64, existen sólo dos sectores en la economía agrícola cubana: el de las cooperativas azucareras y las llamadas "granjas del pueblo", que son todas estatales; y el de los campesinos agrupados en la Asociación Nacional de Productores Pequeños, vinculada al movimiento revolucionario e intervenida por el Instituto Nacional de la Reforma Agraria.

Respecto a las reformas agrarias que han sido el producto de cambios políticos dentro de las instituciones existentes, señala que en el Perú, donde la ley exceptuaba prácticamente de afectación las tierras regadas de la osta donde se origina la producción agrícola exportable, a raiz del reciente cambio político impuesto por el gobierno de las Fuerzas Armadas, fue expedido un estatuto agrario mucho más radical y otro que nacionaliza los recursos hidraúlicos. Las grandes empresas azucareras de la Costa pasaron a manos de las cooperativas de los trabajadores. Ha habido un número apreciable de asignaciones individuales, a cooperativas de la Sierra y a las llamadas "Sociedades Agrícolas de Interés Social", una forma precooperativa para el manejo de extensas fincas ganaderas en las comunidades indígenas del altiplano. Finalmente, en Chile el nuevo gobierno socialista aceleró las expropiaciones, sin cambiar la ley del gobierno anterior. La reforma de la tenencia de la tierra quedará completamente terminada en plazo no muy largo, con la desaparición de los latifundios y, probablemente, la coexistencia de varias formas nuevas: cooperativas de producción, granjas estatales (especialmente en las fincas aptas únicamente para explotación pecuaria), y pequeñas y medianas propiedades. Respecto a Colombia, el Comité de la FAO destaca las principales labores cumplidas por el INCORA, pero señala que la cantidad de tierra adquirida por compra o expropiación ha sido escasa.

Como se señaló atrás, la reforma agraria ha dividido los partidos políticos colombianos y será uno de los puntales de la realineación de las fuerzas políticas entre fuerzas de izquierda y fuerzas de derecha. El realineamiento con base en un fuerte arraigo popular que anticipa el Expresidente Lleras Restrepo, quien ha dicho que estamos en presencia de un país nuevo, con nuevas generaciones, nuevos problemas y nuevos sentimientos en las gentes. Esto requiere, ha dicho el Expresidente, nuevos cauces políticos y un camino nuevo para Colombia que

la gente misma debe señalar, para reunir las fuerzas viejas y las fuerzas nuevas de la Nación, alrededor de una obra y de una política de izquierda constructiva.

Cuando esto ocurra, habrá verdadera reforma agraria en Colombia. En la forma que ha señalado el Expresidente Lleras Restrepo en el informe que, como Presidente del Comité Especial sobre Reforma Agraria, rindió a la FAO en su informe mundial.

La Colombia de hoy es distinta a la Colombia de ayer. Como la Colombia de mañana será distinta a la Colombia de hoy. Está en nuestras manos forjar el futuro de Colombia, con decisión y con pasión.