

IICA  
E10  
887



**SEGUNDO SEMINARIO NACIONAL  
SOBRE REFORMA AGRARIA  
PARA CURAS PARROCOS**

BOGOTA — COLOMBIA 18-23 OCTUBRE 1965



IICA  
E 10  
887

**IICA**

**CIRA**

PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA DE LA OEA (PROYECTO 2)

00003397

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



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



PROYECTO 206 DEL PROGRAMA  
DE COOPERACION TECNICA  
DE LA OEA.

INSTITUTO INTERAMERICANO  
DE CIENCIAS AGRICOLAS  
DE LA OEA.

CENTRO INTERAMERICANO  
DE REFORMA AGRARIA

DIRECTOR DE PROGRAMAS DE  
REFORMA AGRARIA

VICTOR GIMENEZ LANDINEZ

JEFE DEL CENTRO

JOSE EMILIO G. ARAUJO

JEFE DE INFORMACION  
Y SECRETARIO

JOSE M. FRANCO ORTEGA

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

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

CENTRO INTERAMERICANO DE REFORMA AGRARIA  
APARTADO AEREO 14592  
BOGOTA, COLOMBIA

Aedita Editores Limitada

# SEGUNDO SEMINARIO NACIONAL SOBRE REFORMA AGRARIA PARA CURAS PARROCOS

BOGOTA, COLOMBIA

18-23 OCTUBRE, 1965

001616

# INDICE

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



# Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

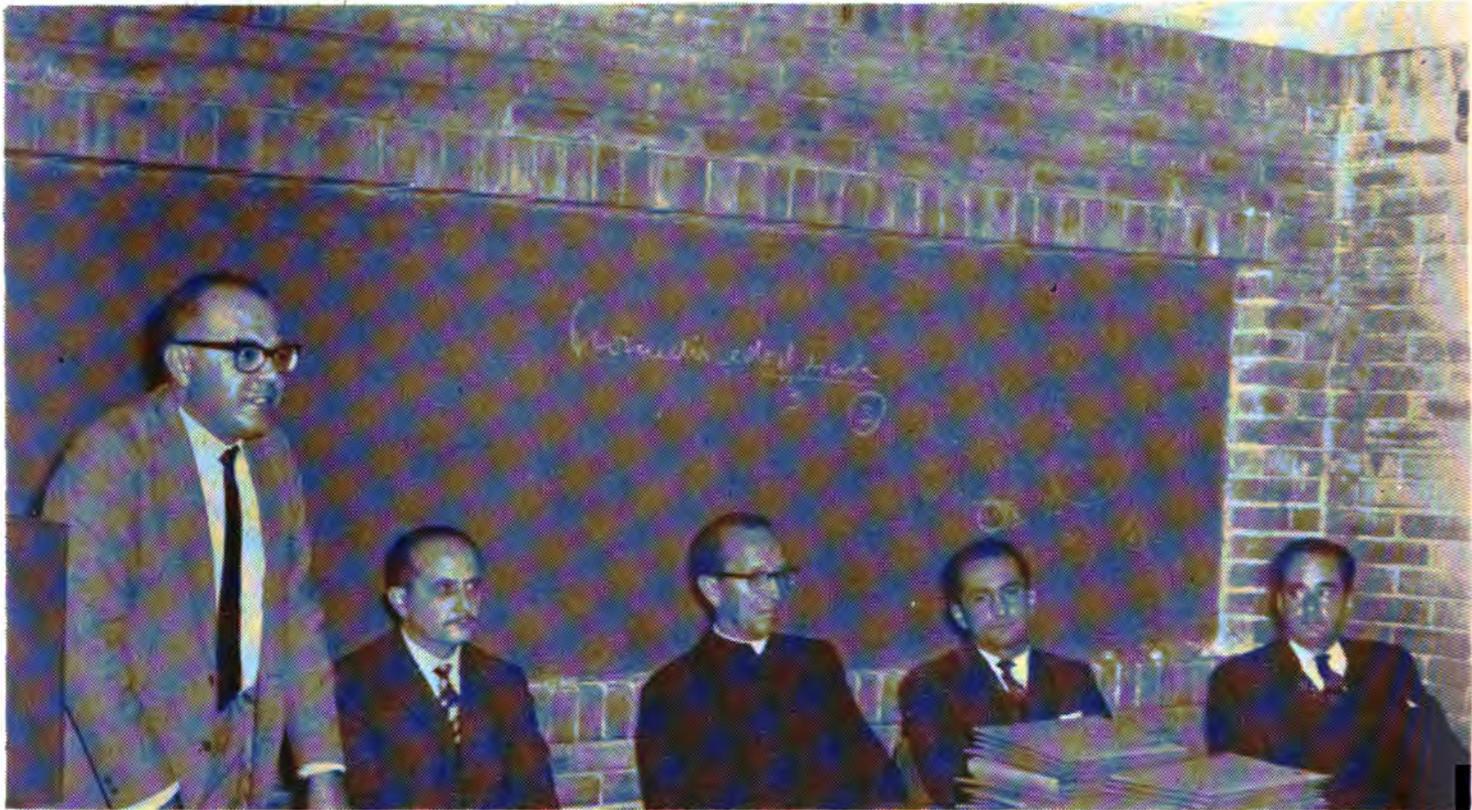
El sacerdote, por la índole de su misión, puede ser el inspirador y alentador de esas empresas comunitarias. No debe, desde luego, por su carácter sacerdotal, constituirse en el dirigente responsable de las actividades temporales; pero puede despertar interés en ellas y procurar orientarlas.

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

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

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

*JOSE M. FRANCO ORTEGA*



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

# Discurso Inaugural

Por  
**José Emilio G. Araújo**

Excelencia Reverendísima Monseñor Rubén Isaza

Reverendos Padres

Señores,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

# **Discurso en la Inauguración del Seminario**

**Por  
Mgr. Rubén Isaza**

Queridos Padres:

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

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

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

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

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

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

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





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

# La Iglesia y la Reforma Agraria

Por

**Víctor Giménez Landínez**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Reforma Agraria Integral**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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



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

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

Por  
**Belisario Betancur**

## I—PREMISAS DE LA REFORMA AGRARIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. DATOS DEL PROBLEMA AGRARIO

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

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

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

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

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

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

### III. VIGENCIA Y FUERZA DEL PASADO

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

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

de aparceros, agregados y, más recientemente, arrendatarios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

(Juan XXIII. Encíclica Mater et Magistra)



# Las Escuelas Radiofónicas y la Reforma Agraria

Por

**José Ramón Sabogal G.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **MINISTERIO DE AGRICULTURA**

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

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

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

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

Análisis químicos y físicos de los suelos.

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

## **SECRETARIA DE AGRICULTURA**

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

## **MINISTERIO DE EDUCACION**

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

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

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

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

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

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

### **SECRETARIA DE EDUCACION**

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

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

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

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

### **CAJA DE CREDITO AGRARIO**

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

Asistencia técnica en los créditos supervisados.

### **FEDERACION DE CAFETEROS**

Equipo de trabajo de zona cafetera: agrónomo Jefe de zona, prácticos cafeteros, asistentes sociales.

Servicios técnicos (Agropecuarios, especialmente en cultivos de café). Crédito supervisado: mejora de cultivos, viviendas, compra de fincas, instalaciones agropecuarias, beneficiaderos de café, etc., compra de producto, organizaciones campesinas: Clubes "4S", donaciones para obras comunales: escuelas, carreteras, acueductos, etc., control de precios a nivel nacional e internacional, política cafetera.

### **INSTITUTO DE FOMENTO ALGODONERO — IFA**

Equipo de trabajo: Agrónomos, expertos agrícolas, servicio técnico para el cultivo, plan de rotación de cultivos, suministro de semillas, abonos, insecticidas, herbicidas, etc., promoción de cultivos de oleaginosas, control de precios.

NOTA: existen otras instituciones similares a la anterior, como la Compañía Colombiana de Tabaco, Federación de Arroceros, Sociedad Nacional de Agricultores, Compañía de Empaques, Asociación de Cultivadores de Cacao, etc., que prestan servicios especiales a cada agricultor.

### **INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL — INSFOPAL**

Es la denominación a nivel nacional de aquellas Oficinas de servicio que como ACUAMARCA, ACUAVALLE, ACUACORDOBA, etc., trabajan a nivel regional. En realidad no prestan servicios directos a los campesinos, ya que su principal actividad está en los centros urbanos o pequeños caseríos. Su servicio consiste en prestar asistencia técnica y ayuda financiera para la mejora o instalación de acueductos. En ciertas partes también tienen en cuenta el aspecto alcantarillado. ACUAMARCA trabaja en llave con Car, ACUAVALLE con CVC.

### **INSTITUCIONES QUE CONDICIONAN SUS SERVICIOS A SOLO COMUNIDADES ORGANIZADAS**

Ministerio de Gobierno. División Nacional de Acción Comunal: cuenta con un equipo de Promotores para la organización y desarrollo de las comunidades. Coordinando los servicios de otras entidades como la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior —CARE—, Caminos Vecinales, Cuerpos de Paz, etc., vinculan a los campesinos con las instituciones de servicios técnicos.

### **MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS**

Caminos Vecinales: Cuenta con un equipo de Ingenieros y topógrafos que prestan sus servicios

en el trazo y construcción de caminos de penetración. Presta además gran ayuda en maquinaria y elementos de construcción.

## MINISTERIO DE DEFENSA

Campaña cívico militar: cuenta con un equipo de Ingenieros, médicos, dentistas, asistentes sociales, peluqueros, etc., que prestan sus servicios a la comunidad en los ramos respectivos. Es importante destacar en esto lo relacionado a vías de penetración.

## ÚCONAL, FANAL, etc.

Solamente prestan servicios a las comunidades organizadas en Cooperativas de créditos o Sindicatos agrícolas. También promueven esas organizaciones.

Conviene que los aquí reunidos aprovechemos las enseñanzas y admirables experiencias de Fómecue en donde Mons. Agustín Gutiérrez ha conseguido que la comunidad haga su propio progreso y continúe desarrollándolo ordenada y firmemente. En el estudio del Padre Leuret sobre Colombia se encuentra la comprobación de esta obra ejemplar ya que él declara que es el Municipio modelo.

Hay también en algunas parroquias y Diócesis de Colombia actividades muy especiales para la formación de los campesinos.

Se me ha pedido que diga en esta reunión de sacerdotes que estudian los asuntos campesinos, unas palabras sobre las escuelas radiofónicas. Pero, veo aquí hay varios que pudieran hacer exposición porque en sus parroquias tienen bien establecidas y organizadas estas escuelas. Veo, entre otros, al actual Párroco de Yalí, quien siendo Cura de Amalfi, por los tiempos en que se fundamentaban las escuelas radiofónicas, estudió el sistema y lo puso en práctica. Aquí hay Párrocos, Coordinadores de Acción Social y Directivos de escuelas radiofónicas y por eso es una redundancia hablar del tema. Pero hay que hacerlo. Hasta hace un tiempo yo hacía un esfuerzo para argumentar acerca de la conveniencia, de la utilidad y la necesidad de las escuelas radiofónicas, para concluir que debíamos ayudar a los campesinos a aprovechar las enseñanzas por la radio. Estuvimos un poco solos en este empeño. Pero vino el Concilio Vaticano II y formuló el decreto sobre los medios de comunicación social. Con ese Decreto, en la mente y en el corazón, los sacerdotes seremos los apóstoles de las escuelas radiofónicas. Dice el

Concilio que "La Iglesia considera parte de su misión servirse de los instrumentos de comunicación social... Procuren todos los hijos de la Iglesia que los instrumentos de comunicación social se utilicen, sin la mayor dilación y con el máximo empeño... Este santo Concilio amonesta sobre la obligación de sostener y auxiliar los diarios católicos, las revistas e iniciativas cinematográficas, las estaciones y transmisiones radiofónicas y televisadas, cuyo principal fin es divulgar y difundir la verdad y proveer a la formación cristiana de la sociedad humana".

Nunca en mis esfuerzos para convencer y para decir cosas favorables a una seria implantación de las escuelas radiofónicas llegué a decir una frase tan exigente y de tantísimo compromiso: **"Sin la mayor dilación y con el máximo empeño"**.

La ESCUELA RADIOFONICA da al hombre y a la mujer rurales una educación básica integral. Los maestros de nuestras escuelas radiofónicas son como hermanos mayores que con todo cariño quieren que sus hermanos menores, los campesinos, sepan tanto como ellos. Estos maestros dan clases sobre salud, alfabeto, número, tierra y espiritualidad. Todos los días, a la misma hora, se hacen presentes los maestros a sus discípulos para enseñarles con clarísimas palabras persuasivas lo que ellos saben y quieren estar ciertos de que los campesinos las sabrán muy pronto.

Reunidos aquí para estudiar la reforma agraria y nuestra obligación de ayudarla, señores sacerdotes, debemos reflexionar sobre el empleo de este maravilloso instrumento para la renovación de Colombia. La escuela radiofónica es una máxima colaboración a la reforma agraria. Con la escuela radiofónica renovaremos el rostro y el alma de nuestros campesinos, sus sementeras y ganados. Con la escuela radiofónica vamos directamente a la mente del hombre campesino para que sea él quien, por su propia reflexión y cuenta, haga el progreso a que está obligado como cristiano hijo de Dios. La escuela radiofónica es un lugar de estudio, de disciplina y de aprovechamiento. La escuela radiofónica enseña a pensar y el que piensa entró a hacer su propio mejoramiento y a colaborar en el mejoramiento de la comunidad. Sobre esa base se construyen las grandes naciones.

La escuela radiofónica es necesaria para la reforma agraria en que Colombia se ha empeñado. Qué aporte el de las escuelas radiofónicas con sus cinco cartillas fundamentales, sus maestros y sus campañas!

La escuela radiofónica necesita de un ambiente

de cariño y de estímulo por parte de los Párrocos, de Alcaldes y jueces, del magisterio y todas las personas de influencia. Los campesinos tienen un complejo. Se apenan si los ven con una cartilla o aprendiendo unas letras. Es urgente que manifestemos nuestra simpatía y nuestro apoyo a esos hermanos nuestros voluntarios de la cultura, que están haciendo sus estudios y que los harán con mayor gusto si nosotros los felicitamos, estimulamos y les manifestamos nuestro gozo por los conocimientos que van adquiriendo y las técnicas que van practicando.

La escuela radiofónica pone al agricultor en situación de pensar dentro de su propia finca y dentro de sus propias necesidades mediante reflexiones sucesivas y la atención a las enseñanzas de sus maestros unida a la lectura cuidadosa de las cartillas; poco a poco van encontrando solución, en sí mismos y por sí mismos, a los problemas que antes le parecían insolubles. La escuela radiofónica mantiene, además, de la realidad del pensamiento una esperanza del propio mejoramiento y de la propia superación. Los alumnos de las escuelas radiofónicas van adquiriendo, día a día, una comunidad de pensamiento y de acción; esto es de suma importancia dado el aislamiento en que vive la mayor parte de los campesinos. Para la reforma agraria es una base admirable el poder contar con gentes capaces, por la tarea educadora de las escuelas radiofónicas. Hasta hace poco tiempo éramos un pueblo de agricultores que no sabían agricultura. Ahora con las escuelas radiofónicas ha cambiado y sigue cambiando la situación. Ustedes conocen por experiencia pro-

pia las obras realizadas por los alumnos en mejoramiento de suelos, en fosos de abonos, en huertas caseras, en establos, en porquerizas, en gallineros, conejeras, en estanque de peces, etc. Ustedes saben que por las escuelas radiofónicas los campesinos han hecho su campo deportivo veredal en donde se reúnen los domingos por la tarde a dialogar y a distraerse con un balón. Saben que por las escuelas radiofónicas se ha cambiado el fogón de tres piedras sobre el piso por un fogón en alto o estufa. Han visto que se dieron a la tarea de buscar el agua, no importa la lejanía en que se hallara, para hacerla llegar a la puerta de las cocinas y refrescar todas las parcelas. Muchas cosas podría seguirles diciendo sobre los buenos frutos que producen las escuelas radiofónicas bien aprovechadas, pero, estoy hablando a quienes las conocen y las propagan. Cada uno de ustedes podría darnos una conferencia sobre lo que se ha conseguido por este sistema en sus respectivas regiones. Hago tan solo una observación para terminar: nosotros trabajamos para dar cultura fundamental a los campesinos adultos y pedimos a todos los que busquen los resultados que se tenga esto muy en cuenta para que no se pretenda encontrar lo que estaría por encima de nuestra tarea. Nosotros trabajamos para dar "Una educación integral que abarque la cultura básica y la preparación para la vida social y económica con el fundamento de una auténtica formación religiosa", y ven claramente, amigos queridísimos, la real colaboración de las escuelas radiofónicas a la reforma agraria de Colombia.

Muchas gracias por su atención.



*JOSE RAMON SABOGAL, Pbro.; de nacionalidad colombiana. Después de hacer estudios eclesiásticos en el Seminario de Bogotá, recibió su ordenación sacerdotal el 8 de noviembre de 1931. Durante los primeros años de su labor sacerdotal fue Vicario Cooperador y Cura Párroco en varias poblaciones. Más tarde se radicó en Bogotá y fue director espiritual y Profesor en la Escuela Apostólica del Seminario. Después fue Profesor de Apologética y Dogma del Colegio Gimnasio Moderno y Capellán del Hospital San Juan de Dios de Bogotá. Desde 1948 ingresó a la Acción Cultural Popular. Fue cofundador de las Escuelas radiofónicas y Consejero de la Institución. Desde 1956 ocupa el cargo de Director Nacional de las Escuelas Radiofónicas, las cuales vienen realizando una vasta labor de desalfabetización y educación de la población campesina.*

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

(Pío XII. Alocución de diciembre de 1942)



# Aspectos Jurídicos de la Reforma Agraria Colombiana

Por  
**Jaime Vidal Perdomo**

La Reforma Agraria Colombiana es una reforma agraria que se está haciendo dentro de un estatuto legal, es decir, es una reforma agraria jurídica, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países como en Méjico, en Cuba, en donde la Reforma Agraria no ha sido consecuencia de una ley, sino de un golpe revolucionario. Eso marca el carácter, la idiosincrasia de la Reforma Agraria Colombiana. Consecuencia de ello, el proceder del INCORA en la aplicación de su política no puede ser distinta de aquel que le ha encomendado la ley; nosotros, en nuestra actuación delante de los problemas que puedan incorporarse a la temática de la reforma agraria, debemos lograr solución con los principios y con los procedimientos que nos dio la ley 135 de 1961 y sus normas complementarias. Desde este punto de vista jurídico, también vale la pena anotar que la Ley 135 del 61 representa un estatuto completo sobre el problema de la reforma agraria colombiana; estatuto completo porque trata todos los temas y todos los aspectos que hoy día pueden calificarse como corres-

pondientes a una noción de reforma agraria. Se dice esto porque con anterioridad a la ley de 1961 existieron leyes que atacaron algunos aspectos que hoy pueden denominarse de reforma agraria, pero hasta el momento esas leyes tenían enfoques parciales y reducidos de ese problema; solo la ley 135 del 61 entendió globalmente el problema y globalmente quizo señalar una serie de procedimientos para enfrentarlo.

También desde este punto de vista legal, es interesante destacar los objetivos que tuvo en cuenta la ley, o sea, los propósitos de reforma agraria que en ella están consignados. Estos propósitos, íntimamente vinculados entre sí, para efectos de facilidad de presentación, se pueden distinguir en tres grupos:

- 1) Propósitos u objetivos de carácter económico. Son los de combatir y eliminar el latifundio y el minifundio y crear, en cambio o en reemplazo de esos dos supremos vicios de formas de pro-

piedad, un tipo nuevo de propiedad en Colombia, que la ley llama "unidad agrícola familiar". Dentro de los propósitos de orden económico también se puede mencionar el aumento de la producción agrícola por el mejoramiento de las tierras, la incorporación de nuevas tierras a la economía colombiana y el mejoramiento de las técnicas de cultivos en el país.

2) Un segundo grupo de objetivos de la ley pueden colocarse bajo la etiqueta de objetivos sociales; son aquellos que hacen hincapié en el aspecto humano y social de la reforma agraria, naturalmente sin desconocer los aspectos económicos. Y aquí se puede ver cómo están íntimamente ligadas estas dos nociones de lo social y lo económico; pero buscando una caracterización por objetivos sociales, podemos encontrar en la ley de reforma agraria lo siguiente: dar tierra a quienes no la poseen, a quienes no la tienen y, principalmente a quienes trabajan la tierra dependientes de otros como es el caso de los arrendatarios, los aparceros y los asalariados agrícolas. Estas personas son los destinatarios principales de los programas de reforma agraria del Instituto, concretamente del programa que se llama de "parcelación" o sea que la ley, a través del otorgamiento de la condición de propietarios, busca un cambio social a estas personas. También con este acento social, dentro de la programación de la ley de reforma agraria, se pueden mencionar la organización de cooperativas, que estimula naturalmente los grupos sociales y que los lanza hacia mejoras espirituales y materiales, y los servicios de carácter social que el INCORA debe colocar en aquellos frentes de trabajo, como los servicios de asistencia social propiamente dichos y los servicios de educación.

3) Este es el renglón de objetivos que dentro de la ley de reforma agraria pueden denominarse de conservación y mejoramiento de recursos naturales. Esos recursos naturales que merecen la atención de la ley son, principalmente, los bosques y la tierra; la tierra que puede ser mejorada evitando las inundaciones, buscándose así su mejor explotación económica a través del riego, que permita también una utilización permanente y mejor de ese recurso natural. Este aspecto es muy importante dentro de la temática de la ley y más, dentro de la ejecución de la misma, porque, como ustedes lo sabrán muy buena parte de los programas de reforma agraria del Instituto están desarrollándose bajo el nombre de "distritos de rie-

go" y están destinados a conservar y a mejorar los suelos escasos y de mejor calidad que tiene el país en los valles aluviales.

Esto que acabo de decir sobre objetivos de la ley de Reforma Agraria, distinguidos en tres grupos, está consignado en el artículo 1º de la ley 135 de 1961. Vale la pena mencionar ese artículo, porque es el que contiene la filosofía de la reforma agraria en Colombia y es con esos criterios y con esos propósitos allí consignados, como la ley dice que debe ejecutarse la reforma agraria colombiana. Además de esto, desde el punto de vista jurídico aparecen algunas cosas que vale también la pena mencionar: el sistema de distribución de tierras. Una reforma agraria en una primera etapa es un reparto de tierras; antes eran (las reformas agrarias) exclusivamente un reparto de tierras; hoy en día, además de ello, requieren una serie de servicios de crédito, de asistencia social, de servicios sociales, de obras como carreteras, caminos, cooperativas de mercados, etc.; o sea, que tiene una concepción más técnica, más amplia con los aportes que ha hecho el desarrollo de la economía y de la sociología; pero inicialmente por reforma agraria se entendía el simple reparto de las tierras lo cual sucedió, por ejemplo, en Méjico. El papel del derecho en la reforma agraria se localiza principalmente en esta etapa inicial, en esa fase primaria de la reforma agraria que es la distribución de tierras. La parte segunda de la reforma agraria: la orquestación de servicios de cualquier índole, ya no es tanto tarea de los juristas, como de la ejecución misma a través de los sistemas de créditos y de servicios que se pongan; pero aquello tiene mucho menos Derecho, tiene mucho menos de ley, más de hombre que la primera etapa de distribución de tierra en una reforma agraria. Vamos a bosquejar brevemente, tratando de dejar un poco de cosas, de detalles, para la mesa redonda de esta tarde.

La contribución que hace el Derecho a este aspecto de distribución de tierras, es la forma como la ley ha planteado la reforma agraria. Un primer aspecto es la distribución de tierras del Estado, que se hace a través de procedimientos jurídicos; tierras del Estado, o sea las que se llaman tierras baldías, son aquellas que están ya un tanto en la periferia del país, aunque por parte se puedan encontrar en zonas céntricas; son aquellas que todavía no han sido apropiadas por los particulares; estas tierras están dispuestas al esfuerzo del hombre. Las leyes colombianas sobre

baldíos quieren que esas tierras se cultiven y que quien las cultive se convierta en propietario de ellas. El sistema jurídico que existe para adjudicar estas tierras baldías, está contemplado en distintas leyes y el Instituto lo atiende de la siguiente manera: localiza en esas áreas "comisiones" de funcionarios que observan la explotación que hace de ellas un colono, realizan la tramitación legal correspondiente y el INCORA aquí en Bogotá entrega gratuitamente un título de propiedad y lo convierte en dueño de ese pedazo de tierra que ha venido poseyendo económicamente; este es un procedimiento eminentemente jurídico. Las "comisiones de titulación de baldíos" que así se llaman, están distribuidas en muchos sitios del país para atender esa necesidad campesina. Con el título los campesinos pueden obtener crédito de la Caja Agraria, ya que el servicio tiene un efecto inmediato sobre el patrimonio del colono. En materia de baldíos, también hay una utilización de ellos en el programa que se llama de "colonización"; allí para el individuo colono, para cada persona individualmente considerada, el procedimiento es el mismo: es la adjudicación de la porción que él explota y que le entregan en propiedad; pero se llama "colonización" en la ley un sistema de aprovechamiento masivo de zonas baldías, zonas que ofrecen posibilidades de comunicación con otros sectores del país, que ofrecen posibilidades económicas, por los cultivos que allí se pueden tener. Entonces, el instituto, a través de la construcción de vías, de escuelas, de puestos de salud, de otorgamiento de créditos —y para cada colono el otorgamiento de su título de baldío— permite que esas zonas se incorporen a la economía nacional. Este es el caso, por ejemplo, de la colonización del Caquetá: se está vinculando a la economía del país una zona bastante grande de esa Intendencia.

Otro aspecto de los programas del Instituto y que se puede definir a través de procedimientos jurídicos, es el relativo a programas de parcelación de tierras. Cómo contempla la Ley 135 este aspecto de la parcelación? En la ley este aspecto de compra y distribución de tierras particulares bajo la forma de parcelaciones, merece cierto examen desde dos puntos de vista (son conceptos eminentemente jurídicos): 1) desde el punto de vista de la posibilidad de adquirir las tierras, y 2) el aspecto de la distribución de esas tierras: a quiénes se dan y bajo qué condiciones. En el aspecto de adquisición de tierras de propiedad privada para distribuir a los campesinos, el primer concepto

que merece la pena considerar es el de que la ley entendió que para hacer reforma agraria no bastaban las tierras baldías del Estado, sino que era necesario comprar o expropiar tierras de propiedad privada ya incorporadas a la economía, o sea que la reforma agraria no es un programa de colonización ni es un trabajo en la periferia ni en las tierras más lejanas del país; es un trabajo sobre las tierras aun del centro ya vinculadas a la explotación económica. Se plantea entonces el aspecto de saber qué tierras se pueden adquirir y en qué condiciones; para esto la ley establece tres categorías especiales: en primer lugar, habla de las "tierras incultas", que como se dice y el término lo expresa bien, son aquellas que no están explotadas; estas tierras se pueden adquirir en todos los casos y al propietario la ley ordena que se le pague en bonos, es decir, en papeles del Estado, que tiene 25 años de plazo y 2% de interés anual; es un castigo que la ley hace a quien no explota la tierra. La Corte Suprema de Justicia en la sentencia en que resolvió la demanda sobre constitucionalidad de la Ley Agraria, el 11 de diciembre de 1964, en la cual concluyó que todas las disposiciones de la ley se acomodaban a la Constitución, dijo que el pago de estas tierras incultas en bonos era un tanto generosidad del legislador.

Segunda categoría de tierras: las que llama la ley "inadecuadamente explotadas". Son tierras que tienen procedimientos de cultivos, técnicas de trabajo, pero que no están siendo utilizadas en su potencialidad, es decir, hay un déficit de explotación en relación con sus posibilidades; estas tierras inadecuadamente explotadas la ley las ordena pagar de la siguiente manera: 20% del valor en un contado inicial en dinero y el resto, también en dinero, con 8 años de plazo y un interés del 4% anual; o sea, que hay más o menos una operación comercial en dinero con intereses y con plazos que no son exageradamente largos.

Tercer tipo de tierras: las que la ley llama "adecuadamente explotadas", o sea las que están en mejor condición. Estas tierras la ley las trata con especial cuidado en dos aspectos: 1) en cuanto al pago el cual se efectúa en mejores condiciones: un 20% de contado inicial en dinero y el resto en 5 años con intereses del 6% anual. Vale decir una condición de negociación, bastante aceptable. 2) No pueden ser adquiridas en todos los casos por el Instituto; hay programas en los cuales no se pueden adquirir y otros en los cuales no se pueden adquirir sino cuando el propietario las

quiere vender voluntariamente; la ley da preferencia a la buena explotación actual, porque teme que esa posibilidad de adquisición de tierras pueda significar una mengua en la producción nacional.

Esto en cuanto al primer aspecto de la adquisición de tierras para programas de parcelación; el segundo aspecto jurídico complementario es saber a quiénes van a darse esas tierras y en qué condiciones. La ley atendiendo a ese objetivo que llamamos social, de convertir en propietarios a quienes trabajan las tierras sin ser dueños de ellas, coloca a los arrendatarios, aparceros y asalariados agrícolas de la región, o más concretamente de la hacienda que se compró, como destinatarios de primer orden en la distribución. De manera que no es como algunas veces se ha dicho de que el Instituto lleva gentes de otros departamentos a los de la Costa; no, porque en la medida en que allí haya arrendatarios, aparceros y peones asalariados, estos tienen preferencia sobre cualquier otra persona. La ley ha entendido que es justo convertir en propietario allí mismo a quien, dependiente de otro, venía explotando la tierra. En qué condiciones el INCORA le da la tierra al parcelario? Se la da conforme a la ley: con plazos de quince años para el pago y con unos intereses anuales del 4%. Dentro de los dos primeros años, no tienen que pagar cuotas de amortización, sólo a partir del tercer año; y dentro de esos dos primeros años los intereses son del 2% y no del 4%. Estas son las condiciones financieras, digamos, de la adjudicación de la parcela.

Viene un concepto muy importante después de esto, que se mencionó anteriormente: el concepto de "unidad agrícola familiar" que es un concepto técnico, económico y jurídico a la vez; lo que se llama una parcela en el lenguaje común, es también el nuevo tipo de propiedad que la ley quiere que se cree en el campo, en contraste y para combatir el latifundio y el minifundio. Qué es una unidad agrícola familiar? De acuerdo con la ley, es una extensión de tierra que se entrega al campesino y que, de acuerdo con sus posibilidades de producción, le permite trabajar él y su familia en esa extensión, vivir del rendimiento de ella, mejorar las condiciones de explotación y tener algún remanente de esa producción que le permita mejorar su nivel de vida; o sea, el empleo de los brazos campesinos, del titular de la parcela y de su familia en esa unidad de explotación económica, para vivir de ella y mejorar su condición sin nece-

sidad de contratar fuerza de trabajo —sin perjuicio de la contratación de mano de obra ocasional, de acuerdo con los usos de la región para el momento de la recolección o de la siembra. Es una concepción familiar que tiene la ley de esa unidad de explotación, por eso la llama "unidad agrícola familiar". Desde el punto de vista general del país está bien, porque permite que esa unidad de superficie absorba el único capital que tiene el país: la fuerza de trabajo campesino. Además de este aspecto puramente económico, en términos de derecho, la unidad agrícola familiar significa una propiedad que no se puede vender libremente por el campesino; la ley quiere que el campesino extienda que allí está su posibilidad actual y la posibilidad de su familia, quiere que conserve ese patrimonio que se le ha entregado como obra de la reforma agraria y por eso no le permite venderla sin autorización del director de ese programa, que es el INCORA. Tampoco le permite dividirla, porque puede crear minifundio. No le permite a los herederos partir esa unidad porque se desintegraría y si ellos no quieren mantener esa indivisión y esa unidad de explotación, el Instituto la puede comprar para dársela a otro campesino que sí la pueda mantener en esa condición de explotación.

Por razón del interés del aspecto económico, también el campesino puede estar en la obligación de tener en esa parcela ciertos cultivos que el Instituto le obligue plantar; el Instituto tiene concebido un gran plan de cultivos nacionales, cultivos que en buena parte pueden ser destinados a procesamiento industrial y a exportación; esto, naturalmente, supone la contribución y el esfuerzo de todas las gentes beneficiadas con el programa, por eso la ley ha previsto que se le puede imponer al parcelario la obligación de destinar cierta parte de su predio a los cultivos que el Instituto tenga en su programación económica. De manera que la unidad agrícola familiar, además de ser o representar un nuevo tipo de propiedad en el campo, responde a un concepto económico-social, y desde el punto de vista del derecho es una propiedad amarrada, limitada, en la misma forma en que las casas que vende el Instituto de Crédito Territorial también están sujetas a ciertas condiciones. Entonces, el aspecto de adquisición de tierras y el aspecto de distribución de tierras en parcelaciones, lo hemos dejado reseñado brevemente.

Hay otro programa del Instituto de distribución de tierras que tiene mucha importancia y que se llama de "distritos de riego"; ese es el nombre co-

mún, el que se ve en la prensa. Desde el punto de vista que nos ocupa hoy, distritos de riego son dos cosas: adecuación de tierras más parcelación de tierras. Adecuación de tierras, que quiere decir, conforme a la ley, obras de ingeniería que permitan evitar las inundaciones, que permitan llevar riego a esas tierras; y los programas globales, la ley los llama "distritos de riego", y el INCORA tiene en muchos sitios ese plan de trabajo. Ese es el aspecto, digamos de ingeniería lo que hemos visto hasta ahora; el aspecto de parcelación consiste en lo siguiente: esas obras son obras de ingeniería muy costosas, pueden consumir, las que hoy en día están en marcha, más de dos veces del presupuesto actual del INCORA, por eso tienen que financiarse con créditos extranjeros. La ley ha querido que esas obras, que son costosas y que valorizan la tierra enormemente y le permiten una alta productividad, no beneficien exclusivamente a los actuales dueños sino que los campesinos de la región también se beneficien con ellas y por eso no pueden hacerse sin que se parcelen las tierras. El caso contrario existió antes en el país, es el llamado distrito de riego de Coello y Saldaña, en el Tolima, que produjo muchos beneficios económicos a la región y a los propietarios, pero ninguno a los campesinos. La ley de reforma agraria, con ese acento social que vimos, quiere que esas tierras así mejoradas se distribuyan entre campesinos, por los mismos procedimientos, los mismos sistemas que vimos anteriormente: los de parcelación; o sea, que el distrito de riego es una parcelación en tierras que han sido mejoradas por las obras de ingeniería. Con esto quiero decir que para las otras parcelaciones, las normales, las corrientes el Instituto no puede adquirir tierras adecuadamente explotadas porque no se lo permite la ley; si el propietario no quiere venderlas, no se le pueden expropiar y esto limita mucho el radio de acción de las parcelaciones del Instituto. En cambio, en estas parcelaciones de distritos de riego, se tienen que adquirir todas las tierras y se pueden expropiar, aun las que están adecuadamente explotadas. Las finalidades económicas y sociales imponen esta posibilidad de expropiación.

Otro aspecto jurídico de la ley en punto de distribución de tierras es el de las llamadas "concentraciones parcelarias". Uno de los problemas más grandes que tiene el país en cuanto a la estructura de la propiedad es la existencia del minifundio y el aumento de ese problema por las sucesiones. Como el minifundio, por definición es improductivo la ley no quiere que se multiplique y por eso

en el artículo 87 dice que está prohibida la división de los predios que tengan tres o menos hectáreas y la división de predios que puedan ser mayores, pero que por el fraccionamiento puedan dar lugar a predios inferiores a tres hectáreas. Por ejemplo: un predio de quince hectáreas se divide en siete porciones iguales, y como resulta menos de tres, también está prohibido; o sea que, arbitrariamente, como en todos los casos en que se pone una cifra, la ley quiso que no se bajara en extensión de tres hectáreas, que es la extensión mínima de una propiedad en Colombia. A los herederos, si a través de un juicio de sucesión puede llegar a dividirse un predio en porciones de menos de tres hectáreas, la ley los obliga a estar en indivisión, a hacer una explotación común entre ellos y si no quieren permanecer en indivisión que alguno de ellos compre todo y le pague los derechos herenciales a sus hermanos. Esa es la política legal, general contra el minifundio, que trae la ley 135; hay otra política legal también, pero operativa contra el minifundio que se llama en la ley las "concentraciones parcelarias". Se trata de escoger o de localizar el esfuerzo de trabajo en una región de minifundio, a fin de lograr que se organicen allí unidades de explotación que estén por encima de la extensión del minifundio, o sea unidades agrícolas familiares. Cómo se hace? Puede ser de dos maneras: que algunos de los minifundistas consientan en venderle a campesinos; entonces con esos agregados los vecinos pueden tener unidades de explotación económica, unidades agrícolas familiares; el INCORA intervendría para ayudar en este proceso. O puede ser que al lado de esa zona de minifundio existan haciendas grandes, que se comprarían o se expropiarían para ampliar el área de los minifundios, pues en este caso —también por razones obvias— la ley permite la expropiación de tierras adecuadamente explotadas. Esos programas contra el minifundio son muy difíciles en todas partes, bien porque no existen haciendas grandes al lado o porque la gente tiene tal apego a su pedazo de tierra que no quiere salir de allí, ni siquiera unos metros más adelante. Cuando se les hable del aspecto operacional del Instituto se les mencionará que estamos haciendo a título de ensayo algunos esfuerzos para crear una metodología y penetrar a esa problemática del minifundio, que ha hecho fracasar a mucha gente en varios países; es un problema sumamente complicado. Bien, tenemos, a través de lo dicho sobre la adjudicación de tierras baldías, de la adjudicación de tierras baldías, también, pero dentro de un programa más grande

que se llama de colonización de la parcelación simple y de la parcelación en distritos de riego y luego por intermedio de las concentraciones parcelarias, mencionados los principales procedimientos jurídicos que están contemplados en la ley y que a la vez, dan el nombre de los programas que el Instituto desarrolla.

Hay un punto sobre la adquisición de tierras, también un punto eminentemente jurídico y es el de los avalúos. Cuánto se le paga a la gente? Ya vimos los plazos y los intereses, pero no hemos sabido cómo se establece la cifra de pago. La norma sobre ese particular es el Decreto 2895 de 1963.



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

# Expropiación de Tierras sin Indemnización

Por  
José Galat

La economía y la sociología son ciencias eminentemente **descriptivas**. Su objeto consiste en determinar qué es la realidad socioeconómica, cómo funcionan de hecho sus mecanismos y por qué leyes se rigen.

La Doctrina Social de la Iglesia, en cambio, y como parte que es de la moral social, se afirma como una ciencia **normativa**. Su misión no es describir las realidades, sino juzgarlas. Y ello a la luz de los principios de la ética natural y la revelación. Pero su carácter normativo la lleva también a formular soluciones. O, por lo menos, orientaciones y principios con arreglo a los cuales puede resolverse correctamente la problemática de una época histórica de la humanidad, o de una sociedad determinada. En este sentido, ella es una respuesta concreta a problemas concretos.

Pero el hecho de que la Doctrina Social de la Iglesia no sea una ciencia descriptiva sino prescriptiva, no la exime de conocer el dato real. Mal podría ella estatuir cómo debe **ser una** realidad, si no supiera primero cómo **es** de hecho esa realidad. Por eso, ella acude en busca de información a los estudios de la economía y la sociología.

Nada más prudente, por tanto, que antes de analizar la licitud de las expropiaciones sin indemnización en materia de tierras, partamos de algunas indicaciones, así sean esquemáticas, sobre la realidad campesina de Colombia.

## I—SITUACION AGRARIA DEL PAIS

### Aspectos Cuantitativos

La disparidad latifundio-minifundio, que caracteriza la distribución de la propiedad agraria en Colombia, queda manifiesta en las cifras del siguiente cuadro:

Porcentaje de propietarios	Proporción de tierra ocupada
3.0	55.0
42.0	41.0
55.0	3.5
100.0	100.0

Pero si penetramos aun más hondo en la cúspide de la primera pirámide, encontraremos datos tan elocuentes, como este: Cerca de 8.000 haciendas, que no representan sino el 0.89% del total existente de unidades agrícolas, poseen una superficie equivalente al 40.0% de la tierra ocupada.

Y si, de otra parte, escarbamos un poco en la infrabase de la pirámide, nos toparemos con un hecho de mayor gravedad: Los campesinos que carecen en absoluto de tierra, se calculan en números que fluctúan entre 1.200.000 y el millón y medio!

### Aspectos Cualitativos

Los latifundios permanecen en su mayor parte incultos. Solo se cultiva el 10% de su superficie. En general, están situados en los mejores lugares (proximidad a las ciudades, vías y mercados) y la calidad de sus tierras se clasifica en las escalas superiores: Buena, muy buena y óptima.

Por el contrario, los minifundios están mal ubicados. Sus tierras son regulares, malas, o pésimas y se hallan sujetas a explotación antieconómica.

### Agravantes

Los contratos de aparcería y arrendamiento encubren con frecuencia explotaciones inhumanas del campesino.

Y por vía enumerativa, podemos señalar otros factores negativos: falta de organizaciones sindicales, cooperativas y gremiales; niveles de vida miserables y primitivos de los hogares campesinos; dispersión geográfica y aislamiento de la vida rural; tutelas gamonalistas que mantienen en minoría de edad al habitante de los campos; incumplimiento de las leyes laborales sobre salarios mínimos, jornada legal, prestaciones, subsidio laboral, seguridad social, etc.; mayores índices de desnutrición, mortalidad, morbilidad y analfabetismo en los campos que en las ciudades; métodos primitivos de explotación de la tierra; mercado irracional y sometido a voraces intermediarios; violencia e inseguridad rurales; falta de crédito, abonos, semillas, seleccionadas, herramientas y máquinas modernas, transportes, aguas, etc., etc.

## II—JUICIO DE LOS HECHOS

"Ay de los que añaden casas a casas, de los que juntan campos y campos hasta acabar el término, siendo los únicos propietarios en medio de la tierra" (Isaías 5, 8).

### La Acumulación de Tierras, Hecho Antinatural e Injusto

Si la propiedad privada es un **derecho natural** —y lo es, en efecto— entonces el hecho de que exista una vasta masa de campesinos indigentes, sin propiedad alguna o con parcelas insignificantes, frente a una minoría de terratenientes, sin lugar a dudas es una situación **antinatural**.

La afirmación anterior parece exagerada. Pero las siguientes palabras de Pío XII, muestran que no nos hemos caído en hipérbole:

"La Iglesia... denuncia lo que hay de contrario a la naturaleza en una situación donde, frente a un grupo de privilegiados y riquísimos hay una enorme masa popular empobrecida" (Discurso de 11-III-51).

De aquí la no menos firme posición de Juan XXIII:

"No basta afirmar el carácter natural del derecho de propiedad privada, incluso de los bienes productivos, sino que también hay que propugnar insistentemente su efectiva difusión entre todas las clases sociales" ("Mater et Magistra", Ed. de El Catolicismo, Bogotá, 1961, p. 21).

Y, por lo mismo que la situación agraria de Colombia es antinatural, resulta también altamente injusta. Y por este motivo no podemos pretextar la intangibilidad de la propiedad privada, para defender el "orden", o mejor, el desorden vigente. Un auténtico cristiano debe evitar esta tentación. Y valgan para ello las admoniciones de Pío XI, en su Encíclica "Cuadregésimo Año" (Nº 5). Y las no menos enfáticas advertencias de Pío XII, que por su capital importancia transcribiremos a pesar de su extensión:

"La conciencia cristiana, dice el mencionado Papa, no puede admitir como justo un orden social que niegue el principio o hace prácticamente imposible o vano el derecho de propiedad, tanto sobre los bienes de consumo como sobre los bienes de producción. Pero ella tampoco puede aceptar los sistemas que reconocen el derecho de pro-

piEDAD según un concepto absolutamente falso y están, por consiguiente, en oposición con el orden social verdadero y sano.

“Por eso allí donde, por ejemplo, el capitalismo se basa en tales erróneas concepciones y se arroga sobre la propiedad privada un derecho ilimitado, sin subordinación alguna al bien común, la Iglesia lo ha reprobado como contrario al derecho de la naturaleza.

“Al defender, pues, —concluye el Pontífice— el derecho de propiedad privada, la Iglesia se propone un elevado fin ético-social. **No pretende, en verdad, sostener pura y simplemente el actual estado de cosas, como si viese en él la expresión de la voluntad divina, ni proteger por principio al rico y plutócrata contra el pobre y el indigente**”. (Radiomensaje en el 5º aniversario de la segunda guerra mundial, 1-IX-44). Por su parte, Juan XXIII, reafirmó íntegramente estos mismos conceptos en la “Mater et Magistra” (p. 21).

### **El Ocio de las Tierras, perjudica el Bien Común**

Con igual vigor la Iglesia se pronuncia contra los abusos de la propiedad. Su doctrina invariable, a través de todos los tiempos, le ha señalado al propietario graves obligaciones de justicia y caridad, que, en el lenguaje moderno, se conocen con el nombre de “función social”.

Dejar inexploradas las tierras, privando con ello de trabajo a muchos jornaleros y de mayores bienes de consumo agrícola al resto de la nación, es abuso que repugna al bien común. La propiedad es ciertamente del propietario. Pero no es solo para él, sino también para los demás. Lo contrario sería la “ley del embudo”, vicio individualista que la Iglesia no cesa de reprobado como una de las peores herejías de tipo social.

Toda propiedad tiene una vocación social y está ontológica y moralmente afectada al procomún. Así, León XIII: “. . . aun con la posesión de las personas particulares, no cesa la tierra de servir a la utilidad común” (“Rerum Novarum”, Nº 17). Y Juan el Bueno subraya la misma exigencia: “En efecto, en el plan de la creación, los bienes de la tierra están destinados ante todo para digno sustento de todos los seres humanos” (Mater et Magistra, p. 22).

En relación con los demás agravantes de nuestro mundo rural, el lector puede encontrar abun-

dantes directivas en el magisterio pontificio, particularmente en la tercera parte de la Encíclica “Mater et Magistra”.

## **III—UNA SOLUCION CRISTIANA**

### **Distinción Previa**

Con el nombre de “derecho de propiedad” se comprende en realidad dos derechos diferentes, que conviene distinguir cuidadosamente: de una parte, un derecho de uso universal y, de otra, un derecho de posesión o de apropiación particular. Aquel se califica de “primero y fundamental” y éste de “secundario” o “derivado”.

Ambos derechos son “naturales”, es decir, basados en la misma naturaleza humana. No son pues concesiones del Estado ni delegaciones de la sociedad. Son superiores y anteriores a la ley humana, cuya misión no es crearlos sino reconocerlos y hacerlos efectivos. Pero esos dos derechos no son naturales en el mismo grado: Uno representa una exigencia **inmediata** de la ley natural, al paso que el otro es solo una derivación **ulterior** de dicha ley. En consecuencia, el derecho primario de uso universal tiene prelación jerárquica sobre el derecho secundario de posesión. En caso de conflicto entre ambos, el secundario, como su mismo nombre indica el carácter de subordinación, debe ceder ante el primario, o derecho principal.

### **El Derecho Primario**

El llamado “derecho primario de propiedad”, es el de que todo hombre tiene inmediatamente recibido de la naturaleza, de usar los bienes materiales necesarios para satisfacer dignamente las necesidades propias y de su familia, con exigencia de prioridad frente a cualquier otro derecho económico, inclusive el de propiedad ajena.

### **La razón y la Biblia hablan de este Derecho**

Del derecho primario nos habla, en primer lugar, la razón humana:

Dios, al crearnos, nos dio como primer derecho natural, el de vivir. Pero el que quiere el fin, quiere los medios. Luego también nos concedió el derecho natural de usar lo suficiente para sustentar la vida.

También nos da cuenta de ese derecho la revelación cristiana:

Según el relato del Génesis, Yavé concedió la tierra al linaje humano con el fin de que usara de ella y la disfrutara. Subordinó las criaturas inferiores en grados sucesivos, hasta culminar en el hombre. Y ordenó los bienes de la naturaleza para sustentación del género humano en su conjunto, es decir, de todos los hombres (representados en cabeza de Adán). De ahí el derecho de cada uno de los individuos, a los bienes necesarios para su conservación y perfeccionamiento.

### Y también los Papas

En el célebre Mensaje de 1941, conmemoratorio del Cincuentenario de la "Rerum Novarum", Pío XII reafirmó con notorio énfasis la doctrina tradicional de la Iglesia sobre el derecho primario. Tal doctrina parecía un tanto olvidada, u obscurecida por el ambiente individualista de aquella época. Decía entonces el Pontífice:

"Todo hombre, como ser viviente dotado de razón, de hecho recibe de la naturaleza el derecho fundamental de usar de los bienes de la tierra..."

Y después de calificar ese derecho, que concede el uso de los bienes materiales a todos los hombres, de "individual, primario y fundamental", deducía una importante consecuencia: "...de ninguna manera puede ser suprimido, ni siquiera por otros derechos, evidentes e indiscutibles, sobre los bienes materiales".

La prioridad del derecho primario se funda, en el pensamiento de Pío XII, en la "íntima vinculación que tiene con la dignidad y otros derechos de la persona humana". Su finalidad estriba en "proveer al hombre de una base material segura, de importancia capital que le permita realizar, con libertad, razonable, el cumplimiento de sus otros deberes morales".

Posteriormente, el mismo Pontífice, en su Encíclica "Evangelii Praecones", subrayará la relación entre el derecho primario y la dignidad humana, con este pensamiento:

"La dignidad de la persona humana exige normalmente como fundamento natural para vivir, el derecho al uso de los bienes de la tierra, a lo cual responde la obligación fundamental de proporcionar una propiedad privada, si es posible, a todos" (2-VI-52).

Según la directiva que acabamos de transcribir el derecho primario de uso debe concretarse y hacerse efectivo para toda persona humana, mediante el derecho de propiedad privada. Nuevo argumento que muestra cómo la propiedad territorial en manera alguna puede ser monopolio exclusivista de unos pocos terratenientes.

Juan XXIII, de su lado, hará luego precisiones importantes en la "Mater et Magistra". En primer lugar, que el derecho primario se refiere al uso de los bienes materiales, que cada hombre ha menester "para su sustento". En segundo término, reafirma la superioridad del derecho primario "frente a cualquier otro derecho de contenido económico", precisando que esa prelación se da "también frente al derecho de propiedad". (M. et M. p. 9).

### Primeras Consecuencias

La propiedad privada sobre los bienes terrenales, es sin duda un derecho natural. Pero, en relación con el derecho primario, la propiedad privada debe descender del pedestal en que el individualismo la ha colocado. Es un derecho de rango secundario. Conforme, sí, con la naturaleza, pero no derivado de ella de manera directísima e inmediata.

Y la razón de esta primacía se encuentra también en la finalidad universal de los bienes creados por Yavé-Dios, la cual no puede desaparecer, siquiera ante la propiedad privada. Al contrario, ésta se halla destinada a realizar y concretar aquella finalidad, no a frustrarla o hacerla imposible. Juan XXIII, en la Encíclica citada, lo advertirá con claridad:

"...según el orden objetivo establecido por Dios, el derecho de propiedad se configura de tal manera que no puede constituir obstáculo para que sea satisfecha la inderogable exigencia de que los bienes, creados por Dios para todos los hombres, equitativamente afluyan a todos, según los principios de la justicia y de la caridad". (p. 9).

En otras palabras, la propiedad privada se halla en relación con el derecho primario, como el medio respecto del fin. Por donde, si aquella obstaculizara la efectividad práctica de aquél, se habría invertido la jerarquía de los valores. Un tal régimen de propiedad privada, lejos de ser "el orden" querido por Dios, sería una auténtica subversión contra dicho orden.

## **Súpernatural y Sacrosantísimo**

Y otra consecuencia. Si del derecho de propiedad privada se dice —y con razón— que es “natural y sagrado”, del derecho primario ha de afirmarse que es **supernatural y sacrosantísimo**.

Y en una consecuencia final sobre la situación de Colombia y de la mayor parte de los países de Hispanoamérica: el actual estado de miseria y desposesión de multitud de campesinos, grita la iniquidad de la estructura agraria. Es ello un grave impedimento de nulifica, para millares de compatriotas, el derecho de vivir como hombres.

### **Las Leyes Colombianas, Sordas al Derecho Primario**

Las Constituciones y Códigos de nuestra Legislación, que con tanto celo regulan el derecho de propiedad privada y lo amparan, nada dicen del derecho primario, o muy poco proveen para hacerlo efectivo. Y no podemos reprimir aquí la frase cruel y bien conocida: “La ley es para los de ruana!”

El Estado colombiano está en mora de cumplir sus obligaciones con el “tercer mundo”, con el mundo de los campesinos marginados. Nada puede ser más lesivo del bien común, que no garantizarles eficazmente su derecho a sustentar decorosamente la vida. Aun desde el punto de vista estrictamente económico, la situación de miseria de los campesinos es uno de los mayores “círculos viciosos” del subdesarrollo: Mientras no se resuelva, es imposible el progreo del resto del país.

### **El Derecho Primario Faculta para Expropiar Tierras**

En virtud de la fuerza obligatoria y de la alta prioridad del derecho primario, es indiscutible que el Gobierno puede y debe procurar una justa redistribución de la propiedad agraria. Para ello, goza de la facultad de **expropiar** las tierras necesarias. Pero puede expropiarlas **sin indemnización?**

#### **Sin Indemnización?**

De acuerdo con las enseñanzas sociales de la Iglesia, puede el poder público expropiar tierras sin pagar su justo valor a los actuales propietarios?

Según todo lo que llevamos dicho acerca del derecho primario, parecería que, sin más, pudiera darse una respuesta afirmativa al interrogante planteado. Y de hecho, así lo creen algunos autores. Tal el caso, por ejemplo, de Camilo Torres. En su ruidosa “Plataforma”, manifiesta lo siguiente:

“No se comprará la tierra a nadie. La que se considere necesaria para el bien común será expropiada sin indemnización”.

Pero esa tesis, es la de la Iglesia?

### **La regla general: se debe Indemnizar**

Veamos lo que la Iglesia enseña al respecto: Como regla general, no se puede expropiar bien alguno sin pagar su justo valor al legítimo dueño. Así se colige de las Sagradas Escrituras, según las cuales la propiedad privada, e incluso la misma “riqueza”, son lícitas (Mt. 19, 16-34 y Act. 2, 44-45 y 5, 1-11), por lo cual no puede disponer de ellas arbitrariamente el Estado (I Re. 21, 1ss) y debe por tanto pagarlo al dueño su justo valor cuando tuviere necesidad de expropiarlas por motivos de utilidad pública (I Par. 21, 21-24).

Igual conclusión se saca de las enseñanzas pontificias, en especial León XIII y Juan XXIII (M. et M. p. 20). El primero de ellos en la “Rerum Novarum”, al defender los derechos de la propiedad privada frente a las embestidas socialistas que intentaban su abolición, dice:

“Hay que respetar la propiedad privada... y guardarla intacta” (R. N. Nos. 64, 25).

Continúa luego con palabras que parecen escritas para hoy: “Y sobre todo ahora que tan grande incendio han levantado todas las codicias, debe tratarse de contener al pueblo dentro de su deber; porque si bien es permitido esforzarse, sin mengua de la justicia, en mejorar la suerte, sin embargo, quitar a otro lo que es suyo, y so color de una absurda igualdad, apoderarse de la fortuna ajena, lo prohíbe la justicia, y lo rechaza la misma naturaleza del bien común” (R. N. Nº 58).

Y en confirmación de su tesis, el Papa pregunta:

“Ahora bien: que venga alguien a apoderarse y disfrutar del pedazo de tierra en que depositó otro su propio sudor, lo permitirá la justicia?” (R. N. Nº 19).

## El caso de los Latifundios Ociosos

Pero, ¿qué ocurre cuando el propietario no hubiere "depositado su propio sudor"?

Podrá, entonces, invocarse como título confiscatorio, el hecho de que las tierras estén inadecuadamente utilizadas por su dueño, y aun el de que se hallen por entero inexploradas?

La Doctrina Social de la Iglesia, también da una respuesta clara a estos interrogantes. Esta vez por boca de Pío XI:

"...aun está más lejos de la verdad, el decir que, por el abuso o el simple no uso de las cosas, perece o se pierde el derecho de propiedad". ("Quadragesimo Anno", N° 47).

Y por este motivo, en la Pastoral Colectiva de los Obispos Colombianos, del 6 de julio de 1965, se advierte, con evidente razón que:

"Sería asimismo destruir la verdadera responsabilidad incluida en el derecho de propiedad, reducirla al mero derecho de uso de los bienes. Es prácticamente el error de quienes atribuyen **de jure** la propiedad de la tierra a los campesinos que la cultivan, por el solo hecho de cultivarla; la propiedad de los bienes de capital a los obreros de la empresa para la cual trabajan y la propiedad de la vivienda a los inquilinos".

## Todo Regla Tiene Excepciones

Sin embargo, el principio de la inviolabilidad de la propiedad privada no es absoluto. La regla de la expropiación con justa indemnización, tiene excepciones.

## La Extrema Necesidad

La principal excepción es el estado llamado de "extrema necesidad". Cuando se presenta esta situación de grave indigencia, los deberes normales de **caridad** para con la persona del necesitado, se transforman en **deberes de justicia**. Así lo afirma expresamente León XIII, en la "Rerum Novarum" (N° 37).

Mientras la obligación que tenga el rico de comunicar los bienes sobrantes con el prójimo necesitado, dependa de la sola virtud de la caridad, "...el cumplimiento de sus deberes no se puede exigir por la vía jurídica" (Q. A. N° 47). Pero al transformarse, por obra de las circunstancias especiales, en deberes de justicia, su efectivi-

dad puede regularse por las leyes del Estado. Los ricos pueden entonces ser compelidos a entregar sus bienes sobrantes a las personas necesitadas. Y en tal caso éstas últimas reciben lo que en justicia les pertenece. No se trata, por tanto, de "dádivas" o "regalos" coactivamente exigidos por la autoridad pública en favor de los menesterosos. Los ricos no dan por la fuerza lo que a ellos les pertenece, sino lo que es de propiedad de los marginados.

## La Constitución Colombiana, abre una puerta

Mejor habría sido otro subtítulo: La Constitución Colombiana tiene una puerta sin llave, pero nunca el Legislador se ha atrevido a abrirla.

En efecto, nuestra carta suprema contempla la posibilidad jurídica de aplicar los casos de excepción de que hemos hablado, aunque jamás se haya recurrido a ellos.

Los dos últimos incisos del art. 30 de la Constitución Nacional, introducidos por el Acto Legislativo N° 1 de 1936, consagran por primera vez en el país, la posibilidad legal de actuar el derecho primario:

"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

"Con todo, el Legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara".

Hasta la fecha, las disposiciones constitucionales permanecen en la esfera de los enunciados abstractos; en la formulación de "buenos propósitos" que no han logrado concretarse en la práctica.

Pero, cuáles serían las "razones de equidad" que autorizarían al Legislador para expropiar sin indemnización? O, en términos de la Doctrina Social de la Iglesia, cuáles serían las circunstancias especiales, que transforman los deberes de caridad en deberes de justicia, y permitirían, por tanto, hacerlos exigibles mediante la coacción jurídica del Estado?

## Requisitos de la extrema necesidad

1°—Que la necesidad padecida por el prójimo sea "extrema", es decir, muy grave.

Se trata de la situación de miseria o indigencia, distinta de la simple pobreza. Y tal es el estado característico de millares de compatriotas marginados del campo y la ciudad. La proporción de personas que vive en "condiciones infrahumanas", se acerca a dos tercios de la población total del país. En el campo, la cifra oscilaría entre el 85 y el 90% de la masa rural.

2º—Que la persona sometida a extrema necesidad no sea responsable de su propia condición miserable.

Y así, de las cifras anteriores, habría que descontar todas aquellas personas que, culpablemente, se encuentran necesitadas. Sería el caso de algunos que, pudiendo trabajar productivamente, no lo hacen; o de quienes ganan suficiente ingreso, pero lo despilfarran en vicios y mal vivir.

Con todo, esta condición no debe interpretarse de modo que frustre el derecho primario. Y máxime en los países subdesarrollados, en los cuales operan círculos viciosos, como el de Ignorancia-vicios-miseria-vicios-ignorancia y de los cuales, en general no es culpable el pueblo, o por lo menos lo es en menor parte que las mismas clases dirigentes.

Y debe tenerse presente, también, que en muy buena parte, la falta de oportunidades de empleo no se debe a los necesitados, sino a la injusta distribución de la propiedad y de los ingresos, que al disminuir el poder de compra de las masas, origina el subconsumo y la estrechez del mercado, y con ello las secuelas en cadena de la baja producción, el subempleo de la capacidad instalada, los altos costos de producción, la disminución de las utilidades, la reducción consiguiente de las tasas de ahorro, capitalización e inversión, y fruto de todo ello, nuevamente el desempleo masivo. Culpar a los desocupados, en éstas condiciones, sería feo pecado de hipocresía.

3º—Que no haya otros medios lícitos de remediar la situación del necesitado.

Para aplicar correctamente esta condición, debe tenerse presente que en nuestro tiempo el problema social ofrece dimensiones inauditas: la masa de personas indigentes, forma legión. Además, una de las características de los países subdesarrollados, es precisamente la falta de suficientes recursos de capital para financiar las necesidades de su desarrollo socio-económico.

Si la reforma agraria se adelantara por el procedimiento de comprar las tierras a los dueños de los latifundios, o no alcanzaría todo el presupuesto del Estado —en la hipótesis inverosímil de que pudiera dedicarse a esa sola finalidad durante varios años—, o se produciría una inflación del medio circulante que acarrearía mayores males.

4º—Que al necesitado no se le dé más de lo que requiere para superar su situación de miseria.

De entrada, pensamos que esta condición debe interpretarse con un criterio moderno, no con las escalas de pensamiento de la edad media o del siglo pasado. En otras palabras, debemos concordarla con los nuevos requerimientos de la justicia y la caridad social, que prefieren las "reformas de estructura", a los remedios que alivian el mal sin suprimirlo.

Antiguamente se interpretaba esta condición de modo exageradamente restrictivo: la persona que se encontrara en estado de extrema necesidad, solo podía apropiarse de bienes de consumo. Pero si los necesitados solo pudieran disponer de tales bienes para satisfacer sus apremios inmediatos, el problema social no se resolvería a fondo. Todos los días renacerían con mayor vigor las necesidades que se calmaron la víspera.

Un proverbio chino nos ilustra con grafismo sobre el modo como debemos interpretar esta condición: "Si le damos un pescado a un hambriento, le quitamos el hambre por un día; si le enseñamos a pescar, se la suprimimos para siempre".

Solo que en las circunstancias actuales, no basta "enseñar a pescar": También hay que poner al alcance del hambriento la caña de coger los peces, o mejor, el equipo de pesca. En otras palabras, es menester que el necesitado pueda disponer de bienes productivos y no solamente de bienes de consumo.

Por otra parte, también debemos armonizar el requisito que comentamos, con las exigencias de la dignidad humana, actualmente más explícitas y mejor conocidas que antes. Ellas buscan colocar a las personas indigentes en condiciones de conseguir **por sí mismas** lo que necesitan. Rechazan, por tanto, las tutelas paternalistas y exigen el menor empleo posible de la beneficencia y de las demás formas de caridad limosnara.

De acuerdo, pues, con los criterios expuestos, el necesitado debe recibir una **suficiencia** tal de bienes, preferencialmente productivos (tierra, capita-

les, etc. ), que le permita vivir en lo sucesivo **decorosamente**, proveer por cuenta propia a sus necesidades e incluso progresar como lo exige su dignidad de persona humana (Cfr. "Divini Redemptoris", N° 51).

5°—Que a los expropiados se les tome únicamente los bienes "sobrantes", o al menos los que no han menester para vivir según el decoro de su propio estado.

En efecto, sería absurdo que al actual propietario se le expropiara hasta el extremo de colocarlo en el mismo estado de necesidad en que se encuentran los posibles beneficiarios. Esto no sería solucionar el problema, sino "tapar unos huecos para abrir otros".

### **Esta doctrina no es novedosa**

La doctrina que defiende la apropiación lícita de bienes en caso de extrema necesidad, no es un invento nuevo. Se halla contenida en las Sagradas Escrituras (V. gr. Mt. 12, 3-4; Dt. 23, 24-25 y 24, 19-21). Pertenece también a la mejor tradición de la Iglesia (Así, p. ej. Santo Tomás de Aquino, en la "Suma Teológica", II-II, c. 32, a 33).

Y al mismo Papa León XIII, se refiere a ella en la encíclica "Rerum Novarum" (N. 37).

Pero esa doctrina, inmutable en sus **principios**, ha de ser, sin embargo, variable en sus **aplicaciones**. Porque estas últimas dependen de las condiciones particulares de cada situación histórico-concreta. La misma Doctrina Social de la Iglesia es y debe ser en cada época histórica una síntesis afortunada entre las exigencias absolutas e inmutables de la ley divina y el derecho natural, de una parte; y de otra las circunstancias vigentes en esa misma época. Y como cada uno de los factores que configuran la realidad social se halla en proceso de evolución, la síntesis misma ha de cambiar para concordarla con las nuevas exigencias planteadas.

Todo esto nos indica la necesidad de mantener un cuidadoso equilibrio entre dos peligrosos extremismos: Fossilizar la doctrina tradicional, de manera que su aplicación se haga imposible a las realidades de nuestra época; o negar aquella doctrina y disolver sus valores absolutos e inmutables en la corriente del devenir, de modo que no quede de ella sino un crudo relativismo. Ambos extremos se evitan, si cada época reelabora su

propia síntesis y no trata, por pereza o por conformismo, de atenerse a una formulación válida para otra época distinta.

### **Aplicación a casos Colectivos**

La doctrina tradicional de la extrema necesidad, muy sólida y firme en sus principios, no vemos por qué debe aplicarse únicamente a casos individuales, como parecen darlo a entender los tratadistas de épocas pasadas. Por el contrario, en nuestra opinión, creemos que puede perfectamente, y sin abuso, regular también las situaciones generales de miseria. Pensamos que su aplicación a casos colectivos de indigencia, es un imperativo que se conforma con la evolución del moderno problema social y de los criterios para resolverlo.

En efecto, de una parte, la magnitud misma de los casos de extrema miseria que ofrece la realidad de los países subdesarrollados y, de otra parte, los graves peligros que se seguirían de una aplicación anárquica de tal doctrina, abandonada a múltiples apreciaciones subjetivas, aconsejan que su aplicación se haga por la vía de la Autoridad Pública.

El Estado, a nombre de los marginados de la fortuna, ejercería colectivamente el derecho de éstos sobre los bienes sobrantes de los actuales propietarios. Esta fórmula tiene la ventaja de permitir una aplicación ordenada de la doctrina que comentamos y, por tanto, evita abusos contra la justicia, que fácilmente se presentarían si cada particular la aplicara por su propia cuenta.

### **Conclusión: sí se puede expropiar sin indemnización**

En resumen: la doctrina del derecho primario, complementada con la doctrina de la apropiación lícita de bienes ajenos en caso de extrema necesidad, individual o colectiva, permite la **expropiación sin indemnización**.

Pero la fórmula no puede cobijar todas las situaciones sin discriminación, ni es valedera para todos los casos, ni puede aplicarse incondicionalmente. Su licitud depende de cinco requisitos esenciales: 1—Necesidad grave; 2—Inculpabilidad del necesitado; 3—Que no existan otros medios lícitos de remediar la situación de miseria; 4—Que no se dé al necesitado más de lo que requiere, y 5—Que no se deje al "expropiado" en situación de extrema necesidad.

## El caso de los países Subdesarrollados

La doctrina expuesta es de **urgente** aplicación en los países subdesarrollados. No solo para corregir la anómala situación de un sector primario deprimido y atrasado. No solo por el argumento potísimo de la existencia de campesinos marginados, que constituye legión. También, porque los recursos de que pueden disponer estos países para adelantar sus reformas agrarias, son muy limitados.

La expropiación de tierras no debe quedar subordinada a condiciones que impidan en la práctica la ejecución de la reforma agraria, o que limiten sus beneficios a pequeños grupos de labriegos que no alcanzan siquiera a cubrir el ritmo de aumento demográfico de la misma población rural.

Y si no queremos supeditar la reforma agraria a frustraciones resultantes de tener que pagar indemnizaciones tan altas, o inmediatas, que impidan atender las demás necesidades técnicas (riegos, parcelaciones, vías, cooperativas, escuelas, reforestación etc.) con los escasos fondos disponibles para adelantar todas esas obras, la vía de las expropiaciones sin indemnización es la única fórmula práctica y realista de llevar a término aquella reforma.

### IV—LA PLATAFORMA DE CAMILO TORRES

Atrás hicimos referencia a algunos conceptos de Camilo Torres, sobre la reforma agraria. Ahora conviene analizar sus fórmulas con mayor atención. Ante todo, veamos su contexto literal:

“La propiedad de la tierra —expresa el primer enunciado de los objetivos de su Plataforma— será del que la esté trabajando. (En otras ediciones se agrega el adverbio “directamente”). El gobierno designará inspectores agrarios que entreguen títulos a los campesinos que estén en estas condiciones, pero procurará que la explotación sea por sistemas cooperativos y comunitarios, de acuerdo a un plan nacional, con crédito y asistencia técnica.

“No se comprará la tierra a nadie. La que considere necesaria para el bien común será expropiada sin indemnización.

“Los cabildos indígenas entrarán en posesión real de las tierras que les pertenecen. Se promoverán las cooperativas indígenas”.

### Conclusiones iguales?

Hemos sostenido, por nuestra parte, que la situación agraria vigente en Colombia, es uno de los casos en que se puede expropiar sin indemnización, con el fin de hacer operante el derecho primario de millares de campesinos marginados, quienes padecen por lo mismo un grave estado de necesidad. Pero si esta situación es verdadera, no serán por ello mismo justos los enunciados de la plataforma camilista? Las conclusiones de la fórmula citada, no serán, al menos en la práctica, sensiblemente iguales a las que aquí hemos presentado? A qué tocar a rebato, entonces por las tesis del inquieto Camilo?

### Solución Mecánica

En primer lugar queremos subrayar que las consecuencias de ambas tesis, en apariencia iguales, no lo son en realidad. En efecto, en su cruda enunciación, las fórmulas camilistas no parecen dejar lugar alguno para la aplicación de los cinco requisitos que harían lícita la expropiación sin indemnización en caso de extrema necesidad.

Por el contrario, si damos curso a las cinco condiciones esenciales, la expropiación no se produciría con la ceguedad de un mecanismo automático. De este modo no correríamos el riesgo de dejar a los expropiados en la miseria ni de favorecer injustamente a los indigentes que sean responsables de su malhadada situación.

### Principios erróneos

En segundo lugar, es importante notar que, aun supuesto que las conclusiones de ambas tesis —las camilistas y las nuestras— fueran idénticas en la práctica, los fundamentos en que descansan tales tesis son muy distintos. En efecto, en nuestra opinión, el título confiscatorio es el derecho primario unido al estado de extrema miseria. Según las fórmulas de Camilo Torres, el título que autoriza la

expropiación sin pago de su justo precio al dueño, es la **actividad laborante** del tenedor actual, o usuario. Basta releer la primera parte de la fórmula: "La tierra, dice, será del que la esté trabajando".

El principio citado, de clara cepa comunista, en boca de un cristiano suena a falsete. La fórmula es equívoca, demagógica y contraria a las enseñanzas de la Doctrina Social de la Iglesia.

Para comprender la sin razón de semejante fórmula, basta considerar un simple hecho, relativamente frecuente en nuestras prácticas agrarias de Colombia: muchas veces quien "está trabajando" la tierra, es más rico que el propio dueño, o al menos tan acomodado como él. Esto ocurre, por ejemplo, con numerosos arrendatarios de la Sabana de Bogotá y del Valle del Cauca.

Además, si el título confiscatorio fuera el trabajo del **actual** arrendatario, aparcerero u ocupante, cabe preguntar, entonces, en virtud de qué principio podrá repartirse tierra a multitud de campesinos indigentes que no trabaja, sencillamente por no disponer de fundos, ni propios ni ajenos, donde hacerlo? Si aplicáramos la fórmula camilista a estos labriegos, —cuyo número parece oscilar hoy en Colombia entre el millón doscientos mil y el millón y medio—, tendríamos que renunciar a solucionarles el problema de su miseria. A no ser que de hecho lo hiciéramos, pero en tal caso la solución se lograría a costa de infidelidad con los propios principios que con tanto vigor se alegan.

En resumen, la fórmula camilista lleva a consecuencias absurdas, porque se inspira en principios socialisteros, en vez de basarse en las enseñanzas de la Doctrina Social de la Iglesia. El párrafo antes citado de la Pastoral Colectiva de los Obispos colombianos (Julio 6 de 1965), indica claramente los vicios ideológicos de la plataforma camilista. Recordémoslo:

"Sería asimismo destruir la verdadera responsabilidad incluida en el derecho de propiedad, reducirla al mero derecho de uso de los bienes. Es prácticamente el error de quienes atribuyen **de jure** la propiedad de la tierra a los campesinos que la cultivan, por el solo hecho de cultivarla, la propiedad de los bienes de capital a los obreros de la empresa para la cual trabajan y la propiedad de la vivienda a los inquilinos".

## Fórmulas simplistas

Además de socialisteras y demagógicas, las fórmulas de Camilo sobre la reforma agraria, son también simplistas y contraproducentes.

Simplistas: porque una verdadera reforma del agro, además de la justa distribución de la tierra, debe contemplar también otros aspectos importantes. Por ejemplo, los relacionados con la salud, la educación, la organización comunal y cívica, la sindicalización, el mercadeo, la productividad, la técnica, el crédito, los precios agrícolas, las vías, los transportes, la irrigación, la industrialización rural, la instrucción técnico-profesional, los medios recreativos, el agua potable, la sanidad vegetal y animal, la vivienda campesina y la nucleación veredal, la seguridad contra despojos y violencias, etc.

Y algo muy importante: para que la reforma agraria no empeore los males que pretende remediar, es indispensable que contemple planes para "...ocupar las fuerzas de trabajo dejadas libres por la progresiva modernización de la agricultura", a tenor de la advertencia realista de Juan XXIII en la "Mater et Magistra" (p. 25). El silencio sobre la mayor parte de estos aspectos vitales en la plataforma camilista, hace que con ella no pueda solucionarse realmente y a fondo la complejidad del problema campesino.

Contraproducentes: la aplicación mecánica y simplista de las fórmulas de Camilo Torres agravarían aun más los problemas campesinos en vez de solucionarlos. Desestimularían la inversión de capitales en el sector primario y, con ello frenaría la producción de bienes agrícolas y restringiría el empleo de la mano de obra sobrante.

## El final de la solución Camilista

Si se aplicara la fórmula camilista, sobrevendrían el desorden y la ineficacia. Y, fracasada la primera etapa, se tendría que abrir paso una fórmula aun más temible: la colectivización de la tierra y la transformación de los campesinos libres en esclavos asalariados del Estado. Es lo que demuestra la experiencia de los llamados países "socialistas".

En Cuba, por ejemplo, los comunistas halagaron a los campesinos, con el reparto de las tierras, bajo la misma divisa de "La tierra para el que la

trabaja". Pero una vez afianzados en el poder los bolcheviques, recogieron velas: la estatización de las propiedades agrícolas se impuso rápidamente a punta de bayoneta.

Ahora los labriegos de la infortunada Isla, no ven el fruto de su trabajo. Este se les despoja a cambio de los famosos "bonos". Una camarilla de comisarios del Gobierno y burócratas del Partido, incrustados en las cooperativas, comunas y "koljoses", explota el sudor campesino y ha sustituido de hecho la explotación que antes ejercieran los

terratenientes y señores feudales. Es la "Nueva Clase", oligárquica y tiránica, de que hablara Milovan Djilas. Y con ella sufre eclipse definitivo la dignidad y la libertad personal del hombre. Ya lo decía Juan el Bueno: "...la historia y la experiencia atestiguan que en los regímenes políticos que no reconocen el derecho de propiedad privada de los bienes incluso productivos son oprimidas y sofocadas las expresiones fundamentales de la libertad" (M. et M. p. 20). Díganlo, si no, el "Paredón" de Castro y el "Muro de la infamia" en Berlín.



*JOSE GALAT, de nacionalidad colombiana, estudió Derecho en la Universidad Nacional de Colombia; más tarde realizó estudios de Sociología en la Universidad de París y en la Universidad de Barcelona, España. Fue uno de los fundadores de la Escuela de Líderes Campesinos, Obreros y Universitarios y el primer Director de dicha Escuela. Ha colaborado en Acción Cultural Popular como Consejero honorario de la "Radiodifusora Sutatenza". Por espacio de tres años ha sido Director Ejecutivo de la Unión Internacional Cristiana de Empresarios. Es catedrático en materias sociales en varias Universidades de Bogotá y además, consultor de diversas empresas industriales en temas relativos a su profesión. Recientemente fue nombrado para ocupar el cargo de Consejero de la Presidencia de la República para integración popular.*



*“La Reforma Agraria está llamada, en efecto, a desempeñar un papel de importancia capital en la lucha para eliminar el hambre y la pobreza rural en el mundo. Y los problemas que valientemente no teméis afrontar son, quizá, de los más difíciles de resolver, pero sin duda, de los más vitales y más urgentes que se plantean al mundo de hoy”.*

(Del Discurso pronunciado por S. S. Paulo VI ante la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, Roma, Junio de 1966).

# Aspectos Operativos de la Reforma Agraria Colombiana

Por

**Guillermo A. Benavides M.**

Como los aspectos operativos de una reforma agraria son tan amplios y variados, me voy a limitar, para hacer ante ustedes una explicación apenas parcial de ellos y en relación con las cuestiones que encuentro más interesantes en nuestra reforma agraria.

Para entenderlos, creo indispensable presentar primero un bosquejo de la verdadera y real situación del campo colombiano, que nos servirá para comprender la razón de ser de ciertas medidas adoptadas, por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y para entender por qué el organismo ejecutor de la misma ha tomado cierta línea de conducta que a muchos en un principio pareció inaudita y aun no se comprende en su esencia.

En realidad de verdad el país en general tenía, y en muchos sectores aun tiene, una noción equivocada sobre la estructura rural colombiana, sobre el verdadero volumen de la población campesina o que deriva fundamentalmente sus ingresos del sector agropecuario, sobre la capacidad agrícola y ganadera de nuestras tierras, sobre la real disponibilidad de las mismas para fines de reforma agraria y sobre muchos otros factores que no es el caso de enumerar aquí.

El "Incora", consciente de la trascendencia de sus labores, primero que todo resolvió hacer una verdadera identificación del territorio nacional incorporado a la economía y de buena parte del que aun se halla marginado de esta actividad, para confrontar ese estudio con los datos y cifras existentes y que tradicionalmente sirvieron para adoptar medidas para resolver los conflictos del campo. Los resultados fueron sorprendentes por cuanto las nuevas investigaciones demostraron que no todo lo realizado con anterioridad se ajustaba a la situación real. Así, por ejemplo y para comenzar a circunscribir los términos de esta charla se halló que la cantidad de tierras óptimas para adelantar planes serios y productivos, que aseguraran un alto rendimiento, son mucho menos numerosas de lo que antes se había pensado. La idea de que nuestros suelos en un altísimo porcentaje son de magnífica calidad, quedó desvirtuada por la demostración de que ellos apenas ascienden a la suma de tres millones de hectáreas aproximadamente y que por tanto a dicha cantidad se reduce la posibilidad actual de una explotación intensiva y lo suficientemente remunerativa.

Por otra parte es indispensable tener en cuenta el volumen de la población rural que deriva el sus-

tento de actividades agropecuarias y el tremendo crecimiento de la misma, como que Colombia se encuentra entre los primeros lugares de la escala que indica alto crecimiento demográfico.

Los últimos censos de población desconcertaron a muchas personas porque según las estadísticas, en el país se está realizando una concentración humana considerable en los centros urbanos y una relativa disminución de la misma en los campos. Lo que ocurre en realidad es que muchas de las gentes que viven en los poblados semirurales, y que en los censos se catalogan como habitantes urbanos, derivan sus ingresos de manera fundamental, del campo. Así las cosas, puede afirmarse que, contra la predicción de las estadísticas, el mayor porcentaje de colombianos es calificable aun como campesino.

Resulta, entonces, apenas lógico que factores como los enunciados condicionen la política que deba adelantarse por un organismo como el "Incora" en desarrollo de la Reforma Agraria. Las aseveraciones hechas, arrojan una primera conclusión: es perfectamente imposible asentar definitivamente en el campo, y en condiciones tales que permitan una elevación del nivel de vida y un paulatino progreso social, a todas las familias campesinas que en la actualidad carecen de tierras propias para trabajar. Como es imposible, por consiguiente, prevenir por este mismo método el asentamiento del volumen futuro de esa misma población.

Estos hechos, estas realidades han decidido al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria a adelantar sus propios programas teniendo en cuenta tales situaciones. Cómo los ha concebido y cómo ha operado para producir un impacto de verdadera significación?

Como una de las preocupaciones fundamentales en el desarrollo económico estriba en la necesidad de obtener suficientes ingresos, y estos en países como el nuestro deben buscarse en gran parte a través de la adquisición de divisas, precisa orientar la economía agraria hacia la producción de materias que, aparte de satisfacer las necesidades internas por medio de la sustitución de importaciones, estén en capacidad de ser exportables para obtener recursos externos. Muchas disposiciones de la Ley 135 de 1961 tratan el problema y a través del articulado se descubre sin dificultad que esta fue una de las principales preocupaciones y aspiraciones de los legisladores al expedir el estatuto de nuestra reforma social agraria.

Ahora bien: para obtener estos objetivos, es preciso utilizar al máximo las tierras de primera categoría de que dispone el país, o sea aquellas situadas en los denominados valles aluviales, que por sus características están en capacidad de altos niveles de producción y productividad con inversiones comparativamente bajas, si se tienen en cuenta las grandes erogaciones que tendría necesidad de hacer el Estado para recuperar y colocar en las mismas posibilidades, los demás terrenos, de inferior calidad. Aprovechando estos suelos, es posible orientar y planificar la producción hacia las metas propuestas por la ley y por la necesidad nacional. Y así se viene haciendo desde los comienzos de la gestión del "Incora" a través de obras de adecuación y de programación de cultivos.

Pero como esto no es suficiente para entender que se está cumpliendo un programa de reforma agraria conforme a la noción básica que de la misma se tiene en la actualidad, estas actividades conllevan la virtud de acometer labores de redistribución de tierras, afectando las propiedades privadas que existan en las zonas de trabajo; desde cierta superficie en adelante para que campesinos pobres de las mismas regiones, a través de la constitución de "unidades agrícolas familiares" sobre las tierras adquiridas por el Instituto, contribuyan a la labor nacional y simultáneamente puedan recibir los beneficios personales que significan la propiedad de las tierras, la asistencia técnica, económica y social y el auxilio del Estado. Porque no se puede olvidar que en la esencia de la reforma agraria se encuentra este elemento de la redistribución de tierras en favor de quienes no las poseen y las necesitan.

Ocurre sin embargo que aun aprovechando la totalidad de las tierras ubicadas en los valles aluviales, no puede el Instituto volverse de espaldas ante el fenómeno del volumen de población campesina no asentada en esas áreas, por cuanto entre sus funciones, la más importante consiste en buscar las soluciones al mayor número de necesidades a estas familias, por los distintos medios que la ley puso en sus manos. Si bien es cierto que el aspecto económico de la reforma debe siempre tenerse en cuenta y satisfacerse en la mayor medida posible, hay ocasiones en las cuales se impone un sacrificio, al menos parcial, de estas aspiraciones para darle cabida a soluciones de tipo social que resultan inaplazables y decisivas para mantener las condiciones de tranquilidad y seguridad que el país requiere.

Por estos motivos, el "Incora" acomete al lado de programas con una marcada dirección económica, algunos en los cuales este factor de antemano se reconoce como más débil, como menos importante que los otros. Nacen así frentes de trabajo en los cuales fundamentalmente se procura obtener una redistribución de la tierra para adicionarle el esfuerzo de la asistencia técnica, crediticia y social, tendientes a mejorar los ingresos de los campesinos pero indiscutiblemente orientados a introducirlos dentro de la corriente social moderna y hacerlos ciudadanos activos en el desenvolvimiento de los núcleos humanos. Aquí se está reconociendo la necesidad de disminuir la cantidad de campesinos marginados de la vida moderna y ajenos a la utilización y beneficios que el mundo contemporáneo en su desarrollo técnico y cultural brinda a todos los hombres. Por eso no es válida la objeción de que algunos de los proyectos adelantados por el Instituto son inconvenientes por cuanto no se realizan en tierras de primera categoría y que por consiguiente puedan asegurar altos niveles de productividad y producción. Es que el Estado a través del organismo al cual se ha confiado la ejecución de la reforma agraria no puede olvidar a las gentes que por desgracia se encuentran localizadas en tierras de inferior calidad, sino que, por el contrario, debe aumentar su esfuerzo a fin de llevar hasta ellos los adelantos técnicos y los servicios a su cargo.

Pero aun así, continuará existiendo un alto número de campesinos sin tierras que merecen la preocupación de los organismos públicos y que deben ser objeto de atención. El "Incora" tiene previsto que buena parte de ese verdadero excedente halle ocupación y trabajo en las labores que los programas básicos enunciados anteriormente puedan proporcionar. El desarrollo de las zonas altamente productivas, la adecuación de las tierras, la posibilidad de que el aumento en la producción genere un aumento simultáneo en la capacidad de funcionamiento o la creación de nuevas empresas en sectores distintos del agropecuario, con posibilidades de absorción de personal necesario en esta clase de actividades deberán ser en el futuro fuente de ocupación para muchos que hoy por hoy no disponen de ella. Así teniendo origen en la actividad rural, podrá llegarse a una incidencia sobre sectores diferentes que contribuyen a resolver el problema de los mismos habitantes rurales.

Hay otra actividad muy importante que contribuye a la solución de las mismas dificultades: es la

colonización. La colonización no puede quizás incluirse dentro de una teoría de la reforma agraria, como elemento integrante de esta. Pero sin lugar a dudas, en países como el nuestro, en los cuales el Estado dispone aun de considerables tierras fiscales, la colonización constituye un complemento casi indispensable de la reforma y viene a resolver problemas de asentamiento. La posibilidad de descongestionar áreas rurales superpobladas y de ubicar en estas nuevas zonas de explotación a miles de familias, es un medio de satisfacer en buena parte la necesidad de tierra de muchas gentes. Sin embargo, es una tarea difícil y tremendamente costosa cuando a través de ella se pretende crear nuevas propiedades a favor de personas que, orientadas o dirigidas por el Estado van a ocupar las tierras nuevas. Es difícil porque el traslado de los campesinos no se consigue en el volumen deseado. Las gentes no están generalmente dispuestas a abandonar los lugares en los cuales han vivido siempre y en los que tienen una profunda raigambre nacida de tradiciones y factores físicos que los retienen. Y es costosa porque las inversiones necesarias para incorporar tierras vírgenes a la corriente económica son demasiado cuantiosas. La apertura de vías, el simple desmonte del área en proceso de colonización, la construcción de viviendas, la introducción de cultivos y la formación de las fincas, suponen grandes sumas de dinero de que generalmente no se dispone en las arcas de las entidades oficiales.

Estas dificultades hacen más aconsejable el auxilio a la colonización, espontánea caracterizada por la iniciativa y el esfuerzo de quienes sin el impulso directo del Estado se lanzan a la conquista de tierras baldías y comienzan a crear verdadera riqueza por sus propios medios. Por esta razón sin perjuicio de orientar en lo posible esas colonizaciones, el Instituto ha recurrido y seguirá recurriendo al expediente del apoyo a la colonización espontánea, por medio de prestación de servicios tales como el crédito, la asistencia técnica y varios de carácter social, así como el de la expedición de títulos de propiedad que brinden a los colonizadores la certeza de su derecho y les abran las fuentes distintas que implica un derecho de dominio perfectamente saneado.

Todo lo dicho hasta aquí permite descubrir que en sus programas el "Incora" debe hacer una balanceada conjunción de aspectos económicos y aspectos sociales para cumplir con el deseo del legislador, plasmado en la Ley 135 de 1961. No es posible, de ninguna manera, adelantar una refor-

ma agraria teniendo en cuenta simplemente la necesidad de ampliar la producción agropecuaria. Como es también inútil cifrar el objetivo en la simple distribución de las tierras a los campesinos que las necesitan. Las dos cosas son necesarias y, algo más, son indispensables. El acierto en la conducción de estas labores consiste en proporcionar uno y otro factor para que, unidos, completen el proceso del desarrollo armónico e integral del campo. Una política que se oriente tan solo hacia la producción, podrá denominarse "programa de desarrollo agropecuario" o algo similar, pero no reforma agraria. Simultáneamente un esfuerzo dirigido exclusivamente hacia el reparto de tierras no constituye la reforma agraria integral. Es necesario que, al lado de esas labores que tienden a brindar a los campesinos la tierra, se adelanten trabajos que hagan efectiva la propiedad, toda vez que de nada serviría a un individuo sin recursos disponer de un lote de terreno sin los instrumentos económicos técnicos y culturales necesarios para hacerlo productivo y por consiguiente provechoso para su propio mejoramiento.

Estas son las razones para que el Instituto Colombiano de Reforma Agraria adelante su gestión teniendo en cuenta los factores enunciados y los prospectos que les he descrito en forma tan general. Tomar los elementos reales. Medir racional y concienzudamente la capacidad y la perspectiva del sector agropecuario, calcular con realismo las posibilidades financieras y humanas del Estado para acometer obras son ciertamente presupuestos básicos para orientar una política saludable y conveniente. Porque pretender realizar objetivos que están en la mente de los teóricos haciendo abstracción de las circunstancias de hecho que caracterizan las situaciones de cada país es proceder en la región de la fantasía y desacertar en la terapéutica que el medio rural requiere.

Con el objeto de hacer un poco más concretas estas afirmaciones, concluiré esta conversación ante ustedes indicando muy generalmente el volumen de trabajo desarrollado por el Instituto y la forma como en sus líneas generales se ajusta a estos conceptos esenciales y a estas consideraciones básicas. En la actualidad el Incora realiza obras de adecuación de tierras tendientes a recuperar los mejores suelos del país en diez y siete frentes distintos diseminados por varias regiones del país. A través de ellas y la inclusión futura de otras áreas, se pretende obtener el aprovechamiento intensivo de más de trescientas mil hectáreas

(300.000 has.) hoy en su mayor parte desperdiciadas por carencia de obras indispensables para su correcto uso. Pero simultáneamente, y en esas mismas regiones, estas labores suponen la adquisición de predios de propiedad privada con el fin de distribuírlos por medio de la constitución de "unidades agrícolas familiares" entre los campesinos que puedan catalogarse como elegibles dentro de las diferentes zonas.

Además, se adelantan seis programas de parcelación en los cuales se ha prescindido de obras como las enumeradas anteriormente por cuanto la calidad de los suelos no hacen posible la ejecución de programas similares, pero donde es imprescindible la acción del Estado con miras a resolver problemas de variado carácter que afectan la vida de los campesinos habitantes de estos sectores. En estos programas, se cumplen los mismos objetivos que en los otros con la sola diferencia de lo relativo a las obras de adecuación. Por consiguiente, las labores de distribución de tierras de propiedad privada y de asistencia en sus distintas manifestaciones, hacen parte de la gestión oficial.

La colonización recibe impulso decisivo en muchos frentes hoy iniciados por los particulares. Allí, las labores fundamentales tienden a la expedición de los títulos de propiedad para quienes habiendo incorporado con su estuerzo y trabajo, áreas determinadas a la economía nacional, reúnen los requisitos mínimos que las leyes exigen para el otorgamiento del título respectivo. Simultáneamente se adelantan en dichos frentes actividades de crédito supervisado, que conllevan la necesaria asistencia técnica para garantizar a los beneficiarios una correcta utilización de los recursos otorgados por medio de esta especial y novedosa modalidad crediticia.

Debe notarse cómo, estas actividades del "Incora", obedecen en su desarrollo a los planteamientos iniciales; y cómo el aspecto operativo de la reforma tiende a satisfacer necesidades previamente identificadas y que por tanto suponen también la correcta adopción de los tratamientos más convenientes.

No es posible terminar la presente charla sin advertir cómo nos hemos ocupado apenas de una porción de los aspectos operativos de la reforma agraria colombiana, presentada con las deficiencias que implica discurrir un poco libremente sobre ciertas ideas básicas. Pero hay muchos aspectos distintos que no hemos cubierto. Obtener ob-

jetivos como los señalados y poner en marcha programas de tan vasto alcance, suponen un esfuerzo y una tarea inmensos. Hay cuestiones relativas a la organización misma del Instituto, a los procedimientos empleados en la ejecución de las labores, a las investigaciones numerosas, a las relaciones múltiples con organismos públicos diferentes al "Incora" y firmas y personas particulares, a la preparación de personal técnico y a infinidad de factores que integran la ardua y hermosa tarea de la reforma agraria, suficientes cada una

de ellas para explicar en muchas horas las múltiples facetas que tiene el avance de un proceso como este en el cual estamos empeñados. Pero, como lo advertí al comienzo, ha sido necesario circunscribirse a aquello que me parece más interesante por su carácter general y básico. Espero que lo dicho lleve hasta ustedes una noción general sobre las aspiraciones del Instituto y sobre la manera cómo enfocado el problema del sector rural, se ha procurado darle solución. Mil gracias por su atención.



*GUILLERMO A. BENAVIDES, de nacionalidad colombiana, hizo sus estudios profesionales en la Universidad Nacional de Bogotá y obtuvo el título de Abogado. Ha sido profesor de Derecho Administrativo en diversas facultades. Participó en el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria organizado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) en San José, Costa Rica. En la actualidad ejerce el cargo de Asesor Jurídico del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).*



*El Dr. José Emilio G. Araújo, Jefe del IICA-CIRA, conversa con el R. P. Miguel Ángel González, S. J., quien en una de las sesiones del Seminario hizo una brillante exposición sobre el "Desarrollo Económico y la Doctrina Social Católica".*

# Los Recursos Naturales y Origen de la Agricultura

Por  
**José Emilio G. Araújo**

Si ponemos un poco de imaginación, podríamos establecer algunas hipótesis de cómo el hombre se fijó en la tierra y cómo empezó a explotarla. Estas hipótesis encuentran parte de su comprobación cuando se analizan las condiciones bajo las cuales se desarrolla la agricultura aún hoy en día en muchas áreas del mundo.

El primer paso que el hombre habría dado sería el de empezar a recolectar aquella parte de los vegetales que le servirían para su alimentación; primero los frutos y en seguida los granos. Por otro lado, la caza de algunos animales. Fueron las primeras etapas con que el hombre inició su proceso de alimentación al establecerse sobre la tierra.

En estas actividades básicas se observa una diversidad de acción del hombre al utilizar los recursos que concentrará sobre la tierra.

Un grupo de hombres va al bosque, se inquieta en elegir un árbol del cual toma los frutos y los lleva para alimentación de su grupo o familia. Seguramente este hombre al poco tiempo observó que los árboles de su preferencia cuando estaban aislados daban mejores frutos que aquellos que se encontraban en una intensa competencia con otros arbustos y árboles del bosque. Nace ahí la

primera forma del manejo de la tierra, la primera actividad agrícola, que fue la preocupación del hombre en limpiar las cercanías del árbol preferido; eliminando la competencia y haciendo así la primera forma de escarda. Otro hecho que probablemente ocurrió fue que al transportar a su habitación los primeros granos que había tomado en sus correrías por las praderas, tal vez por inadvertencia los dejó caer cerca del sitio en donde estaba habitando y en poco tiempo vio que sus vegetales crecían ahí y le daban el mismo grano que trabajo y caminadas le habían costado recogerlo. Es de notar que las habitaciones se localizaban en estas épocas junto a los cauces permanentes de agua, elemento necesario a la vida del hombre, y así se entiende que en estas márgenes de los ríos la germinación de las semillas caídas se daba con más rapidez, lo cual llamó la atención al hombre. Nació de esto la idea de plantar esa semilla. En esto se fundamentan los principios de la agricultura por iniciativa del hombre. La primera agricultura fue la agricultura con granos, complementada en seguida con el cultivo del árbol, ya que también el hombre entendió que podría traer para cerca del sitio donde vivía algunos de aquellos árboles cuyos frutos iba a buscar en el bosque.

Otro grupo de hombres encontró la base de su vida en la caza, mediante la persecución y muerte a los animales silvestres para su alimento. El cazador también en cierto momento pasa a observar que algunos animales más dóciles, se someten a él con mayor facilidad y podrían ser domesticados. Entonces encuentra una facilidad mayor en sus actividades. Deja de lado el problema de perseguir animales, pero sí los circunscribe a un área en donde podría cuidarlos y protegerlos para sacar entonces un provecho inmediato. Ahí nace el criador, el ganadero con su rebaño. El hombre encuentra luego en el caballo el medio de movilidad para el cuidado del ganado, al mismo tiempo que le sirve en las operaciones de defensa de ese ganado contra los animales salvajes que atacaban sus rebaños. Por esta razón, lo mismo cuando el ganadero establece el sistema de fijarse más permanentemente en determinada región, no pierde la característica que le daba la condición anterior de lucha por la vida, o sea la de ser básicamente un guerrero.

Obsérvanse ahí las condiciones distintas de que el hombre que se preocupa por establecer la agricultura junto al río es normalmente pacífico, sin grandes ambiciones, con el único propósito de hacer los cultivos que le dieran lo suficiente para su sustento. En tanto, el cazador mantiene sus hábitos de guerrero. La sociedad ganadera tiene tendencia a la conquista, mientras que la sociedad de agricultores es normalmente pacífica. De esto resulta que el ganadero al principio empieza por atacar al agricultor con el propósito de robarle parte de las cosechas, ya que por sus hábitos de vida no podría quedarse en un lugar a hacer agricultura. De ese sistema llega a la forma de dominar al agricultor, pasando a hacer de él un esclavo y así se transforma en poseedor de la tierra y señor de la gente. Este concepto es para nuestro punto de vista muy importante en cuanto al aporte de la tierra a los elementos fundamentales de una nación que surge. El dominio delimita la propiedad, el territorio. Ahí se establece un pueblo con sus instituciones, el dominador representa el gobierno y desde luego un territorio en que se establece un pueblo bajo un gobierno constituye una nación.

Al asentarse en el territorio el hombre deja su vida nómada por la forma sedentaria. Pasa entonces a pensar en cómo utilizar los recursos que estaban en el territorio en el cual se asentó. El territorio cuyas delimitaciones al principio no son

aún bien definidas, es el área en donde el pueblo bajo un gobierno, con sus instituciones, pasa a procurar desarrollar los potenciales que ahí naturalmente se encontraban. El potencial agua, el potencial suelo, el potencial planta, el potencial roca, etc., pasan a ser utilizados por el hombre y transformados en poder. El propio hombre con su inteligencia constituía un potencial psicosocial que fue siendo transformado y desarrollado. El hombre cuando vive en sociedad, desarrolla poco a poco los potenciales políticos que se expresan en el gobierno. El desarrollo integral representa por lo tanto la transformación de todos esos potenciales que tuvo el hombre a su disposición en forma de poder.

Claro está que en este desarrollo se produjeron un sinnúmero de antagonismos internos y entre grupos fueron a las luchas y a las guerras, que provocaron las delimitaciones de los territorios, que permitieron el establecimiento del concepto de soberanía y dieron como resultado final los estados-nación de hoy día.

También en este desarrollo integral, en función de los antagonismos internos, dentro de cada nación se fueron estableciendo las formas de posesión de la tierra en las cuales el poder estaba relacionado con la mayor disponibilidad de este potencial económico. De esto resultó las formas de dominio del hombre, transformado muchas veces en esclavo. El campesino sin tierra o minifundista sin ninguna expresión social es una consecuencia de esta forma elemental de transformación de los potenciales de recursos naturales en que tuvo origen la agricultura como actividad económica primaria.

Los diversos aspectos del desarrollo integral y en particular el desarrollo de los potenciales psicosociales y culturales, además de la importancia alcanzada por la industria y servicios, llevaron al hombre a comprender que los principios de la justicia social no podrían permitir que continuaran existiendo las sociedades primitivas del poderoso y dominador.

Procesos de transformación fueron siendo implantados y entre éstos el de la Reforma Agraria que es el proceso que busca por la revisión de la tenencia de la tierra, abrir en el campo las iguales oportunidades a todos, de modo que no solamente haya la mejor distribución de la riqueza y acceso a los beneficios de una mayor productividad, sino también que con este proceso se posibilite al

hombre que vive en el campo para que pase a ocupar una posición en la sociedad, participando en el poder político, de decisión y gobierno.

Con la redistribución de la posesión de la tierra se plantean los problemas de transformación del uso y del manejo de los potenciales: suelo, agua, clima y planta recursos naturales que el hombre busca transformar para sus propósitos de poder económico y beneficio social. De esto resulta la preocupación de conocer y estudiar los recursos naturales, particularmente los mencionados, para una experiencia técnica y positiva del proceso de Reforma Agraria.

Recursos naturales son todas aquellas existencias originadas por la naturaleza en una génesis regular y de las cuales depende el sustento, el bienestar y el nivel material de la humanidad.

Recursos naturales son aquellos en los cuales el hombre no interviene en su producción, pero que influyen en su vida presente y futura. Así podríamos relacionar los minerales y las rocas, el suelo donde se establecen las plantas, el agua que corre, la foresta, los pastos, los vegetales y animales que naturalmente se establecieron en la superficie de la corteza terrestre. Son por tanto los potenciales que a través del uso inteligente del hombre pueden ser transformados en poder para el desarrollo de un país.

El uso de la tierra en síntesis, si en este término incluimos el uso, manutención y conservación de los recursos naturales, es la base de los campos económico y geográfico del desarrollo.

El conocimiento de los recursos naturales que sirven a la función de producir los bienes de que necesita el hombre para satisfacer sus necesidades de alimentación, de vestuario, de vivienda, etc., es fundamental a todo planeamiento y ejecución del desarrollo económico y de ahí el interés que tiene el hombre en hacer el inventario y conocer las posibilidades de transformación de los recursos naturales que lo rodean.

Las actividades del hombre que giran en torno del uso de la tierra, tienen por lo tanto que basarse en un buen conocimiento de recursos naturales. El hombre al dejar su forma nómada de vida, en el principio de los tiempos, se fue fijando a la tierra y de ahí se fueron estableciendo varias formas de estructuras agrarias que originaron los sistemas económicas de ocupación y tenencia.

El mundo actual, con el desarrollo y crecimiento de la población, se encuentra frente a una impostergable necesidad de modificar estas estructuras agrarias que se tornaron arcaicas ante el orden económico-social que el estado de hoy impone.

La Reforma Agraria en su concepto de cambio inmediato de las estructuras y de la tenencia de la tierra es una de las etapas de que no podrá escapar ningún Estado en el mundo moderno, cuando tiene en vista el cambio de sus potenciales en poder, o sea el de elevar el nivel de vida de su población al ya citado nivel competitivo en que se toma como meta los más desarrollados.

Los planes de Reforma Agraria, como se deduce de las consideraciones presentadas, necesariamente tendrán que basarse en un análisis adecuado de los recursos naturales de la región en estudio ya que el uso de la tierra regirá las relaciones socio-económicas del hombre, objeto y fin de dicha reforma.

Los programas y políticas de Reforma Agraria necesitarán del conocimiento de los recursos naturales. A éstos se llega por el levantamiento de dichos recursos en áreas o extensiones geográficas donde se busca conocer, clasificar y catalogar los elementos existentes, utilizando técnicas y métodos dictados por especialistas, técnicas y métodos que han evolucionado en los tiempos a medida que el hombre ha desarrollado sus capacidades, función de la observación y experiencia.

Del inventario de los recursos resulta normalmente un mapa en que se aprecia un elemento particular, como sería el mapa geológico de un área o el mapa de suelos de una región, entonces tendríamos el resultado de un método de síntesis como sería el mapa ecológico o el mapa del uso de la tierra.

Los informes correspondientes a un determinado inventario comprenden normalmente las explicaciones y análisis de métodos y resultados que se emplean en el trabajo y permiten que se pueda hacer un planeamiento de desarrollo y ejecución de un programa considerado.

Para la preparación de mapas o cartas, se recurre a métodos geodésicos, topográficos y aerofotogramétricos que tienen por finalidad dar una representación convencional al concepto especial de la tierra, permitiendo que se ubique, que se mida o que se representen los puntos o elementos consi-

derados. La Cartografía es la ciencia o el arte que permite la preparación de los mapas conforme el estudio sea hecho, en forma regional o local, se podrán utilizar mayores o menores amplitudes de representación que implican la adopción de diferentes escalas cartográficas.

No basta con que se estudie la ocurrencia y distribución de los recursos naturales. Es necesario que se investigue sobre todo, la forma por la cual se presentan y las condiciones de resistencia natural que los involucra, dificultando su utilización. La naturaleza es al mismo tiempo amiga hostil, es protectora y adversaria, es constante y mutable; se presenta por tanto en una sucesión de apariencias paradójicas.

Lo que corresponde al hombre es saber utilizar los recursos que la naturaleza le prodiga, le pone a su disposición por medio de esfuerzo, inteligencia, perseverancia, utilizando sin desperdiciar y sin destruir aquellos que son comunes como el aire, el suelo, el agua, la pesca, la caza y muchos otros; o descubriendo y transformando para utilización los poco comunes que la naturaleza esconde en su seno, exigiendo para esto el uso de las más avanzadas conquistas en los campos de las

artes, de la ciencia y de la técnica. Por eso se dice que los recursos naturales **no son**, pero sí **se hacen** y para eso hay que recurrir siempre a la investigación que exige la participación de especialistas que examinan las reservas existentes en estado potencial, lo realizable, lo no realizable y lo que no es realizable aún; los recursos que permiten exploraciones lucrativas, los que no las permiten; las exploraciones que serán más o menos lucrativas y por fin, las actividades que convengan al interés común y las que no pueden contribuir para el bienestar de la población de la región. Tenemos así funciones que competen a los naturalistas en general, quienes responderán las preguntas de lo que existe, cuándo ocurre, por qué y cómo existe, o sea una descripción de las ocurrencias, sin que se atente demasiado para las influencias del hombre en los factores de la naturaleza. Por otra parte, los técnicos de las ciencias aplicadas, el agrónomo, el ingeniero, el geólogo, el geógrafo, el economista y otros se ocupan de verificar las posibilidades técnicas de la realización. La acción de emprender corresponde al gobierno y a los empresarios. A los especialistas en cuestiones socioeconómicas incumbe el análisis sobre la selección y prioridad de las empresas más útiles al bienestar social.



*JOSE EMILIO G. ARAUJO, de nacionalidad brasileña, ocupa actualmente el cargo de Jefe del Centro Interamericano de Reforma Agraria y el de Especialista en Recursos Naturales del mismo centro. Obtuvo el título de Ingeniero Agrónomo en la Escuela Nacional de Agronomía de Río de Janeiro y más tarde el de doctor en Agronomía en la Escuela de Agronomía "Eliseu Maciel". Viajó luego a la Universidad de Cornell (USA), en donde cursó estudios a nivel de postgraduado. En su país siguió el curso avanzado de la Escuela Superior de Guerra. Es catedrático vitalicio de Geología Agrícola en la Escuela "Eliseu Maciel", de la cual llegó a ser su Director. Pasó luego a ocupar el cargo de Director del Instituto Agronómico de Sul. Fue Director y organizador del Centro de Treinamiento e Informacao do Sul. Colaboró en el Ministerio de Agricultura como Jefe de Asesoría Técnica de la Comisión de Planeamiento y más tarde en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica desempeñó el cargo de Asesor del Sector Agrícola. En el IICA-CIRA ha dirigido los últimos cursos anuales sobre Reforma Agraria, ha tomado parte en importantes investigaciones y ha participado en muchos cursos, seminarios y reuniones internacionales. Asimismo, ha hecho diversas publicaciones de carácter científico.*

# La Iglesia Católica Frente al Mundo Rural

Por  
**Guillermo Villegas, S. J.**

La Iglesia Católica en los últimos años ha puesto especial atención a los problemas del campo, ya que éstos se han agudizado en los países en vía de desarrollo debido a múltiples factores analizados con sumo cuidado por los Sumos Pontífices Pío XII y Juan XXIII.

Pío XII decía el 2 de Julio de 1951:

“Una doble comprobación, antes de todo razonamiento, impone a los menos atentos la convicción de la importancia de estos problemas. Por una parte, el hecho de que la más amplia fracción de la humanidad vive así en el campo, sea en fincas aisladas, sea en aldeas, sea en pueblos; por otra parte, el hecho de que, aun concerniendo inmediatamente a estas poblaciones, estos problemas, por su resonancia mediata, interesan de modo extraordinario a la humanidad entera y están en relación con la estructura interna del Estado y aun de la Iglesia, por la influencia profunda ejercida sobre la evolución biológica e intelectual, espiritual y religiosa de la humanidad”.

Y más adelante continúa; haciéndose una pregunta:

“Más aún: se puede decir hoy que el destino de toda la humanidad está en juego; ¿se llegará, sí o no, a regular mejor esta influencia de suerte que se conserve a la vida espiritual, social y económica del mundo rural su fisonomía propia y a asegurarle sobre toda la sociedad humana una acción, si no preponderante, al menos igual?”

El 11 de Junio de 1953 el mismo Pontífice dirigía estas palabras a la VI Asamblea de la Federación Internacional de Agricultores:

“Se puede también denunciar, quedando dentro del espíritu de la doctrina social de la Iglesia, un error esencial del desarrollo económico a partir de la aparición del industrialismo moderno: el sector agrícola ha venido a ser de un modo absolutamente anormal un simple anejo del sector industrial y sobre todo del mercado. Cierta número de economías nacionales no han conseguido desarrollar armoniosamente las posibilidades de producción que la naturaleza ha dado”.

Teniendo especial importancia la alocución a los Miembros del Congreso de la Confederación

Italiana de Agricultores hecha por Pío XII el 15 de noviembre de 1946, presentamos su resumen:

A).—Introducción:

1-2-Salutación.

B).—El valor de la explotación agrícola:

- 3.—El contacto con la tierra;
- 4.—Fortaleza económica de la vida campesina;
- 5.—Necesidad de conservar la esencia de la civilización rural;
- 6.—Su carácter familiar;
- 7.—Adaptación al progreso técnico;
- 8.—Resistir la tentación de la ganancia fácil;
- 9.—Formación técnica;
- 10.—Reforma técnica, reforma jurídica y reforma agraria.

C).—Oposición entre la ciudad y el campo:

- 11-12-El campo y la ciudad moderna, producto del gran capitalismo;
- 13.—El trabajo del campo representa el orden natural;
- 14.—Penetración del capitalismo en el campo;
- 15.—La oposición se agrava con el estatismo;
- 16.—La Acción de los interesados

D).—Una palabra sobre el trabajo:

- 17-18-Distribución de la renta y cooperación con otros grupos;
- 19.—Votos finales.

Juan XXIII se esfuerza en subrayar la responsabilidad de los hombres y de los Gobiernos frente

a los problemas rurales. Tiene especial importancia en sus intervenciones sobre esta materia la alocución a los campesinos italianos el 19 de abril de 1961 y su inmortal Encíclica *Mater et Magistra*, de la cual hicimos un breve comentario en la publicación del CIRA sobre el primer semanario para Curas Párrocos.

De todos los textos Pontificios sobre este tema aparece claramente la necesidad de una reforma estructural en el campo agrario, que dé tierras al campesino y los instrumentos necesarios para hacerlas producir. Esto conlleva una serie de cambios en lo social, económico, cultural, etc., que hagan vivible humanamente el campo y abra horizontes a quienes consagran su existencia a esta noble y benéfica profesión.

La obra de restauración social, a nuestro entender, debe comenzar por la agricultura, base económica de nuestra nación. Pueblo agricultor, no sobreviviremos sino por la tierra. Aunque el esfuerzo debe ser unánime en todas las fuerzas que intervienen en el desarrollo integral de la vida nacional, con todo hay que poner todo énfasis en la acción del Estado, llamado por su propio fin a coordinar todas las actividades relacionadas con una justa reforma social agraria.

Las razones de esta intervención tan a menudo urgida por los textos Pontificios pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) **Por causa de su importancia.**

La población rural, dada su elevada natalidad, es el depósito de la vida de la nación. Del campo se sacan las riquezas necesarias para el sustento de la vida. Los agricultores pueden ser los mayores consumidores de los productos industriales.

b) **Por causa de sus dificultades sociales.**

“El sector agrícola, casi en todas partes, es un sector deprimido, sea por lo tocante al índice de productividad de las fuerzas del trabajo, sea respecto al tenor de vida de las poblaciones agrícolas y rurales”. (M. et M.)

Como efectos lamentables, provenientes de estas dificultades son el éxodo rural y el desafecto general para el oficio de agricultor, el aislamiento social y el decaimiento de este sector tan importante de la producción.

**c) El Estado debe proteger la agricultura con una política agraria.**

—Que haga atractivo el campo para el campesino;

—Que le permita encontrar los recursos suficientes para levantar la familia;

—Que desarrolle la instrucción fundamental y profesional del agricultor;

—Que incremente la edificación de sus viviendas;

—Que fomente la asociación profesional y la cooperación, únicas instituciones que pueden acabar con los intermediarios, los mayores explotadores de los campesinos y agricultores;

—Que fomente el crédito agrícola;

—Que haga eficientes los servicios públicos;

—Que perfeccione y adapte la producción al consumo;

—Que realice una justa reforma agraria, etc.

La misma Doctrina expuesta por S. S. Juan XXIII en su Encíclica "Mater et Magistra" puede compendiarse así:

1).—Desarrollar en el campo los servicios públicos esenciales para conseguir "un tenor de vida digno".

2).—Armonizar la agricultura con los otros sectores económicos. Descuido casi total del sector agrícola. (Desequilibrio). El desarrollo de la agricultura beneficiaría los otros sectores.

3).—Una política agraria concreta. El Papa la especifica en 6 puntos:

a).—Sistema tributario justo y equitativo, teniendo en cuenta riesgos y lentitud del sector agrario;

b).—Política crediticia especial para la agricultura;

c).—Llevar todos los seguros al campo:

—para los productos;

—para las personas;

d).—Defender los precios de los productos agrícolas:

—tarea en gran parte de los mismos agricultores: organizándose.

—acción moderadora del Estado.

e).—Las industrias y servicios agrícolas deben instalarse en las mismas zonas de producción;

f).—Estructuras conforme con la dignidad humana. Recomienda la Empresa Familiar.

Luigi Civardi en su libro "Nuevo Orden Social" comenta acerca de la Reforma Agraria:

"El hambre de tierra que siente el proletario agrícola es un hecho lógico y natural. Cada cual siente un apego espontáneo por aquello que le cuesta sacrificio, que se lleva parte de la propia persona: su sangre, su sudor, su fatiga..."

"La difusión de la pequeña propiedad agrícola que se obtiene de la transformación del latifundio, conduce a aquella desproletarización que hemos reconocido como una exigencia y una característica del nuevo orden social.

"Con esta prudente reforma se curan juntas muchas enfermedades que infectan el actual ordenamiento: suprime, o al menos reduce de proporciones ese fenómeno inferior que es la masa de aparceros, etc.; se elimina la especulación de intermediarios desaprensivos; se borra el parasitismo de los propietarios..."

N. Drogat, S. J. en la conclusión de su artículo "L'Eglise et le Monde Rural", publicado por la Action Populaire en sus folletos "Orientations", dice:

"La Iglesia pide:

—Que el valor social, jurídico y aún económico de la explotación familiar sea netamente reco-

nocida y que una sana política asegure a esta forma de explotación los medios de desarrollo;

—Que se vele por mantener entre el sector urbano y el sector rural un justo equilibrio, evitando los efectos nocivos que puede tener un éxodo rural demasiado intenso, desde el punto de vista económico, social y religioso;

—Que en la organización profesional, se dé una legítima autonomía a los grupos profesionales, bajo el control del Estado”.

La Iglesia recuerda que, en un mundo amenazado por el hambre y demasiado frecuentemente reducido a la sub-alimentación, hay un deber de cul-

tivar la tierra, empleando los métodos más eficaces, para asegurar a los hombres una subsistencia conveniente.

En fin, en una sociedad que hoy tiene el riesgo de “perder su alma”, la Iglesia cuenta con la Acción Católica rural y la formación de sus militantes para conservar los valores auténticos, espirituales, morales y religiosos, sin los cuales el fermento materialista y el tecnicismo amenazan comprometer los espíritus y los corazones.

La voz de la Iglesia es un grito de alarma. La indiferencia y el quietismo en esta hora crítica frente a los problemas rurales son un grave pecado social.



*GUILLERMO VILLEGAS, S. J., colombiano. Después de adelantar estudios secundarios en el Colegio de San Ignacio de Medellín, ingresó a la Compañía de Jesús. Terminados sus estudios eclesiásticos recibió su ordenación sacerdotal en Bogotá el 31 de diciembre de 1951. Posteriormente viajó a Roma, en donde hizo una especialización en Sociología en la Universidad Gregoriana de esa ciudad. Viajó después a Bélgica, Francia, Inglaterra, España, Canadá y Estados Unidos para estudiar los movimientos sociales en cada uno de estos países. Regresó luego a su patria, en donde ha venido trabajando en la Coordinación Nacional de Acción Social como Director del Instituto de Fomento Agrícola de Colombia, cargo que ocupa actualmente. Asimismo es profesor de Doctrina Social en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.*

# **El Sacerdote, Comunicador por Excelencia**

**Por  
Rodrigo Peña Andrade**

Aun para el más experto comunicador profesional es difícil dirigirse a una tan selecta reunión de colegas con la práctica y la vocación de ustedes. Los sacerdotes, en efecto, tienen a la comunicación como su principal instrumento. Su vida y su acción transcurren dentro de ella, y se sirven eficazmente de las más diversas técnicas, personales y masivas.

Por esto, más que un carácter didáctico le daré a esta conversación con ustedes la forma de repaso y discusión de ideas sobre el papel de la comunicación en el desarrollo económico y en la Reforma Agraria. Pero, antes les contaré que en un estudio que acabamos de terminar sobre el Crédito Supervisado en Colombia encontramos con muchísima extrañeza que en ningún caso fue mencionado el sacerdote como el medio por el cual los agricultores conocieron los programas, la existencia y el valor de las ideas nuevas, de las nuevas prácticas que pueden utilizarse en sus actividades normales. Repito que con muchísima extrañeza porque de acuerdo con el conocimiento rápido que tengo del país en sus áreas rurales, considero que el sacerdote ejerce una poderosa influencia dentro de estas zonas, y aun dentro de las

urbanas. El sacerdote, en mi concepto, es el enlace más apropiado entre la vida moderna y la vida tradicional, y por su preparación y ubicación social puede aportar todo aquello que es benéfico en las áreas modernas para beneficiar de esta manera a las áreas atrasadas.

En otro estudio, realizado en Bolivia, encontramos que en las regiones católicas la influencia del sacerdote es mínima, en tanto que en aquellas que profesan otras religiones la influencia de sus líderes religiosos es máxima. El ejemplo anterior, solo tienen el propósito de despertar inquietudes dentro de este selecto auditorio. Es notable concluir que el sacerdote está perdiendo el liderazgo natural que ha tenido durante muchas generaciones, pero también es importante destacar que es urgente y necesario que lo recupere a través de propósitos y de actos que cambien su imagen ante las gentes, para que vean en él a un personaje que contribuye eficazmente a cambiar sus vidas, a mejorar sus conocimientos y los resultados de sus esfuerzos y fatigas.

Con esta pequeña presentación, podemos ahora entrar al examen de la Comunicación, de sus procesos y de sus aplicaciones.

## I. INTRODUCCION

En nuestros países de reciente desarrollo, nada es más importante que la trasmisión de ideas útiles. En el proceso de una buena comunicación radican las potencialidades de millones de seres para vencer la ignorancia, la pobreza y las enfermedades, y para alcanzar sus objetivos económicos y sociales de seres humanos.

El enorme reto de los ejecutores y promotores de la Reforma Agraria es tener ideas útiles para una audiencia, tener algo importante que transmitir, conseguir un significado claro de esa idea, obtener su aceptación y motivar a la gente para adoptarla y practicarla.

Todo agente de cambio de zonas rurales acepta una grave y una excitante responsabilidad. Grave en el sentido de que el bienestar de los grupos humanos y a menudo la propia vida de esas personas, depende en su habilidad en concebir y ejecutar programas efectivos de desarrollo rural. Y excitante en el sentido que es parte de un gran movimiento transformador (podríamos llamarlo revolucionario) para ayudar a esa gente a vivir digna y racionalmente.

El éxito o fracaso de su misión como planificadores o ejecutores de algún aspecto de la Reforma Agraria, está determinado por su habilidad en comunicar buenas ideas. La buena comunicación no consiste únicamente en dar información sino en crear comprensión. No consiste únicamente en impartir conocimiento, sino en ayudar a la gente a obtener un claro significado de ese conocimiento.

Los cambios sociales, económicos y políticos que persiguen todos los programas de Reforma Agraria ocurrirán en un gran número de personas únicamente cuando se haya comunicado eficientemente tanto a los líderes de opinión como al público en general y, muy especialmente, a los afectados por la reforma, ideas útiles para ellos, en forma tal que las ideas sean comprendidas y utilizadas.

Grandes incomprendiones resultan de fallas de comunicación. Demasiada gente que dice cosas erradas, en momentos inadecuados, en forma incorrecta, a gente inapropiada es una de las causas del lento desarrollo. Necesitamos, por lo tanto, gente que diga las cosas correctas, en momentos adecuados, en forma correcta y a la gente apropiada. Esta es la fórmula de una buena comunicación.

Trataremos, en estas discusiones, de sistematizar el conocimiento que Ud. ya tiene respecto del papel de la comunicación en el desarrollo de un país, y en especial del desarrollo rural; de los principios, elementos y factores limitantes de la comunicación humana, así como algunas recomendaciones prácticas para la utilización de las habilidades individuales y de las disponibilidades de los medios institucionalizados. El propósito de esta información es ayudarles a ser más efectivos en su misión como verdaderos agentes de cambio no solo de comunidades afectadas por los proyectos de Reforma Agraria, sino de amplias zonas humanas.

## II. EL PAPEL DE LA COMUNICACION EN LA REFORMA AGRARIA

La década del 50 fue testigo de la amplitud de los proyectos de desarrollo económico en todo el mundo. En América Latina, podemos decir que este proceso se aceleró notablemente en el último lustro, contribuyendo a ello la Declaración de Punta del Este. En todos los casos, la Reforma Agraria fue reconocida como importante medio para lograr el desarrollo deseado.

América Latina vive hoy una "Revolución de Aspiraciones crecientes" donde la gente de sectores retrasados y empobrecidos, repentinamente adquiere el sentido de que es posible una nueva vida. Un gran influjo de expectativas y de aspiraciones, de deseos y demandas, se han despertado en nuestros pueblos rurales, que por siglos permanecieron desesperados e inertes. Todos sabemos que es más fácil despertar aspiraciones que satisfacerlas. Y para evitar que esta "revolución de aspiraciones crecientes" se transforme peligrosamente en una "revolución de frustraciones crecientes", es necesario mantener el equilibrio en las sociedades ante estos rápidos cambios actuales.

En nuestros países de reciente desarrollo, parece que este equilibrio puede conseguirse con la trasmisión de ideas útiles. En el proceso de una buena comunicación radica pues las potencialidades de millones de seres para vencer la ignorancia, la pobreza y las enfermedades, y para alcanzar sus objetivos económicos y sociales de seres humanos.

Existe una directa relación en todas las sociedades, entre la estructura y organización de las comunicaciones y el carácter, el tono y —aun hasta cierto grado— el contenido de las expresiones

de desarrollo. Fue la presión de las comunicaciones la que trajo como resultado la caída de las sociedades tradicionales. Actualmente, en varias zonas de América Latina, es la creación de nuevos sistemas de comunicación y la aceptación de nuevos contenidos de las comunicaciones las que determinan los prospectos de la mayor parte de las reformas.

En todo nuestro mundo tradicional, las esperanzas y temores acerca de una nueva clase de vida están incesantemente estimulados por comunicaciones externas, las cuales a su vez son mezcladas —en ocasiones peligrosamente— con memorias de viejas tradiciones. Quienes cuya sentido del universo estaba largo tiempo limitado por el mundo de la villa, la vereda o de la tribu, están siendo urgidos a considerarse como miembros de grupos y sociedades cada vez más amplias. Las relaciones entre ciudadanos y gobernantes nunca son estáticas; aun en culturas tradicionales como la mayor parte de nuestro sector rural, los individuos están en constante reajuste y re-evaluación, ya sea violenta y errática, o gradual y persistente. Sus sentimientos, emociones y juicios acerca de sus identidades colectivas se moldean, cambian, aparecen y vuelven a desaparecer en forma no sistematizada.

Los continuos y aun violentos cambios en la vida de un sinnúmero de gente, han sido a menudo suficientes para prender la chispa de las reformas; sin embargo grandes cambios son aun necesarios para establecer la realidad de una reforma viable.

La comunicación es la telaraña de una sociedad humana, la estructura de un sistema de comunicación, con sus canales más o menos definidos, es el esqueleto del cuerpo social que lo conforma. El flujo de la comunicación determina la dirección y el ritmo del dinámico desarrollo social. Por lo tanto, es posible analizar todos los procesos sociales (y la Reforma Agraria puede considerarse como uno de ellos) en términos de la estructura, contenido y difusión de la comunicación.

Como veremos posteriormente, la comunicación está relacionada con la organización social, en por lo menos tres formas: 1) los sistemas sociales son producidos a través de la Comunicación. 2) Una vez que se haya desarrollado el sistema social, este determina la comunicación de sus miembros, y 3) el conocimiento del sistema social puede ayudarnos a hacer predicciones más confiables acerca de la gente, sin necesidad de la empatía, sin nece-

sidad de la interacción, sin conocer otra cosa de esa gente que los roles que ésta tiene en el sistema.

Por lo tanto la estructura de la comunicación social, refleja la estructura y el desarrollo de la sociedad. La intensidad de la actividad de comunicación (desarrollo de los medios colectivos de información y de sus audiencias, el cambio de roles de comunicación interpersonal de las sociedades tradicionales a organizaciones de comunicación, la multiplicación y diversificación de las cadenas de comunicación) refleja el desarrollo económico de la sociedad.

### A. Comunicación para la Reforma

En forma explícita o implícita, son tres los objetivos de la mayoría de los programas de Reforma Agraria: 1) elevar las habilidades, capacidades y actividades del agricultor, para ponerlas más a tono con las potencialidades; 2) sustituir los métodos ineficientes, despilfarradores y humillantes de producción de la tierra, por los que sean eficientes y dignificantes, y que sirvan para ennoblecere al hombre del campo; 3) incorporar al habitante rural a la vida económica, social y políticamente activa del país.

En definitiva, todo programa de Reforma Agraria tiene que reconocer que el hombre es el agente activo de la relación hombre-tierra, siendo ésta solo un elemento pasivo.

Habilidades y actividades, métodos de trabajo y conocimiento de oportunidades disponibles por el campesino, tienen que ser aprendidas o desarrolladas, es decir, comunicadas.

Es por esto que en sociedades no totalitarias como las nuestras, todo programa de desarrollo requiere urgentemente un programa simultáneo de comunicación. No es suficiente fortalecer las estructuras planificadoras y administrativas. Es también indispensable crear los sistemas que explicarán los conceptos y los hechos, para moldear las actitudes, y como consecuencia, las acciones de los diversos públicos de los que depende esa Reforma.

Este concepto de Reforma Agraria, tiene diferentes significados para los diversos sectores de la población, y aun entre los individuos de estos sectores, significados formados por el "marco de referencia" individual y de grupo. Para el políti-

co, tal vez es una arma de combate. Para el economista, un factor para acelerar el desarrollo. Para el sociólogo, un cambio de la estructura arcaica social. Para el asalariado agrícola, quizás la medicina ideal para todos sus males. Para el terrateniente, el enemigo de su seguridad social, económica y política. Para cada sector, la Reforma Agraria adquiere un significado diferente, en dirección, intensidad y grado.

Por otro lado, todo plan de Reforma Agraria requiere de sus promotores y ejecutores una "mística" de su contenido, para que puedan transmitirla a los afectados por la reforma y conseguir así la acción integral para su implementación. Esta mística no es otra cosa que una disposición para reaccionar de un modo evaluativo en favor del estímulo REFORMA AGRARIA. En otras palabras, requiere moldear la actitud de los individuos para que acepten, respalden y contribuyan a la Reforma.

Debemos recordar, entonces, que la actitud de los individuos está basada principalmente en los hechos; pero como no es posible que todos puedan observar directamente estos hechos, es entonces que entra en juego la importancia de la comunicación para reportar esos hechos o para anunciar su proximidad.

Si aceptamos por otra parte, que la base del comportamiento humano (sea individual o colectivo) son las actitudes y las opiniones y que todo acto de comunicación trata de influir en alguna forma este comportamiento; entonces convendremos también en que la buena comunicación puede colaborar efectivamente para la realización de la Reforma Agraria.

Por todo lo expuesto, débese considerar que la gran variedad de intereses que interfieren para el éxito de la Reforma, la gran variedad de condiciones en que se encuentran los diferentes públicos afectados por ella, originan igualmente diferentes significados de la Reforma. Esto a su vez, obliga a sistematizar un plan de comunicaciones dirigido para cada público, para cada circunstancia, y para cada propósito.

## **B. Sistemas de Comunicación y sus Funciones**

El plan de comunicación para la Reforma Agraria debe contemplar tres funciones principales: de información, de Comunicación Educativa y de Relaciones Públicas (externas e internas).

Explicaremos brevemente estos conceptos:

Con el advenimiento de la Reforma Agraria, hay que comunicarse con muchísima más gente y hay que atender problemas especiales y apremiantes de información, ya que el proceso de la reforma desencadena un proceso simultáneo de comunicación colectiva. Será suficiente, en algunos casos, que ciertos públicos conozcan las actividades del programa. Se parte desde el acierto de que una persona bien informada tiende a actuar racionalmente.

La asistencia técnica, que en definitiva no es otra cosa que educación informal, opera necesariamente por algún sistema de comunicación. El experto Luis Ramiro Beltrán lo explica con claridad al señalar que el problema de la capacitación de las masas campesinas, de suyo difícil en los países con medios deficientes de transporte, con escasa electrificación rural y con altos índices de analfabetismo, se agudiza con el advenimiento de la Reforma Agraria.

Esta Reforma, multiplica el problema anotado en proporciones que deben causar preocupación, cuando no alarma. Bastan algunos ejemplos: millares de campesinos pasarán a ser propietarios. Centenares de terratenientes dejarán de serlo. Los primeros necesitarán del adoctrinamiento multitudinario para no esperar que las instituciones les hagan todo un mundo nuevo de la noche a la mañana, y necesitarán de información tecnológica para dar contenido económico a su conquista social.

Por último, los programas de Reforma Agraria son, en la mayor parte de nuestros países, muy nuevos, y comprenden una área crítica de mucha tensión social. Un programa tan sensible y a veces tan vulnerable, necesita contar con la simpatía de la opinión pública; debe gozar del apoyo de la mayoría ciudadana y, en las áreas rurales, debe contar con la comprensión de la población afectada. El público, para otorgar su confianza, tiene que conocer el desarrollo de los planes de trabajo, y mediante la proyección de una imagen correcta, tener la sensación de que la Institución de Reforma Agraria es una entidad seria, responsable y eficiente. Además, todos los miembros de la institución, en su acción pública y privada, proyectan la imagen de la Institución a la que sirven. Lo mismo cabe decir de los funcionarios, agencias y organismos autónomos del Estado. Conviene asegurarse de que todo este personal comparte los objetivos del programa de Reforma Agraria. Todo

esto podría lograrse con programas externos e internos de Relaciones Públicas.

Con lo expuesto, no se quiere significar que las funciones son excluyentes. Únicamente intentamos resaltar la necesidad de incluir estas tres funciones en los sistemas de comunicación de reforma agraria, y su importancia en la labor de todos sus agentes de campo.

### III. FUNDAMENTOS DE LA COMUNICACION

#### A. Campo de Acción y Concepto de la Comunicación

Todos nosotros estaremos de acuerdo en que nos comunicamos porque nos resulta útil hacerlo. La comunicación, como instrumento de interacción social, nos permite dividir el trabajo, "conocer" a otras personas, predecir su conducta, responder a sus necesidades y conseguir que respondan a las nuestras. Nos comunicamos para tomar conocimiento del ambiente, para correlacionar las reacciones, para intercambiar mercancías, para vivir mejor. Todo esto es cierto. Lo que algunas veces olvidamos es que nos comunicamos para ser, para vivir, para comprendernos a nosotros mismos, para escucharnos, para que se nos tome en cuenta.

El hombre es un animal que se comunica. Obtenemos mucho del sentido de lo que somos, del concepto que tenemos de nosotros mismos, por medio de la comunicación con nosotros mismos y con otros. Nos hablamos a nosotros mismos con el fin de tomar decisiones, de conocernos y conocer a otros, y aun para pasar el tiempo. Ciertamente muchas de las investigaciones sobre la razón por la cual la gente atiende los medios de comunicación para las masas, indican que ellas leen, o escuchan o miran en busca de compañía —para pasar el tiempo.

Ser es comunicar. El hombre sin la comunicación no se diferencia de otros animales. Nuestra habilidad de simbolizar, de llevar con nosotros símbolos adonde vamos, de interpretarlos y relacionarlos, de cambiarlos, es nuestra característica distintiva. Sin comunicación dejamos de existir —como criaturas sociales, por lo menos.

No sería difícil demostrar que cualquiera de nosotros gasta tres cuartas partes de nuestro tiempo activo comunicando, ya sea escuchando, ha-

blando, leyendo o escribiendo. Los planificadores y ejecutores de proyectos de Reforma Agraria, gastarán de 8 a 10 horas diarias, todos los días, interviniendo en actos de comunicación.

El campo de acción de la Comunicación es, por lo tanto, enormemente amplio. La gente puede comunicarse en varios niveles, por muchas razones, con mucha gente, en muchas maneras.

Esta palabra "Comunicación" no solo se aplica al transporte de personas u objetos, a los sistemas de transmisión y recepción por canales alámbricos o inalámbricos. En un sentido más amplio, "Comunicación" se aplica al conjunto de sistemas de relación entre los seres humanos.

"Comunicación" viene del latín *communis*: común. Cuando nos comunicamos, estamos tratando de establecer una **comunidad** con alguien, o sea que estamos tratando de compartir una experiencia, una idea, un sentimiento o una actitud.

El lenguaje es únicamente uno de los códigos que usamos para expresar nuestras ideas. Varios científicos han estudiado la comunicación que incluye gestos verbales: expresiones faciales, movimientos de brazos y piernas entre audiencias de cine, uso del tiempo, distancia de conversación entre personas, etc. En resumen, todo aquello que la gente puede adscribir significado puede ser usado para la comunicación.

#### I. El Propósito de la Comunicación

Es popular distinguir entre educación (informar), propaganda (persuadir) y distracción (entretener). Sin embargo, no es posible definir esta distinción. El teatro, por ejemplo, es un vehículo distinguido de comunicación, con una considerable tradición y herencia. Mucha gente clasifica al teatro como un medio de entretenimiento, sin embargo, se podrían citar innumerables ejemplos de obras de teatro que nacieron con la intención de tener, y en realidad tuvieron, efectos de significación en las audiencias, además del "entretenimiento". Lo mismo podemos decir de la prensa y de la educación, cuyos profesionales afirman que no tratan de persuadir a la gente, que únicamente están informándola. Pero el hecho de presentar ciertos datos en una crónica periodística, o de informar (o no informar) sobre determinadas teorías filosóficas, tiene efecto en los niveles de conocimientos, en el proceso del pensamiento y en las actitudes de sus audiencias.

Desde el punto de vista del estudio de la comunicación humana es más útil definir el propósito de la comunicación como objetivo del originador o receptor de un mensaje, que como la propiedad del mensaje en sí. Es decir, nuestro propósito básico en la comunicación es llegar a ser un agente influenciador; llegar a influir en los demás, a nuestro medio ambiente físico, a nosotros mismos, para alcanzar a ser un agente de determinación, a "tener voto en la forma como son hechas las cosas". En pocas palabras: **comunicar para influir, para afectar con intención.**

Por otro lado, cualquier acto de comunicación humana incluye la producción de un mensaje por alguien, y la recepción de ese mensaje por alguien. Todo análisis del propósito comunicativo o del éxito en alcanzar la respuesta deseada, necesita plantear y contestar a la pregunta: para quién fue dedicado el mensaje?

Esta distinción entre receptores intentados y no intentados es importante por: 1) el comunicador puede afectar a otros en una forma diferente a la intencionada, su mensaje puede ser recibido por personas diferentes para las que fue enviado; y 2) quien critica un mensaje debe conocer el propósito del comunicador.

Después de haber decidido el objetivo de la comunicación —el quién del propósito— se presenta un interrogante: Cómo intenta la fuente o el receptor influir en la conducta? Qué efecto desea producir?

Podemos colocar cualquier propósito de comunicación en algún punto a lo largo de una línea continua, que tiene en él un extremo, el "propósito consumatorio" y en el otro el "propósito instrumental". La posición a lo largo de esta línea continua se determina por la respuesta a: Con qué grado, el propósito del mensaje, fue alcanzado completamente al momento de su consumación? Con qué grado de consumación es únicamente un instrumento para producir posteriores respuestas?

Wilbur Schramm diferencia en otra forma, cuando habla acerca de "recompensa inmediata" y "recompensa retardada". Sugiere que los individuos son premiados inmediatamente después de recibir o producir algún mensaje. Por ejemplo, un artista puede componer una obra musical y sentirse satisfecho durante el proceso de la composición. Puede exponer su obra a una audiencia. Por ejemplo, el cooperólogo puede invitar a

una reunión para tratar de la formación de una cooperativa, y sentirse satisfecho por el éxito en la concurrencia. Puede exponer su idea de formar una cooperativa, intentando que su audiencia comparta su intención. Estos son ejemplos de propósitos consumatorios. Por otro lado, puede citar a una reunión a los líderes de la comunidad con la intención de que estos le respalden en la reunión que tendría posteriormente con toda la comunidad. La respuesta favorable producida en su audiencia es instrumental para producir posteriores actos: la persuasión a los miembros de la comunidad para formar la cooperativa. Este es un ejemplo de propósito instrumental.

El receptor del mensaje puede también tener propósitos consumatorios instrumentales. Puede leer un informe por razones consumatorias; puede estudiar técnicas, y principios para estar en condición de resolver problemas en su trabajo. También existe evidencia de que los propósitos de la fuente y del receptor pueden —y a menudo son diferentes, y a pesar de ello cada uno conseguir lo que intenta. Un lector puede comprar una revista popular porque le interesa el material que trae la publicación (propósito del receptor) y puede ocasionalmente empezar a comprar los productos que son anunciados en la revista. (Propósito de la fuente).

Con estos antecedentes, veamos ahora un resumen del proceso de la Comunicación.

## **B. El Proceso de la Comunicación**

Toda situación de comunicación es diferente de otra en alguna forma; sin embargo, podemos intentar aislar ciertos elementos que tiene toda situación en común. Pero primero debemos discutir el concepto de proceso, ya que si empezamos a tratar sobre un esquema del proceso de la comunicación sin antes tener un significado común de la palabra "proceso", nuestra discusión podría distorsionar puntos posteriores.

Quinientos años antes de Cristo, Heráclito recalzó la importancia del concepto de proceso cuando dijo que "un hombre no puede bañarse nunca dos veces en el mismo río". La teoría de comunicación refleja este punto de vista de proceso. Rechaza la teoría de que la Naturaleza consiste de eventos o ingredientes separables entre sí. No se puede hablar de el comienzo ni de el fin de la Comunicación.

La base del concepto de proceso es la creencia que la estructura de la realidad física no puede ser descubierta; que debe ser creada por el hombre. Al "construir" la realidad, el teorista selecciona sus percepciones para organizarlas de una manera o de otra. Puede llamar a ciertas cosas "elementos" o "ingredientes". Al hacerlo, tiene en cuenta que no ha descubierto nada; que únicamente ha creado un grupo de artificios que pueden o no ser útiles para analizar o descubrir el universo.

Cuando tratamos de un proceso, como el de la Comunicación, nos encontramos con por lo menos dos problemas: 1) debemos detener la dinámica del proceso, de la misma manera que detenemos el movimiento cuando tomamos una fotografía con una cámara filmadora. Podemos hacer observaciones útiles de las fotografías, pero erramos si olvidamos que la cámara no es la reproducción completa de los objetos fotografiados; 2) el otro problema al describir un proceso deriva de la necesidad del uso del lenguaje. El lenguaje por sí solo, como es usado por la gente a través del tiempo, es también un proceso. Al usar el lenguaje para describir un proceso debemos escoger ciertas palabras. Debemos congelar el mundo físico en cierta manera. Como dice el lingüista Hayakawa, la palabra no es la cosa, es meramente un mapa que podemos usar para guiarnos en la exploración del mundo.

Como sabe todo buen cocinero, lo que hace un buen pastel es el proceso de mezcla, de combinación y de horneada. Los ingredientes son necesarios, pero no suficientes.

Con este concepto establecido de proceso, podemos hablar ahora de ingredientes que parecen ser necesarios para que ocurra la comunicación. Deseamos mirar como elementos: **quién** está comunicando: **por qué** está comunicando, y a **quién** está comunicando. Deseamos mirar los comportamientos de comunicación, los mensajes, **qué** es lo que la gente trata de comunicar. Deseamos conocer **cómo** la gente trata sus mensajes. Deseamos examinar los canales, los medios de comunicación que usa la gente para que sus mensajes lleguen a sus públicos, a sus lectores o escuchas.

## I. Elementos y Esquema de la Comunicación

En los últimos años se han presentado muchos intentos para desarrollar esquemas del proceso

de la Comunicación. Ninguno puede decirse que es el "correcto" o el "verdadero". Algunos pueden ser más útiles que otros, algunos pueden corresponder más que otros a la finalidad para la que se desarrollaron.

Aristóteles fue el primero en trazar el esquema de la Comunicación cuando trató sobre Retórica. Dijo que tenemos que considerar tres ingredientes: el orador, el discurso y el auditorio (quién, qué, a quién). Con algunas variaciones, aun está en pie la teoría aristotélica, en la que se funda el proceso del conocimiento.

Posteriormente, uno de los grandes iniciadores de la investigación en esta materia, el profesor H. D. Lasswell, hizo una ampliación muy interesante en este sencillísimo esquema de "quién, qué, a quién". Lasswell dijo: "quién, qué, por qué medios, a quién". Simplemente aumentó un elemento, pero indispensable cuando estudiamos el proceso de la comunicación, especialmente de la colectiva. Se cierra así el circuito con cuatro elementos: la fuente, el mensaje, el medio y la persona que recibe la comunicación (lector, escucha, auditorio, público o colectividad, según los casos).

El Prof. Raymond Nixon hizo una modificación al esquema de Lasswell. Nixon condiciona a seis los factores agregados: "quién, dice que, a quién, por qué medio, para qué, y con qué efectos". Es necesario tomar en cuenta este último elemento: con qué efectos, porque en el campo de la comunicación, esto es lo que más interesa al comunicador: qué efectos va a producir el mensaje.

Por último, se ha agregado un elemento: "bajo qué condiciones". Es indudable que ningún acto de comunicación está aislado de la situación en que opera tanto la fuente como el receptor, al momento de intervenir en la comunicación.

En resumen, el esquema general será:

"Quién, con qué intenciones, dice que, por qué medios, para quién, con qué efectos, y bajo qué condiciones".

He aquí la totalidad del esquema del proceso de la comunicación. Hay autores que han agregado una serie de elementos; a cada factor lo desmenuzan y han llegado a dar 84 elementos distintos —quizás con exageración. Esto sería ya una anatomía del proceso. Es suficiente para nuestro propósito conocer los grandes elementos constitutivos específicos que intervienen en el proceso. Y no creo que se necesite ser un psicólogo pro-

fundo para interesarse en estos problemas; pero con intención psicológica todos tenemos algo de intuición, de deducción, para buscar por determinadas causas determinadas consecuencias, o conociendo las consecuencias poder saber más o menos cuáles han sido las causas que han elaborado esas consecuencias.

De nuestro esquema, la intención (o propósito), fue discutida en páginas anteriores y volverá a ser tratada posteriormente. Igualmente los efectos serán considerados en sección especial.

Uno de los esquemas más frecuentemente usados es el desarrollado en 1947 por Claude Shannon y Warren y Weaver, quienes trataban sobre la comunicación electrónica. Los científicos de la conducta humana han encontrado que el esquema Shannon-Weaver es útil para describir la conducta humana. Es similar, en su estructura al indicado en la página anterior, asumiendo que el canal o medio es el mecanismo electrónico de la comunicación.

Estos autores dicen que los ingredientes de la Comunicación son: (1) fuente; (2) trasmisor; (2) señal; (4) receptor, y (5) destino..

Como se puede apreciar, añaden dos ingredientes: trasmisor y receptor, los cuales bien podríamos llamarlos **cifrador** y **descifrador**, respectivamente.

Los elementos que incluiremos en nuestra discusión del esquema del proceso de la comunicación son, por lo tanto:

(1) fuente; (2) cifrador; (3) mensaje; (4) canal o medio; (5) descifrador; y (6) receptor de la comunicación.

La fuente y el receptor de la comunicación deben ser similares; si no lo son la comunicación no puede ocurrir. Podemos ir un poco más adelante, y decir que la fuente y el receptor pueden ser (y a menudo son) la misma persona. La fuente puede comunicarse consigo misma; se escucha

lo que dice, lee lo que escribe, piensa. En términos psicológicos, la fuente intenta producir un estímulo, el receptor responde a ese estímulo si ocurre comunicación. Si no responde es porque no ha ocurrido comunicación. El cifrador en la comunicación es responsable de tomar las ideas de la fuente y ponerlas en clave, en un código. En la comunicación de persona a persona el cifrado es realizado por las habilidades motoras —sus mecanismos bucales (lo que produce la palabra oral, gritos, notas musicales, etc.).

Cuando hablamos de situaciones más complejas de comunicación, separamos a menudo la fuente del cifrador.

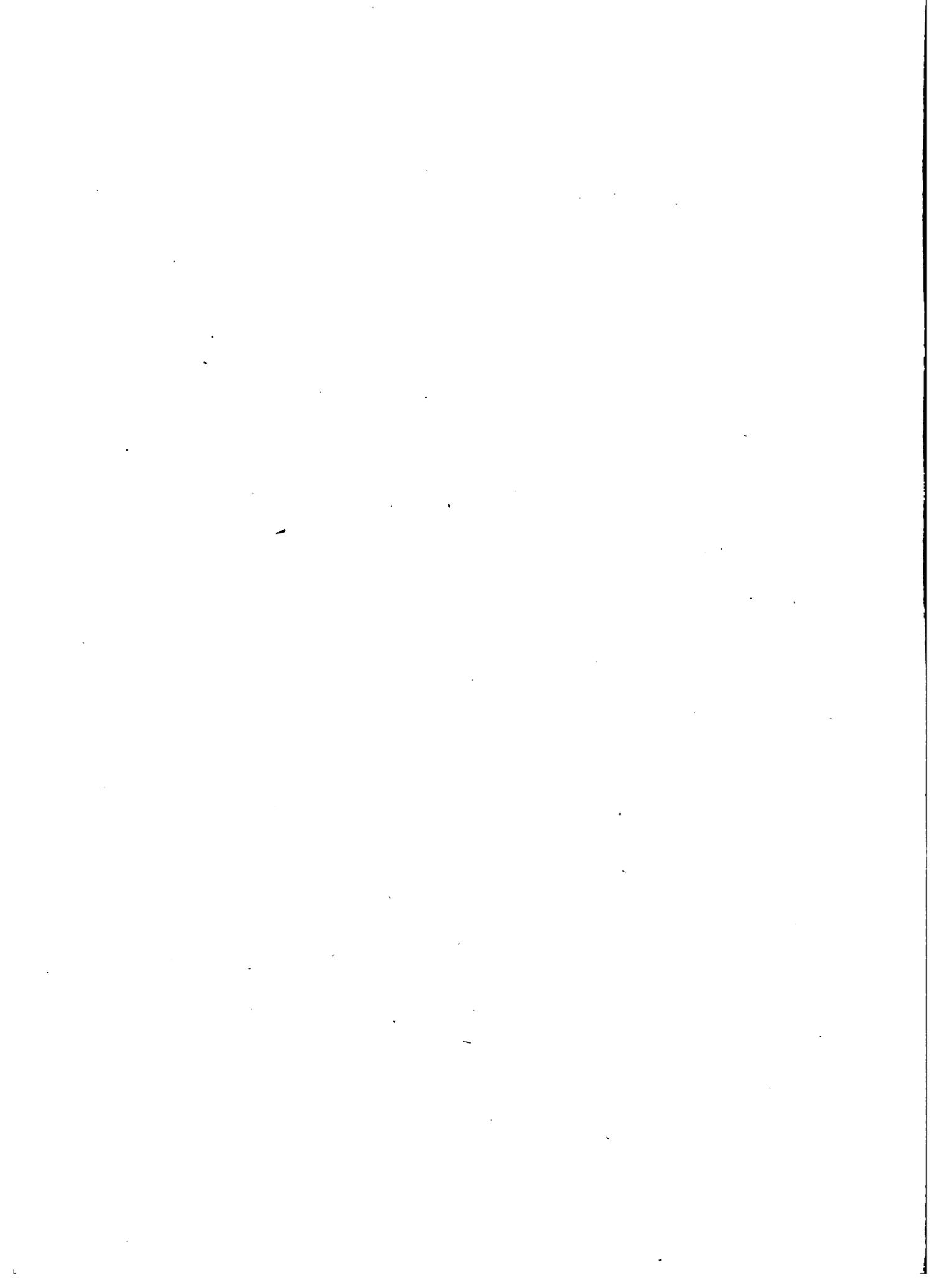
Podemos considerar los canales o medios en varias formas; es suficiente decir que el medio es un vehículo, un transportador de mensajes. Es correcto decir que los mensajes pueden existir únicamente en algún medio. La elección de estos medios es a menudo un factor importante para la eficiencia en la comunicación.

De igual manera como la fuente necesita un cifrador para traducir sus propósitos en un mensaje, para expresar los propósitos en una clave o código, así también el receptor necesita un **descifrador** para traducir, recodificar el mensaje y ponerlo en forma que el receptor pueda usarlo.

Los elementos discutidos son esenciales para la comunicación. Cómo estos van juntos, en qué orden, en qué clase de inter-relaciones, depende de la situación, de la naturaleza del proceso específico bajo estudio, del desarrollo dinámico. Es peligroso asumir que uno de ellos va primero, otro al fin, o de que son independientes unos de otros. Ello negaría el concepto de proceso, y no debemos olvidar que la comunicación es un proceso. La importancia de este proceso puede ser mejor ilustrada con el argumento tradicional de la prioridad relativa de la gallina y el huevo. Un artificio útil para no olvidar acerca de las interrelaciones dentro de un proceso es recordar la siguiente definición: "Una gallina es lo que hace un huevo para reproducirse a sí misma".



**RODRIGO PEÑA ANDRADE**, nació en la ciudad de Cuenca, Ecuador, y allí realizó estudios de Ingeniería Civil, hasta el año de 1953. Pasó luego a continuar sus estudios profesionales en la Universidad Central de Quito. Viajó después a los Estados Unidos, en donde siguió la carrera de Comunicador en la Universidad del Estado de Michigan. Terminó sus estudios de Comunicación en 1961 y regresó a su patria, en donde ocupó un importante cargo en la Oficina de Adiestramiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en el Ecuador. Ejerció varias cátedras de Ciencias de la Comunicación en la Universidad Central del Ecuador y dirigió Seminarios de comunicación y relaciones públicas. En Quito fue Asesor de la Secretaría Técnica de la Administración del Ecuador y Jefe Encargado del Departamento de Información del Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura. Mientras se desarrolló el Seminario para Curas Párrocos, ejercía el cargo de Jefe de la Unidad de Comunicaciones del CIRA, que sostiene la AID. En el desempeño de su puesto, no solo fue profesor de Comunicaciones en los cursos anuales internacionales, sino que dirigió varias investigaciones y cursos cortos. Cuando se disponía a presentar su tesis para obtener el título de "Master of Arts" de la Universidad de Michigan, lo sorprendió la muerte en forma casi repentina el 30 de junio de 1966. Al publicar su conferencia y estos datos biográficos, queremos rendir un tributo de admiración a su memoria.



# Democracia Cooperativa

Por

**Jesús María Vieira, S. J.**

Cuando los veintiocho pioneros de Toad Lane crearon su famosa Sociedad de "Probos Pioneros de Roche Dale", una de las cosas que tuvieron más en cuenta fue la de darle un amplio sentido democrático a su organización. Por ello pusieron entre los principios fundamentales de su empresa el "Control Democrático", entendido en la siguiente forma: Primero, la facultad decisoria de todo socio no debía estar nunca en proporción al capital aportado, sino que toda persona que ingresara a la sociedad tendría exactamente el mismo poder decisorio, cualesquiera que fuesen sus aportaciones de capital. Esto lo expresaron concisamente con la frase "Un socio un voto".

En segundo lugar, todo socio, por el solo hecho de ingresar legalmente a la organización, quedaba capacitado para desempeñar cualquiera de los cargos directivos de la misma, haciendo nuevamente caso omiso de su contribución en capital. En tercer lugar este Control Democrático significaba que toda decisión se tomaría según la norma de la mitad más uno. Por último, cualquiera de los socios, como condueño de la empresa que era, podía ejercer un razonable control sobre ella, aunque no hubiera sido designado expresamente para el cargo de contralor o vigilante.

Este sabio principio rocheliano ha pasado incólume e inalterado, a través del siglo y veintidós años de existencia de esta empresa cooperativa, madre del cooperativismo moderno y todos los movimientos cooperativos que se precien de tales. Por ello, hace algunos años, en un congreso internacional de cooperativas, se discutió duramente sobre la admisión o rechazo a la participación en el mismo, de los delegados de los kolghoses y solvhoses rusos, decidiéndose en último término que no era posible su participación en las deliberaciones del congreso cooperativo, por no cumplir sus organizaciones este requisito indispensable de toda cooperativa, lo mismo que el de la "Libre Adhesión", ya que en las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el estado interviene en las elecciones de los dirigentes y no permite la libre entrada y libre salida de los agricultores que obligatoriamente tienen que pertenecer a la organización que les fije el estado.

La razón profunda de este principio del control democrático se fundamenta en una idea de raigambre auténticamente cristiana: Si todos los hombres somos esencialmente iguales y por tanto las diferencias de capacidad económica, lo mismo que las de raza, credo religioso, estirpe, etc., son

completamente accidentales, los derechos esenciales y por tanto naturales, entre los que se tiene que contar el derecho de asociación y de administración y control de las sociedades libremente fundadas, deben ser también iguales. El cristianismo que luchó por la abolición de la esclavitud, por la emancipación de la mujer, etc., como lo demuestra el hecho de haber elegido para la más alta dignidad eclesiástica, el papado, a hombres de origen esclavo como lo fueron algunos de los primeros Papas, tiene que acoger como muy suyas estas ideas de control democrático, basadas en la igualdad fundamental de todos los seres humanos.

Pero este control democrático tiene otro aspecto que es indispensable destacar para poderlo comprender en todo su sentido y valorar, a través de él, todo el alcance del movimiento cooperativo. Decía M. Coady, el gran promotor del cooperativismo canadiense, que las cooperativas son, ante todo, una escuela de educación de adultos. En ellas, el hombre sencillo, el hombre del pueblo, debe aprender a manejar por sí mismo sus intereses económicos, naturalmente con la colaboración de los demás socios de la empresa cooperativa, o como diríamos ahora, trabajando en equipo. Pero si no se observa fielmente este principio cooperativo del control democrático, aun en el caso de que la cooperativa logre eficazmente la solución de los problemas económicos de sus asociados, se queda en la mitad del camino que debe y puede recorrer, en la reconstrucción integral del individuo y a través de él, de la sociedad en general, pues se pierde todo el efecto maravillosamente formativo que conlleva la coparticipación de responsabilidades en la administración y control de la empresa.

En nuestra patria podríamos decir que hay dos tendencias ampliamente diferenciadas entre sí en la aplicación de este principio. La primera sostiene que nuestro pueblo no tiene el grado de cultura y formación requerido para poder manejar por sí mismo sus propios intereses económicos y en consecuencia cree peligroso dejar estos en sus manos, al menos durante un período que generalmente se prolonga casi indefinidamente, pues es bien sabido que la elevación del nivel cultural de nuestras gentes, especialmente campesinas, camina a pasos de tortuga. Siguiendo la tesis, frecuentemente sostenida, de que la democracia es un lujo que solo pueden darse los pueblos más cultos, concluyen en la necesidad de imponer en forma autoritaria, a veces un poco velada por el

procedimiento que se sigue, los administradores y contralores de las empresas cooperativas. Suelen dorar un poco tal lesión a un principio tan fundamental en el sistema, diciendo que cuando los socios, a través del ejercicio de sus derechos, de la práctica y de los conocimientos que vayan adquiriendo, se capacitan para responsabilizarse sin peligro de la administración y control de la cooperativa, entonces y paulatinamente, se irá dejando en sus manos tales atribuciones. Generalmente se incurre así, en un círculo vicioso: como no hay socios con capacidad y experiencias suficientes para manejar la cooperativa, es necesario traer gentes de fuera para su dirección y como los socios no tienen oportunidad de responsabilizarse del manejo de su cooperativa, nunca se capacitan, ni adquieren experiencia. Este círculo vicioso solo se rompe el día en que un organismo, sea interno de la cooperativa, sea del estado o de entidades particulares venga a capacitar a los socios para tales menesteres. Puede suceder que los administradores traídos para subsanar la carencia de elementos aptos entre los socios de la cooperativa, tengan el buen sentido, el altruísmo suficiente, como para tomarse el trabajo de ir ellos preparando los directivos futuros, entresacándolos de los socios más destacados y preparados. Creo que, desgraciadamente, este proceso se cumple en muy contadas oportunidades dado que, o no les queda tiempo para ello, o los puestos son bien remunerados, la desocupación reinante es muy grave... y no se pueden desperdiciar las oportunidades de gerencias y contralorías bien remuneradas. Esta es la tesis que en general se sigue en el Incora, en las Caja Populares de Boyacá y en algunos otros organismos, especialmente oficiales o semioficiales.

La segunda tendencia ha sido preconizada por La Unión Cooperativa Nacional de Crédito (UCONAL), por la Asociación Nacional de Cooperativas (ASCOOP) y es, en líneas generales, la tesis que aceptan todos los buenos cooperólogos del país, y de todo el mundo. Sostiene que, a pesar del bajo nivel cultural y técnico en que se encuentra la mayoría de nuestro pueblo, sí es posible, aconsejable y necesario, dejar en sus manos el control y la administración de las cooperativas, pues de lo contrario estas no merecen el nombre de tales, se desvirtúa totalmente el sistema y en consecuencia la organización pierde casi por completo su razón de ser, como sistema nuevo, revolucionario y transformador de las actuales estructuras sociales y económicas.

Las experiencias logradas por UCONAL son aleccionadoras y apodícticas, porque contra los hechos no valen argumentos. Yo personalmente he presenciado reuniones de Consejos de Administración, de juntas de vigilancia, etc., de cooperativas rurales, integrados por gentes campesinas con su camisita remendada y su pantalón de bota grande y matizado con manchas indelebles de plátano y que discuten sus problemas financieros con una propiedad, no en los términos, sino en el contenido, verdaderamente admirables. Y UCONAL tiene cientos de esas cooperativas, cuyos libros de contabilidad están al día y llevados en forma técnica y con pulcritud encantadora. Rinden fielmente sus informes a su Central y a la Superintendencia y la cooperativa marcha con paso firme hacia la solución definitiva de los problemas de ahorros y crédito.

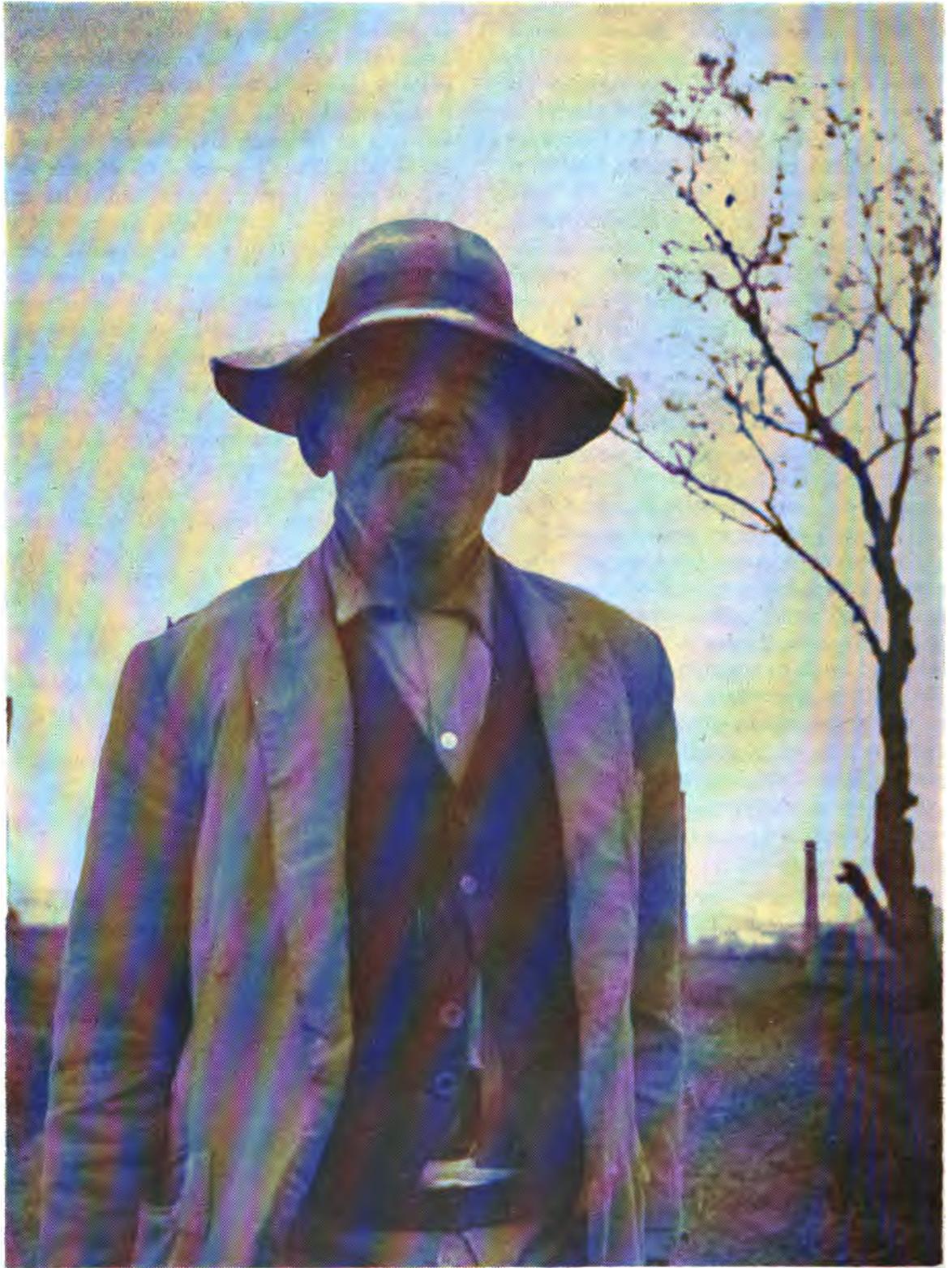
Pero para que este sistema tenga éxito, es indispensable que antes de fundar la cooperativa, durante su fundación y después de fundada, se haga una intensa labor educativa de socios y dirigentes, se les suministren técnicas sencillas y claras y se les proporcionen todos los instrumentos necesarios para que puedan ellos manejar autónomamente su organización, naturalmente contando con el organismo superior que les resuelva sus dudas, los ayude en sus problemas y los anime a seguir adelante. Reconozco que este camino es mucho más largo y quizás en sus comienzos, más sembrado de peligros y complicaciones, pero lo que vale cuesta y la línea de menor resistencia no es la de los éxitos duraderos.

En la implantación de este modo de proceder,

UCONAL ha tropezado con una dificultad que es la siguiente: Ciertamente la fundación de una cooperativa, previa preparación del grupo que garantice su funcionamiento autónomo y democrático, es mucho más costosa, larga y dificultosa. La cooperativa en ciernes no puede financiar dicha preparación por motivos obvios, no tiene capital. Hay que hacer, entonces, una buena inversión en servicios no remunerados. Cuando las cooperativas ya se impulsan y van necesitando cada vez menos de asesoría, etc., entonces brotan las críticas contra las cuotas que deben pagar para el sostenimiento de la Unión, pues no se ven los servicios que como contraprestación a las cuotas, piensan ellos, debería darles UCONAL. A veces terminan por desafiliarse. En tales circunstancias, el problema económico de la Unión es difícil de superar y allí radica el principal obstáculo que ha encontrado en el cumplimiento de sus anhelos por cimentar un cooperativismo auténtico y como tal democrático. Es necesario crear una conciencia muy clara sobre la necesidad de una integración y una solidaridad intercooperativa. Que cada cooperativa no se sienta satisfecha porque sus problemas locales están más o menos resueltos, porque ya camina sobre rieles, sino que sienta la angustia de aquellas comunidades a las cuales todavía no han llegado los beneficios del sistema y comprendan que con cooperativas aisladas, desunidas, que no miran más allá del cerco de montañas que rodea su pueblo, su aldea o su pequeña ciudad, cuyos dirigentes proceden con un criterio egoísta y provinciano, no se va a hacer ninguna transformación de estructuras sociales y económicas.



*EL PADRE JESUS M. VIEIRA, S. J., es actualmente Asesor Moral de la Unión Cooperativa Nacional y de la Federación Agraria Nacional de Colombia. Se le concede mucha autoridad y prestancia en los círculos en los cuales ejerce su ministerio sacerdotal. Nació en la Ceja del Tambo, Antioquia, Colombia, el 1º de junio de 1921 y después de hacer sus estudios secundarios ingresó en el Noviciado de la Compañía de Jesús el 12 de diciembre de 1938. Obtuvo el grado de Licenciado en Filosofía, en Teología y en Pedagogía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Recibió sus Ordenes Sacerdotales el 3 de diciembre de 1952 y más tarde hizo una especialización en Cooperativismo en la Escuela Superior Internacional de París y en el Instituto Francés de Acción Cooperativa en la misma ciudad.*



# Estructura Social y Reforma Agraria

Por  
**Geraldo Semenzato**

Es sumamente difícil, al nivel de la realidad social y cultural (incluyéndose aquí la esfera económica), hacer la distinción entre estática y dinámica. Los dos conceptos hacen parte del esquema teórico de explicación del universo, primero desarrollado por los científicos naturalistas y, posteriormente, utilizado por las ciencias humanas, desde diferentes perspectivas, con el objeto de explicar y comprender la acción humana en su continuidad y mutabilidad. Son conceptos, por tanto, íntimamente asociados a la evolución del pensamiento científico, incluyéndose en esta afirmación no solo los intentos de comprender el mundo con base en la lógica de la ciencia, sino también las premisas filosóficas e ideológicas. En este sentido, cualquier intento de proceder a una distinción clara y precisa entre los dos conceptos mencionados, se mantiene necesariamente a un nivel teórico, aunque la observación diaria nos lleva a admitir que todo complejo social y cultural (aún el más sencillo) se encuentra en un proceso de cambio constante. Pero no es desde esta perspectiva amplia que el concepto de cambio debe ser considerado si deseamos entender, explicar y comprender la naturaleza de los procesos sociales involucrados. Al contrario, para que el mencionado concepto adquiera validez instrumental debe em-

plearse en un sentido más restringido, sea como alteración sustancial y significativa de la realidad.

Partiendo de las consideraciones anteriores, se puede entender por cambio a toda y cualquier alteración sustancial y significativa en los patrones de relación entre individuos y grupos y en los tipos "objetivos" (o sean, "concretos") de relación. Este proceso involucra fundamentalmente la motivación, el sentido, los medios y los fines de la acción humana, dirigida a las realidades geofísicas o a las sociales. Como se puede notar, lo que se intenta en el planteamiento anterior, por cierto bastante general, es formular un concepto de cambio que pueda abarcar, aún de modo provisional, los diferentes niveles y dimensiones en los cuales se pueden verificar alteraciones sustanciales y significativas. Lo que se desea es considerar simultáneamente lo macro y lo micro sociológico.

El estudio del cambio supone desde luego una serie de consideraciones que, en última instancia, nos ayudan a entender su problemática fundamental, si deseamos aplicar dicho concepto con el objetivo de explicar y mejor comprender la realidad social, económico y político de América Latina en el presente.

En principio, conviene dejar clara la posición metodológica de donde partimos para los planteamientos posteriores. Adoptamos una posición probabilística en contra de cualquier actitud determinista radical u ortodoxa: se admite que, en ciertas circunstancias, hay la probabilidad de que determinados factores se combinen y generen una determinada situación histórica. Además, adoptamos una posición multidimensional. Esto nos lleva a defender la causación circular y a negar el tipo de relación lineal que se quiere ver entre los factores. Finalmente, creemos de importancia fundamental la vinculación de los conceptos a las dimensiones de tiempo y espacio. Así es que para que los conceptos tengan validez instrumental deben tener un contenido histórico.

Con respecto a los cambios sociales, la primera consideración se refiere al hecho de que los cambios no se dan simultáneamente y con el mismo ritmo, aún en los casos en los cuales hay una ruptura profunda con los patrones anteriores por la acción revolucionaria.

La comprensión de este hecho es sumamente importante para quienes piensan, ingenuamente, que en el caso de los países de América Latina, la simple adopción de determinadas medidas como la reforma Agraria (siempre que se la considere como un cambio sustancial y significativo en la tenencia de la tierra y en las relaciones de trabajo y producción, con el objeto de lograr el desarrollo social y económico), podrá alterar fundamentalmente la situación vigente, aunque se consideren solo los aspectos relevantes a corto plazo.

Si consideramos que, en ciertas circunstancias históricas, el proceso de cambio, por su misma naturaleza, produce cambio, entonces es legítimo pensar no solo en las medidas y soluciones adoptadas para determinados problemas urgentes, sino también en formulaciones a largo plazo de las cuestiones y situaciones que emergen de aquellas mismas medidas y soluciones introducidas. Pensamos en términos de los futuros condicionamientos, limitaciones, implicaciones y repercusiones sociales, políticas y económicas. Esta tiene que ser la posición de todos los que pretenden una intervención en la realidad, utilizando como instrumento la planificación. Si al nivel de la realidad esta posición no se mantiene, esto no siempre se debe al hecho de que los organismos se olviden de la planificación a largo, a mediano y a corto plazo, sino exactamente por la existencia de aquellos condicionamientos anteriormente referidos y

que, en nuestros países, son responsables de las rupturas cíclicas entre el proceso de planificación y el proceso político.

Otras observaciones son importantes cuando nos referimos a la situación latinoamericana y tratamos de utilizar el concepto de cambio para comprender mejor su problemática. La primera cuestión se refiere a las fuentes del cambio, o sean las variables o factores que lo producen. Diferentes perspectivas teóricas buscaron una respuesta a esa cuestión: condicionamientos geográficos, contacto y difusión cultural, tecnología, conflicto de clases y cambio inmanente. La segunda pregunta se refiere a la dirección de los cambios, o sean las metas que se quiere alcanzar en el proceso de cambio. Evidentemente, aquí el problema se vuelve más complejo si lo consideramos en términos de cambio espontáneo o de cambio dirigido, inducido o provocado. Cuando nos referimos al cambio dirigido suponemos la existencia del pensamiento y de la acción de un agente el cual, por medio de determinados instrumentos, interviene en la realidad. Naturalmente el mayor o menor grado de manipulación de los factores depende de las circunstancias históricas y del juego de las fuerzas sociales, económicas y políticas. La posibilidad de intervención de un agente en la realidad nos lleva a la discusión, en nuestros países, sobre el papel del Estado, el grado de interferencia y los sectores en que éste debe o no intervenir. Así es que el problema de la dirección de los cambios está implícito en todas las discusiones entre la libre concurrencia y libre mercado e intervención estatal, sea que se considere la iniciativa privada o se defienda al Estado como agente directo de cambio (inducido) en el conjunto o en parte de la sociedad. Los puntos anteriores nos obligan a considerar otro problema: las posibilidades de controlar los cambios y, si éstas existen, a identificar los instrumentos y los agentes responsables de ese control. No hay duda que las respuestas dadas en la historia a esas preguntas, suponen (y esto no podría haber sido diferente) **posiciones valorativas**. En realidad, cambiar en una u otra dirección o proponer medidas que conduzcan a la sociedad en uno u otro sentido en ritmo más rápido o más lento, acelerar la velocidad del cambio, estimular determinados factores de cambio u obstaculizar el proceso, representa una opción, una elección entre alternativas, una decisión frente a un dilema.

Es evidente que tales opciones solo se pueden dar en el mismo interior del sistema social, eco-

nómico y político que condiciona los factores que configuran el esquema de referencia a partir del cual se presentan las alternativas.

Estamos hoy frente a las grandes opciones del desarrollo social y económico como un proceso profundo, sustancial y significativo de cambio en los diferentes sectores de la sociedad latinoamericana.

Hoy por hoy, gran número de especialistas en las ciencias humanas, cuando nos referimos al proceso de cambio en los países sub-desarrollados, inmediatamente piensan en desarrollo económico y social. En términos genéricos, admitimos que el desarrollo supone necesariamente el mejor aprovechamiento de los factores de producción (tierra-capital-trabajo), al mismo tiempo que crea condiciones para la mejor división del trabajo. Supone además, la creación de canales de movilidad social y económica, mayor participación de las masas en el proceso político y, finalmente más alto nivel tecnológico. El desarrollo es un proceso y, en este sentido, activo y dinámico. Como tal, solo podrá darse en América Latina en la medida en que se logren cambios estructurales profundos.

Se puede decir que en los últimos años el desarrollo ha dejado de ser un tema exclusivamente económico para convertirse en el centro de atención de especialistas en los diferentes campos del conocimiento. Fueron las mismas condiciones históricas que alteraron el planteamiento y forzaron su aceptación como parte de los sistemas de valores de las sociedades contemporáneas, como actitud generalizada, como proceso necesario de cambio y, al mismo tiempo, como objetivo de los planes gubernamentales con todas las opciones que el proceso del desarrollo trae en sí mismo. Fue también en el transcurso de la historia que se definieron las diferentes formas de intervención sobre la realidad a fin de acelerar los cambios pretendidos o disciplinar las fuerzas resultantes de un desarrollo, al principio espontáneo.

Destacados economistas de todo el mundo se convencen ahora de la imposibilidad de considerar el desarrollo exclusivamente desde el punto de vista económico. En la elaboración de los planes del desarrollo, los técnicos están seguros que debe considerarse lo que aquí llamamos "estructura". La noción de estructura supone la consideración en los estudios de naturaleza económica de otros fenómenos que no son necesariamente eco-

nómicos (tales como, los psicológicos, sociológicos políticos), fenómenos conocidos como extra-económicos y que posiblemente, por la delimitación del campo, no son considerados, por lo menos sistemáticamente, por la teoría económica. En realidad, los fenómenos extra-económicos no interesan en sí mismos a la economía; solo interesan en la medida en que influncian y condicionan fenómenos específicamente económicos.

De esta manera, la noción de estructura se refiere a un área en donde tiene lugar la integración de los fenómenos específicamente económicos. Si esto es cierto, entonces el aumento de la productividad, como fenómeno netamente económico, no sería suficiente para restablecer el equilibrio en los distintos sectores de la vida nacional tanto desde el punto de vista económico como social y político. Por tanto, el aumento de la productividad como uno de los objetivos de un programa de Reforma Agraria representa tan solo un tópico, que, sin consideración a otros aspectos no traería mayores consecuencias para el país.

En lo que se refiere a la intervención en la realidad, el descubrimiento de que el contexto social y cultural (que en su conjunto, constituye el campo de aplicación de las medidas adoptadas) y el descubrimiento de la existencia de mecanismos de resistencia social (y de estrangulamientos) son de valiosa importancia para la ejecución de programas, globales o sectoriales. Además, no solo las condiciones existentes son importantes, sino también las repercusiones estructurales y psicosociales, según optemos por esta o aquella forma de intervención y concibamos el desarrollo social y económico como un proceso de cambio. Así en el caso de América Latina, no hay un solo modelo teórico de explicación o acción que pueda aceptarse sin tomar en cuenta las condiciones sociales, políticas y económicas vigentes. En este sentido, tales condiciones son, en sí mismas, referencias indispensables para la elaboración y revisión de nuestros instrumentos de análisis y de acción.

Hemos planteado desde el punto de vista teórico algunos problemas relacionados con la problemática del desarrollo social y económico como proceso de cambio. En seguida, planteados estos problemas, en qué situación social, económica y política se encuentra la América Latina? ¿En qué medida la situación agraria contribuye para que se produzcan cambios internos profundos? ¿Cómo y en qué sentido la Reforma Agraria puede transformarse en un instrumento de cambio?

## La Situación Actual en América Latina

Por la extensión territorial y diferencias internas, inclusive desde el punto de vista del grado de desarrollo alcanzado por los distintos países latinoamericanos, es difícil hacer cualquier tipo de generalización. Es evidente que los estudios globales sobre América Latina son de importancia capital para dar una visión general de sus problemas, pero en la mayor parte de los casos tales estudios tienen su aplicación práctica relativamente limitada cuando se consideran los países individualmente, ya que aquellos estudios generales que se caracterizan por incluir gran número de sectores, casi siempre pierden en profundidad respecto a los mismos sectores investigados, cuando son tomados *per se*. De todas maneras los planteamientos generales son importantes porque, además de ofrecer elementos para una visión de conjunto, facilitan el establecimiento de relaciones entre factores. Como posición, el hecho de que se ofrezca la oportunidad de establecer dichas relaciones es fundamental si creemos que son las relaciones las que definen los problemas y las situaciones y no al contrario. Así es que intentamos mostrar algunas de las condiciones demográficas, sociales, económicas y políticas de la América Latina en términos de sus relaciones.

**Extraordinario Crecimiento Demográfico de la América Latina.** Los censos nacionales, los estudios demográficos realizados en cada uno de los países y las conclusiones de los organismos internacionales que operan en América Latina revelan un extraordinario crecimiento poblacional en esta región del mundo. Se podría decir que el crecimiento demográfico, al lado de otros factores, como por ejemplo la introducción acelerada de la tecnología y los cambios que están operando en la escala de valores, representa una poderosa fuerza que produce rupturas profundas en el antiguo equilibrio que hasta hace poco tiempo caracterizaba la América Latina en su conjunto.

Cabe indicar, en primer lugar, que el crecimiento de la población en América Latina no solo fue extraordinariamente alto sino que la tasa correspondiente se ha elevado sin cesar en los últimos años y las proyecciones nos llevan a admitir una difícil situación en el futuro. Es evidente que esta situación tiene profundas implicaciones y debe ser considerada como un factor importante en los planes del desarrollo.

Entre otros, se nos ocurren dos problemas fundamentales. El primero dice respecto a la capaci-

dad de América Latina para producir alimentos en cantidad y calidad, de modo que pueda responder a las necesidades básicas de la población. El segundo problema se refiere a las posibilidades reales de empleo en esa región. Por tanto, crear condiciones de alimentación y nuevas oportunidades de empleo son dos grandes problemas que se presentan como fundamentales y que tienen que ser considerados en las opciones del desarrollo.

El aumento del nivel de aspiración de las masas, por los cambios profundos en la escala de valores y la distancia existente entre las necesidades y las oportunidades (y posibilidades) reales en la América Latina, son las variables responsables por el surgimiento y expansión, en distintas áreas, de procesos de tensión social.

Tan grave como el crecimiento demográfico, es la distribución de la población. Este desequilibrio se puede presentar tanto entre las distintas áreas geo-económicas de un mismo país como entre sus zonas rurales y urbanas. Es indiscutible el crecimiento de las ciudades latinoamericanas. En este crecimiento, la emigración rural juega importante papel. Muchos estudios se han ocupado de identificar los factores responsables de este desplazamiento del hombre del campo y es común considerar el éxodo rural como "problema", o sea, en términos patológicos. Es normal que así se le considere en el momento presente de América Latina.

A pesar de todo, es probable, y la experiencia histórica lo demuestra, que a largo plazo tendremos un menor número de hombres ocupado en la agricultura y mejor distribuidos en el campo. Por tanto, a largo plazo se puede considerar la posibilidad de que se restablezca el equilibrio. En este momento, con todo, la situación es sumamente difícil para los países latinoamericanos.

Parece que no hay grandes diferencias entre lo que encontramos en otras áreas de América Latina, en general, y en Colombia, en particular, sobre la situación demográfica.

El Censo nos puede dar una idea de la concentración de población en las ciudades capitales si consideramos el resto del Departamento. Por ejemplo: Según el censo de 1964 la población total del Departamento de Cundinamarca era de 2.817.436 y la ciudad de Bogotá tenía una población igual a 1.697.311 o sea, 60,24% y el resto del Departamento contaba con una población igual a 1.120.125 o sea, 39,76%. El Departamento del Atlántico contaba con 717.406 habitantes y solo

la ciudad de Barranquilla tenía 498.301, o sea que en Barranquilla se concentraba el 69.46% de la población total del departamento.

Qué relaciones tienen la Reforma Agraria y la explosión demográfica de América Latina? Respecto a este punto, dice así el informe "Políticas de Reforma Agraria" preparado por el CIDA y presentado a la Conferencia Regional de la FAO en Chile, en 1965:

**"El crecimiento demográfico en América Latina es más acelerado que en cualquier parte del mundo, y más aún que el aumento de la producción agropecuaria. Cada año hay unos seis millones más de latinoamericanos. . .**

**"Un moderado crecimiento demográfico puede ser un estímulo para la economía de un país moderno industrializado. Pero las mayores tasas de crecimiento demográfico en América Latina se registran en los países más pobres en los cuales prevalecen las situaciones de tenencia de la tierra más rígidas. En las áreas rurales de Brasil, los países andinos y Guatemala se registran tasas de natalidad que se aproximan al máximo biológico. Aunque las tasas de mortalidad también son altas —el doble o más aún, que en los Estados Unidos— el aumento neto de la población es enorme y continuado. La rápida urbanización es característica; pero, a pesar del considerable movimiento migratorio hacia las ciudades, las poblaciones rurales aumentan constantemente en casi todas las regiones. El número de trabajadores agrícolas sin tierras va en aumento y la rápida subdivisión de las explotaciones, ya demasiado pequeñas, crea una cantidad cada vez mayor de minifundios. El clamor por la tierra crece así incesantemente".**

Sucede que lo más grave es que esa masa humana no participa efectivamente de la vida nacional, justamente porque hace parte de los contingentes más pobres de la población en la mayor parte de los países. Si es cierto lo que la evolución histórica demuestra, o sea, que la tierra además de ser factor de producción, es también factor de prestigio, privilegio y seguridad, la carencia de una parcela, por sí sola, es factor de exclusión cuando se consideran los criterios adoptados por nuestra sociedad para otorgar derechos, atribuir prestigio y privilegios, así como ofrecer condiciones de seguridad.

Por otra parte, es evidente que las poblaciones urbanas necesitan alimentos, transporte, vivienda y empleo. Para que se puedan ofrecer tales

oportunidades, especialmente las de empleo, se necesita que la industrialización sea definitivamente incrementada. Para incrementar la industria se necesita materia prima y ésta viene del campo fundamentalmente; se necesita de mano de obra y si la industria es especializada, tanto más importante es la mano de obra calificada. Para especializarla se necesita capital y la ayuda externa no tiene ningún sentido si no hay el desarrollo interno del país. Por tanto, para que el país disponga de capital necesita desarrollar simultáneamente la industria y la agricultura. Además se necesita ampliar el mercado, para ampliar la industria se necesita que haya un aumento sustancial en la capacidad de compra de la población. Así es que se vuelve urgente crear nuevas fuentes de ingreso de tal manera que las poblaciones puedan comprar los bienes manufacturados.

Planteados algunos problemas en las consideraciones anteriores, se puede observar la íntima relación que suele existir entre la Reforma Agraria, la situación demográfica y el desarrollo. Es evidente que la industrialización de los países latinoamericanos representa un problema sumamente grave si consideramos los obstáculos internos y los problemas resultantes de los tipos de relación económica y política que estos países mantienen con otros altamente desarrollados. Demos de lado esta última cuestión. Pero, desde el punto de vista interno, no se pueden dejar de considerar las relaciones entre la industria y la agricultura, cuando se toma en cuenta la relación entre la condición demográfica y la Reforma Agraria en nuestros países. El problema que se plantea es que la Reforma Agraria, como conjunto de medidas que trata de producir cambios sustanciales y significativos en el campo, encuentra desde luego una situación demográfica en América Latina extremadamente difícil. De ahí la imposibilidad de considerarse tales medidas, sin tomar en cuenta las repercusiones urbano-industriales.

#### **Desequilibrios en los Niveles de Vida. —**

Nadie puede desconocer hoy la importancia de los indicadores del nivel de vida como instrumentos de medida del grado de desarrollo alcanzado por los países. A pesar de las enormes dificultades de comparación internacional, se siguen adoptando los procedimientos que se juzgan más adecuados para determinar los niveles de vida en América Latina. En ese sentido se utilizan diferentes índices, por ejemplo, el producto interno bruto por habitante (el promedio en dólares) y también el grado de urbanización alcanzado por

los países. A pesar de las divergencias en cuanto al concepto, el grado de urbanización como indicador es de suma importancia. La distribución de la población por los estratos ocupacionales y el porcentaje de población activa en los distintos sectores de la economía son otros indicadores usados. También se consideran como importantes, el número de médicos y de hospitales en relación con la población, las tasas de natalidad y mortalidad, calorías y proteínas por habitante, la alfabetización y las disponibilidades educacionales en relación con las necesidades presentes.

Los estudios realizados muestran los grandes desequilibrios en los niveles de vida de América Latina. Es evidente que este problema mantiene estrecha relación con la presión demográfica y con la situación económica de cada uno de los países. Como tal mantiene también íntimas relaciones con la situación de desequilibrio resultante de la estructura agraria y con todos los demás problemas resultantes de la distribución de la tierra como factor de producción.

**La estratificación social y la Distribución del Poder Político y Económico.** Con respecto a la estratificación social, los países latinoamericanos, con excepción de unos pocos, se caracterizan por la extraordinaria distancia entre las clases sociales. Es evidente que con la industrialización de algunas áreas, ciertos cambios se han introducido, pero estamos todavía distantes de los países desarrollados, sea por la inexistencia de capas intermedias, sea por la enorme fragilidad de algunas existentes. Esta distancia se refleja en varios otros aspectos íntimamente asociados con la vida nacional. Por la misma situación de los países, se puede observar en muchos de ellos las limitadas oportunidades de ascenso social y económico, sobre todo si consideramos la condición de inferioridad en que se encuentra el sector educacional. Si tomamos la educación como uno de los canales de movilidad social vertical ascendente, y si consideramos que la mayor parte de los gastos de los gobiernos nacionales están directamente dirigidos a la administración y a la defensa, esto evidentemente constituye una contradicción en términos del desarrollo y de la urgente necesidad de lograr un mayor equilibrio entre las clases.

En términos generales, el problema se complica más si pensamos que son las mismas condiciones de los países las que limitan el acceso de gran porcentaje de la población a la educación. La condición en que se encuentran las clases menos favorecidas se vuelve aún más difícil si partimos de

la hipótesis de que fue la actitud paternalista de las clases dirigentes la que ha generado una actitud de acomodo por parte de las clases menos favorecidas. Esto a su vez se relaciona con la baja capacidad de organización de la masa y su baja participación política. Claro está que en algunos de nuestros países ya están surgiendo movimientos que tienen por objeto estimular la organización y la acción, y esto no solo entre obreros sino también entre campesinos. Es evidente la importancia de estos movimientos en la medida en que surgen grupos de presión con una conciencia cada vez más nítida de su papel.

Si observamos la participación de las distintas clases en la distribución de los bienes y en el consumo, no solo deducimos la existencia de desequilibrios en cuanto al tipo de consumo, sino también en cuanto a la distribución de bienes entre las clases. Ya se dijo que las clases privilegiadas de la América Latina consumen cinco veces más de lo que consumen las menos favorecidas.

No se puede disociar el desequilibrio interno resultante de la estratificación social y la distribución del Poder Político y Económico en Latinoamérica. En realidad es imposible disociar ambos Poderes y solo se los puede considerar en función de las posiciones que ocupan los individuos en las distintas clases y éstas en el sistema social global. Conviene aclarar que, desde una perspectiva sociológica, no solo el Estado representa el Poder. El Poder se refiere a la capacidad de un individuo o de un grupo para conducir a los demás, directa o indirectamente, en el sentido de hacerlos cumplir sus propias determinaciones, utilizando diferentes medios para lograr los fines propuestos. En verdad no importan los medios, ni la naturaleza y las bases justificativas, ni el hecho de que existan o no resistencias por parte de otros. Evidentemente se podría plantear el problema relativo a la fundamentación del Poder o a su legitimidad, pero esto es una cuestión de otro orden. Es fácil ver en la historia cómo se ha legitimado la estructura del Poder vigente.

Así es que no nos referimos exclusivamente al Poder constituido. Al contrario, se debe considerar que el ejercicio del Poder puede darse en diferentes niveles y la participación de los individuos en las decisiones se hace, directa o indirectamente, a través del voto o como grupos de presión, de influencia o de interés.

En este sentido, es perfectamente posible verificar la íntima asociación entre el Poder y los demás aspectos de una sociedad en determinado mo-

mento histórico. Es fácil por tanto entender que si la tenencia de la tierra fue en el pasado, y sigue siendo en muchos casos, una de las fuentes de riqueza y prestigio, uno de los canales más importantes de movilidad social y una de las variables que ha condicionado la posición de los individuos y de los grupos en América Latina, **es también una de las más poderosas fuentes de poder.** Casi podríamos afirmar que en América Latina a la concentración de la tierra corresponde la concentración del Poder económico y naturalmente político. Por tanto, cualquier tipo de medida que pueda afectar a los intereses de los grupos privilegiados, evidentemente encuentra resistencias. Es justamente en el estudio de esta cuestión que encontramos la posibilidad de considerar la importancia de algunos de los planteamientos referidos en la introducción.

Así es que, con respecto al desarrollo y a la Reforma Agraria, lo que discuten las clases más favorecidas en nuestros países, no es tanto la conveniencia o inconveniencia de los cambios, sino el **tipo de cambio, la dirección del cambio, el ritmo del cambio, y, finalmente, el grado de interferencia de las agencias estatales en el proceso de cambio.** Este fenómeno se comprueba en las discusiones en torno del problema agrario latinoamericano, cuando se consideran las medidas adoptadas y las leyes vigentes.

Es evidente que la acción de los grupos dominantes y su actitud hacia la Reforma Agraria se reflejan en la opinión pública, ya que la mayor parte de las veces dominan los medios de comunicación de masa que, en ese caso, tienen que estar a servicio de los intereses de aquellos mismos grupos. Si se quiere salir del círculo que tiene su base en la contradicción entre las necesidades de cambio y las resistencias existentes, hay que pensar en la acción organizada de la masa que de hecho, en la mayor parte de los países, no participa de la vida política. La idea es transformar la masa consciente, organizada, en agente de cambio. En este sentido, los sindicatos urbanos y rurales tienen un enorme papel en América Latina, como grupos de presión, medios de información y comunicación, canales de movilidad y (Por qué no?) como un grupo que debe aspirar a participación en las decisiones políticas. Sólo así se estará construyendo una democracia.

Evidentemente, como se dijo, el desequilibrio en la distribución del poder económico y político no es un fenómeno aislado, y como está asociado a la tenencia de la tierra, una Reforma Agraria de-

be tratar de lograr una mejor distribución de ese mismo poder y una mayor participación política de la población.

Por otra parte, el desequilibrio en la distribución del Poder está íntimamente asociado a la posición de los individuos en las clases, y de las mismas clases en el sistema global. En este sentido es relativamente fácil comprender la emergencia de los procesos de tensión social como resultados de resistencias y de las limitadas posibilidades de ascenso social en la estratificación actual.

**Inadecuación de las Estructuras Político-Administrativas a las exigencias del Desarrollo y de la Reforma Agraria.** En realidad la Reforma Agraria no se limita en ninguna hipótesis a la simple redistribución de la tierra (aunque esto sea importante o esencial), ni representa un conjunto de medidas aisladas, sin conexión con el proceso general de desarrollo de un país.

La realidad y la ciencia han demostrado, teórica y empíricamente, la imposibilidad de realizar un programa de Reforma Agraria o cualquier tipo de revisión en la estructura social y económica, sin basarse en una visión global de la realidad desde una perspectiva multidimensional. Conviene aclarar, con todo, que tal planteamiento es evidentemente **teórico.** En este sentido indica cómo debe ser la Reforma Agraria y el desarrollo, pero esto no significa que tal principio teórico sea necesariamente admitido en la práctica. También se afirma que la Reforma Agraria debe ir necesariamente acompañada de otras reformas y estar integrada en un plan general.

Lamentablemente, pocas veces se puede ver al nivel de la realidad la aplicación práctica de estos principios, sobre todo en la América Latina. En verdad, continuamente hablamos de la necesidad de elaborar planes de desarrollo y de Reforma Agraria, pero olvidamos siempre que la eficiencia de un plan no solo está determinada por la precisión de sus instrumentos técnicos, sino también, y poderosamente, por las condiciones históricas existentes y por la situación presente. Un plan elaborado con precisión en lo que dice respecto a los principios teóricos puede fracasar en determinadas circunstancias.

La planificación representa un intento de resolver de modo racional los problemas que nos afectan. Esto significa una adecuación de medios a fines. En este sentido, es posible aplicar las técnicas de planificación a todas las situaciones que exijan de nosotros una decisión. Aquí afrontamos

un problema, fundamental: la **decisión**. Es evidente que si consideramos esa decisión al nivel de la sociedad, esto supone decisiones de grupos que representan en última instancia el **Poder**. Este Poder, a su vez, se mantiene sobre determinadas posiciones y opciones ideológicas. Por tanto, si una sociedad no cuenta con una estructura interna capaz de permitir una democratización mayor, no puede decidir, a no ser que se apoye en las opciones ideológicas de aquéllos que mantienen el mismo Poder. Hasta qué punto sus decisiones conducirán a una mayor democratización interna, depende de determinadas circunstancias históricas de difícil control.

Así es que el Desarrollo y la Reforma Agraria encuentran en la estructura socio-económica y en la consecuente distribución interna del Poder uno de los más grandes obstáculos, justo porque estos factores influyen directamente sobre el sistema político-administrativo y lo vuelven absolutamente inadecuado para la ejecución de los planes elaborados. En este sentido, la discontinuidad administrativa, los patrones tradicionales que rigen la organización interna de las instituciones, la multiplicidad de organismos creados para un mismo fin o para cumplir objetivos semejantes, son la expresión de una situación de desequilibrio interno de la sociedades latinoamericanas. Por tanto, las reformas administrativas **Per se** no pueden responder a las exigencias de los objetivos que se proponen el desarrollo y la Reforma Agraria.

Con frecuencia afirmamos que una Reforma como la Agraria exige otras reformas y que todas deben estar integradas en un plan general de desarrollo. Admitimos también que todo plan general debe estar adaptado a la realidad nacional y a las peculiaridades regionales, con base en estudios de investigaciones, desde una perspectiva interdisciplinaria. Este principio es tan válido cuando se refiere a la fijación de los fines como para la selección de los medios. En este sentido, normalmente utilizamos criterios técnicos para determinar la validez de los planes. Nos olvidamos, con todo, de que tales planes son elaborados en el mismo interior de las organizaciones que a su vez hacen parte del sistema económico, social y político vigente. Considerada la cuestión de tal perspectiva peculiar podremos entonces entender mejor la distancia entre las recomendaciones de naturaleza técnica y las decisiones tomadas.

Es ilusión pensar que los planes de Desarrollo y de Reforma Agraria se ejecutan con base en criterios exclusivamente técnicos, ya que en nuestros

países la condición de sub-desarrollo y de dualidad interna puede ser considerada como la variable responsable del aumento de la distancia entre las decisiones tomadas y los criterios técnicos recomendados.

En este sentido, son las mismas contradicciones internas de la sociedad latinoamericana las que generan las contradicciones entre los criterios técnicos y las decisiones político-administrativas. Sin lugar a duda, este es uno de los más poderosos factores responsables por la lentitud del proceso de Reforma Agraria cuando se defiende un tipo de Reforma que es primordialmente una conciliación de intereses particulares. En la situación presente tales conciliaciones se vuelven cada vez más difíciles. Si se quiere lograr conciliaciones en términos de desarrollo, hay que trabajar con nuevos criterios e introducir nuevos patrones que estén adecuados a las exigencias del momento histórico. El error está en buscar la solución de un problema actual a partir de criterios políticos y administrativos que en realidad pertenecen a un otro momento, o sea el pasado. Esto puede explicar la falta de coordinación entre los planes, los conflictos entre los medios y los fines, el conflicto entre instituciones y entre el nivel de aspiraciones alcanzado y las posibilidades reales de cambio.

**Tenencia de la Tierra y Relaciones de Trabajo y Producción en América Latina. La Reforma Agraria.** Hemos visto hasta el momento algunos aspectos relativos a las condiciones sociales aún vigentes en la mayoría de los países de América Latina. Es evidente que no se puede responsabilizar exclusivamente a la rigidez de la estructura agraria por tales problemas. Se puede decir que la situación agraria sí representa uno de los más importantes obstáculos al Desarrollo, y que si la Reforma Agraria es una condición absolutamente necesaria, no es suficiente para lograr una democratización interna y un alto grado de desarrollo.

El problema agrario en América Latina en general es consecuencia de una crisis estructural y, de ninguna manera, resultado de las circunstancias de un momento o de coyunturas transitorias. Claro está que para que tomáramos conciencia de ese problema hubo necesidad de que muchas variables sociales, económicas y políticas se combinaran. De todas maneras el problema que hoy afrontamos es el resultado del desequilibrio, históricamente explicable, de las relaciones entre los sectores de la economía y las clases sociales.

Se observan en el presente profundas discusiones en torno del problema agrario. En términos

generales, se acepta la existencia del problema y también se admite que la situación actual de la agricultura en Latinoamérica es un obstáculo al desarrollo económico-social. La tensión social, la conciencia de la necesidad de la apertura de nuevos mercados para el desarrollo de la industria, la escasez de alimentos y las tasas poco satisfactorias de crecimiento de la producción fueron posiblemente (entre otros) los factores responsables para que nos diéramos cuenta de las dimensiones del problema.

Las divergencias surgen como resultado de la misma situación de desequilibrio interno en que se encuentran los países, cuando se discuten los factores condicionantes del problema agrario, la eficiencia y el papel de las medidas adoptadas, el tipo de solución adoptada, el ritmo y la dirección de los cambios introducidos o que se pretenden introducir y, finalmente, cuando se trata de la participación de los diferentes grupos y del grado de intervención del Estado en el proceso de cambio.

Aquí, en lo que se refiere a la Reforma Agraria, se plantea el primer problema, si deseamos verlo en la perspectiva sociológica. En realidad, por distintos factores, la mayor parte de los países latinoamericanos se empeña en realizar tal reforma. También parece cierto que por lo menos parte de la población de estos países habla y discute respecto a ese problema. Parece haber un acuerdo general. Con todo, hay que hacer una distinción. Es posible que se hayan dejado de lado las consideraciones respecto a la conveniencia o inconveniencia de una reforma para entonces bajar el nivel de discusión en cuanto al tipo de Reforma.

Es fácil entender por qué la cuestión está en términos del tipo de reforma. Es que en ese caso la discusión está más allá de una reforma cualquiera, hipotética, o sea que involucra el ritmo del cambio, la dirección, el control y las fuentes del cambio. En esta discusión se pesan las alternativas y es evidente que se consideran los intereses, las posiciones de los individuos y de los grupos, el grado de afectación y la participación en la estructura del Poder. Entonces emergen las fuerzas sociales, económicas y políticas vigentes.

Por eso los individuos pueden estar de acuerdo con la Reforma Agraria en general, pero en desacuerdo total o parcial con la Reforma Agraria que se propone o que se está llevando a cabo. Evidentemente en este caso hay factores que condicionan una actitud y una opinión que conducen a los grupos necesariamente a una opción. Esta opción

se basa en la posición que el individuo ocupa en la escala social, económica y política e involucra necesariamente una decisión ideológica: los individuos y los grupos toman un conjunto de ideas y valores para justificar sus motivaciones, sus actitudes y sus acciones, en este caso, hacia la Reforma. Si admitimos que la Reforma Agraria es una opción, aceptaremos que un determinado tipo de Reforma es una opción todavía más profunda, por sus implicaciones.

En este sentido el instrumento legal expresa la decisión que toman las clases dirigentes de un país en un determinado momento histórico, sea directa o indirectamente. Así es que para comprender la naturaleza y la dirección de las Reformas Agrarias propuestas o en ejecución en América Latina, hay que considerar la estructura del poder vigente en el país y las circunstancias históricas en que se discuten y se aprueban las leyes.

Tomando como referencia las consideraciones anteriores, es fácil entender las posiciones adoptadas. Como es posible observar, existen diferentes posiciones respecto al problema agrario y divergencias profundas sobre las perspectivas adoptadas. Tales divergencias son resultados de las posiciones sociales de los individuos y de los grupos en la estructura social y se reflejan en las orientaciones de los distintos organismos que trabajan en el medio rural y también en las opiniones expresadas por los diferentes sectores de la opinión pública. En este sentido, se puede entender mejor por qué hay una total falta de coordinación entre los mensajes emitidos por funcionarios de los diferentes organismos, por éstos y por los diferentes sectores de la opinión pública.

Estos problemas están íntimamente relacionados con los aspectos anteriormente planteados respecto al desequilibrio en la estructura del poder y a la inadecuación de las estructuras político-administrativas a las exigencias del desarrollo y de la Reforma Agraria. De ahí la falta de coordinación entre los planes y los presupuestos del sector público destinados a promover cambios efectivos en el campo.

Un cambio profundo en la estructura agraria tiende a crear, por lo menos en su primera fase, condiciones de desorganización de la producción, inestabilidad, inseguridad. Este parece ser un fenómeno natural. En realidad lo que se quiere es introducir mecanismos que puedan romper el equilibrio basado en patrones tradicionales que rigen la tenencia de la tierra y las relaciones de tra-

bajo. Partiendo de esta hipótesis, se puede decir que el equilibrio resultante de la vigencia de aquellos patrones, es **estático**. Las posibilidades de cambio son limitadas. Con la reforma agraria se quiere dar una dimensión dinámica al sistema.

Si la tierra es factor de prestigio y de poder en la mayoría de los países latinoamericanos, solo medidas que puedan afectar su reparto, podrán tener efecto en la distribución de los privilegios y del mismo poder.

En términos generales, podemos considerar la Reforma Agraria como una alteración substancial y significativa de la estructura agraria tanto en lo que se refiere a la distribución de la tierra como a las relaciones de trabajo y producción con el objeto de lograr el desarrollo social y económico del país y la integración de las poblaciones rurales en ese proceso, en términos de mayor productividad, de mayor equilibrio y mayor participación social, económica y política de los distintos grupos. Como tal, la reforma debe tener profundas implicaciones:

1. Sociales (Creación de mecanismos de movilidad social vertical ascendente; creación de condiciones para que surjan capas intermedias; elevación de los niveles de vida de las poblaciones);
2. Políticas (Redistribución del poder fundamentado en la propiedad de la tierra; creación de oportunidades de participación política de las poblaciones rurales y su integración efectiva, sea directamente, sea como grupos de presión; fortalecimiento del sistema político interno por la democratización de las esferas de decisiones, ya que toda concentración del Poder es una amenaza constante a la democracia);
3. Económicas (Aumento de la productividad; creación de nuevas fuentes de mercado para bienes manufacturados; aumento del ingreso **per capita**; aumento de la capacidad de compra y ahorro);
4. Técnicas (Incorporación de la tecnología, mejor utilización de los recursos y la aplicación de los resultados de las investigaciones científicas y técnicas);
5. Jurídicas (Bases contractuales jurídicamente establecidas para las relaciones de trabajo y producción; elaboración o revisión de las normas jurídicas para atender a las nuevas situaciones creadas con la adopción de programas de Reforma Agraria);

6. Administrativas (Revisión de la estructura político-administrativa y medidas de adecuación de tal estructura a las exigencias de una reforma; eliminación de los conflictos institucionales existentes o neutralización de sus efectos).

En verdad, la Reforma Agraria debe ser dirigida fundamentalmente a cambiar la tenencia de la tierra y por tenencia entendemos las relaciones legales o tradicionales entre las personas que ejercen derechos sobre el uso de la tierra. El término se usa en un sentido amplio e incluye los derechos de todos aquellos que mantienen algún interés en la tierra, como por ejemplo, arrendatarios, ocupantes, propietarios, trabajadores agrícolas, personas e instituciones que prestan dinero a los agricultores, etc.

Existen muchos otros problemas e implicaciones que deben considerarse en un programa de Reforma Agraria. Por ejemplo, no se puede pensar en Reforma Agraria tan solo como medidas aplicadas al campo, sin considerar las repercusiones de tales medidas, a corto y a largo plazo en el medio urbano-industrial, ya que en el caso de la liberación de mano de obra, ésta seguramente emigrará a los centros urbanos. Surgen entonces problemas de alimentación, habitación, transporte, empleo. Evidentemente que la industria sigue la tendencia de una especialización cada vez mayor y, por tanto, hacia un proceso inexorable de mecanización. De otra parte, la sustitución del hombre por la máquina exigirá cada vez más un número menor de hombres y estos más y más especializados. A partir de este planteamiento, desde luego general, se puede pronosticar la magnitud de los problemas que afrontará la América Latina en la medida en que la Reforma Agraria y la industrialización progresen. Por tanto, al implantarse una reforma, tendremos que pensar necesariamente desde una perspectiva global. Por lo menos teóricamente, será el único mecanismo capaz de ayudarnos a plantear los problemas que están necesariamente conectados con el mismo proceso de cambio. Será este un procedimiento útil para entender la dirección de las repercusiones de un proceso de cambio y así neutralizar sus efectos.

Para puntualizar todavía más la cuestión, conviene llamar la atención sobre algunos aspectos que si no son sociológicos en sí mismos, son importantes en estas consideraciones. Por ejemplo, los costos de una reforma, el problema de las relaciones internacionales y sus efectos sobre la si-

tuación económica del país, las cuestiones relativas de la comercialización, el aprovechamiento racional de los excedentes económicos y la mejor distribución de la mano de obra que permanece en el campo. Aun más, otros factores interfieren en el proceso: la coexistencia, en muchas regiones de América Latina de varios tipos de economías (monetarias y no monetarias), el control de la aplicación de la legislación vigente, el tipo medio de familia, el número de dependientes, el nivel tecnológico, el tipo de suelo, las condiciones ecológicas y el tipo de cultivo.

Cuando nos referimos a la Reforma Agraria, es común hacer gran énfasis en el latifundio, pero igual merece el minifundio: considerando la productividad de la tierra, de la mano de obra y del capital, son pequeñas parcelas insuficientes para garantizar, sin actividades complementarias, la subsistencia de una familia tipo medio en la zona. El minifundio representa, aun más que el latifundio, un serio problema, sobre todo si se toma en cuenta el proceso de reaglutinación de las parcelas. Algunos países están utilizando el crédito para la compra de tierras; otros el sistema cooperativo para resolver el problema en determinadas regiones o para evitar los efectos de la fragmentación.

En el presente están totalmente desuetas las nociones de latifundio y minifundio que solo consideran la extensión territorial. Se admiten criterios más dinámicos: la relación hombre-tierra, el régimen de explotación del suelo, la utilización de los recursos, la combinación de los factores de producción y, finalmente el nivel de productividad alcanzado por la unidad agrícola. **El tamaño de la propiedad pasa entonces a la condición de variable dependiente** de una serie de otros factores los cuales, combinados, la condicionan. También se acrecientan como criterios, las relaciones de trabajo y de producción vigentes, así como la participación en el sistema de decisión de los diferentes grupos que se encuentran involucrados en el proceso de explotación del suelo.

En resumen, una reforma agraria solamente podrá ser entendida como proceso de cambio e instrumento de política social y económica:

1. Si efectivamente la acompañan otras reformas;
2. Si partimos de la base de que solo el aumento de la productividad de la agricultura no es, por sí mismo, condición suficiente para restablecer el equilibrio dinámico entre los diferentes sectores de la economía;

3. Si consideramos que el acceso a la tierra, condición absolutamente esencial, no es suficiente para que se produzcan cambios sustanciales y significativos en la estructura agraria;
4. Si se toman medidas efectivas para regular, en términos ventajosos para el país, las relaciones económicas con otros países altamente desarrollados;
5. Si como proceso de cambio no se le deja desarrollar por sí misma, o sea, si el Estado mantiene la unidad de comando y de acción;
6. Si cuenta con medidas jurídicas complementarias al lado de aquellas normas esenciales para la ejecución de los proyectos;
7. Si es considerada en términos de un cambio sustancial de la estructura agraria, o sea, de los patrones que regulan la tenencia de la tierra, las relaciones de trabajo y producción y el sistema de decisión.

En términos generales hemos planteado algunas cuestiones que nos ayudan a enfocar la Reforma Agraria como un proceso profundo de cambio.

Pero, cuáles son las posibilidades efectivas de cambio en América Latina, al tener en cuenta las contradicciones internas de la estructura social y económica? Qué alternativas efectivas existen para que se aceleren los cambios sociales y económicos? Y cuáles serán las posibilidades reales de lograr cambios en el campo? En qué medida están las clases privilegiadas dispuestas a cambiar y cómo se las puede obligar al cambio, de tal manera que se implante efectivamente el sistema democrático en América Latina? Si los obstáculos a los cambios están en la misma situación que se desea cambiar, cuáles son las alternativas de acción efectiva?

En este momento histórico de América Latina, la gran función de la Iglesia y del Sacerdote en el proceso de Reforma Agraria, es despertar al campesino y aclararle que existen otras alternativas además de vivir en la miseria.

Nadie puede negar la influencia de la Iglesia y del sacerdote en el medio rural latinoamericano y en Colombia particularmente. El contacto directo del sacerdote con los campesinos y al mismo tiempo con las capas sociales más altas, además de su posición como líder institucional, lo hace portador de un papel sumamente importante. A los sacerdotes de Colombia dejamos para meditación las cuestiones anteriormente planteadas en este trabajo.

A mi modo de ver hay fundamentalmente pocas alternativas para que se produzcan cambios

profundos en América Latina: la revolución sangrienta o la llamada revolución pacífica. Si se quiere la segunda solución, las contingencias históricas imponen una serie de condiciones y la gran contradicción es que son estas mismas condiciones (que no siempre las leyes tienen posibilidades de cambiar) las que impiden la acción. Tales condiciones están orientadas hacia intereses particulares y las leyes son consideradas desde el punto de vista de los grupos que deciden sin la participación directa o indirecta de la gran mayoría.

En resumen, los obstáculos a los cambios están en la misma situación que se desea cambiar. Así, si se quiere cambiar la estructura del Poder, neutralizando los efectos de los desequilibrios, el mismo desequilibrio lo dificulta; si se quiere cambiar la tenencia de la tierra, la misma distribución (de un lado anacrónica y de otra insuficiente) lo impide, porque para cambiar la estructura agraria es necesario un instrumento legal y este representa, en última instancia, una opción política, una decisión y en este proceso entran en juego evidentemente las posiciones de los individuos y de los grupos dentro de la estratificación social.

A los sacerdotes, parece que cabe una tarea de suma importancia. La primera es tomar concien-

cia de la gravedad del problema, estudiando y discutiendo ampliamente las cuestiones. Luego combinar sus actividades pastorales con las de un agente de cambio social. Esto significa informar a los campesinos y a los demás respecto a la Ley de Reforma Agraria, sus objetivos y sus instrumentos. En este sentido el papel del sacerdote se transforma en un poderoso medio de comunicación, además de ser instrumento para la acción.

De otra parte, los sacerdotes tienen evidentemente otras posibilidades de acción, además de informar. Por ejemplo, en el desarrollo de la comunidad y en el sindicalismo agrario. Sabemos que es necesario aumentar la presión de la masa, ya que fue la omisión del pueblo (por presión de las clases privilegiadas o por el paternalismo político y económico) la fuerza responsable de la cristalización de la situación en que estamos. En este sentido las organizaciones campesinas tienen un papel importante en la Reforma Agraria como proceso de cambio. Así es que si se quiere acelerar el proceso de Reforma Agraria, uno de los caminos será indiscutiblemente el de crear mecanismos de presión cada vez más fuertes, de tal manera que los grupos dirigentes no tengan otra alternativa que cambiar.



*GERALDO SEMENZATO, de nacionalidad brasileña, hizo sus estudios profesionales en la Escuela de Sociología y Política y en la Facultad de Filosofía, Ciencia y Letras de la Universidad de Sao Paulo, Brasil. Siguió luego estudios superiores de Sociología para Post-graduados en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de la UNESCO, en Santiago de Chile. Regresó después al Brasil y fue designado como Jefe Encargado del Servicio de Investigaciones Sociales del Servicio Social de la Industria. Luego fue Sociólogo Rural del Servicio Social Rural, de la Superintendencia de Reforma Agraria y del Instituto de Reforma Agraria. Ha sido catedrático de las Universidades Católicas de Rio de Janeiro y Sao Paulo, de la Escuela de Sociología y Política de Sao Paulo, del Instituto de Estudios Rurales, de la Universidad de Bahia y de las Escuelas de Servicio Social de Rio de Janeiro y de Bahia. Más tarde dirigió el Instituto de Estudios Rurales y la Revista "Sociología" en Sao Paulo. Ocupó el cargo de Consultor del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) en la ciudad de Washington. Es miembro de varias sociedades brasileñas, norteamericanas y europeas. Actualmente desempeña el cargo de Sociólogo Rural del Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA).*

# Aspectos del Problema Agrario y Fundamento Jurídico de la Reforma Agraria

Por  
**Antonio Merchán**

## I. El Problema Agrario

El tema del Fundamento Jurídico de la Reforma Agraria supone esbozar alguna idea de la realidad del sector agrario, ya que la propia denominación Reforma Agraria implica por sí misma la necesidad de adoptar una serie de medidas dirigidas a modificar una situación dada. En este sentido se podrían anotar aunque a la ligera, determinadas condiciones que conforman la realidad del sector agrario en algunos de los países del continente; con la advertencia previa de que las cifras estadísticas citadas se han modificado en determinados países, en función de la intensidad y sentido de sus programas de reforma agraria.

### 1. Condiciones Sociales

#### a. Importancia numérica de la población rural <sup>(1)</sup>

Podríamos señalar, a pesar de la característica migración de la población ru-

ral hacia los centros urbanos, que el porcentaje de aquella —en relación a la población total de los países— es todavía bastante alto en Latinoamérica. En este sentido nos daremos cuenta de ese hecho, si consideramos que para 1960 la población total del continente se estimaba en unos 200.000.000 de habitantes, de los cuales 108.000.000 conforman la población rural, esto es el 54.2% de la población total. Este porcentaje promedio no responde a la realidad de muchos países, ya que en muchos de ellos la proporción de la población rural dentro de la población total es bastante mayor; por ejemplo, en Haití es el 83%, esto es, 3.100.000 sobre un total de 3.700.000; en Bolivia es el 62%, es decir que 2.300.000 de una población de 3.700.000 se encuentra en el medio rural. En Brasil se estimaba que de una población total de 75.000.000, 41 millones formaban la población rural, es decir el 63%. Similares porcentajes se encuentran en el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana; apare-

(1) El término población rural no corresponde realmente a la población que vive en las explotaciones agrícolas, ya que los diversos censos consideran población rural a la que habita en centros no mayores de 2.000 habitantes.

ciendo con porcentajes menores Venezuela con el 38%, Chile con el 34%, Argentina con el 32% y Uruguay con el 18%. (Ver cuadro 1).

**b. Analfabetismo característico**

Reflejado en los altos porcentajes existentes en el medio; así, y tomando sólo algunos países de Centroamérica vemos que el porcentaje de analfabetismo llega a ser el 82% en Guatemala, 68% en El Salvador y 70% en Nicaragua. (Ver Cuadro 2).

**c. Condiciones de vivienda insatisfactorias**

Con un alto porcentaje de promiscuidad y un marcado déficit habitacional,

este último estimado globalmente en unos 8 millones de unidades habitacionales. Por lo demás el número de viviendas construídas anualmente, lleva un ritmo promedio insuficiente; así en Brasil se construyeron en 1964, 150.000 viviendas para atender las necesidades de toda la población, estimada en 7.000.000; en Bolivia apenas 5.000, cuando solo el déficit de vivienda rural era de 380.000 y se estimaba la necesidad de construir 10.000 al año en el medio rural; en el Ecuador solo se construyeron 4.000, frente a la necesidad de construir 13.000 al año, siendo el déficit de 320.000 unidades en el medio rural. (2)

(2) Ver Cuadro 3.

**CUADRO 1 — Población Agrícola**

País	(1) Población Total 1960 (miles)	(2) Población Rural (miles)	(3) Porcentaje de Población Total
Argentina . . . . .	20.998	6.795	32.4
Bolivia . . . . .	3.709	2.328	62.8
Brasil . . . . .	65.862	41.728	63.4
Colombia . . . . .	14.771	7.705	52.2
Costa Rica . . . . .	1.144	729	63.7
Cuba . . . . .	6.819	3.088	45.3
Chile . . . . .	7.634	2.627	34.4
Ecuador . . . . .	4.287	2.819	65.8
El Salvador . . . . .	2.396	1.567	65.4
Guatemala . . . . .	3.755	2.598	69.2
Haití . . . . .	3.726	3.093	83.0
Honduras . . . . .	1.932	1.440	74.5
México . . . . .	34.626	17.203	49.7
Nicaragua . . . . .	1.465	929	63.4
Panamá . . . . .	1.052	561	53.2
Paraguay . . . . .	1.624	1.060	65.3
Perú . . . . .	10.857	6.439	59.3
República Dominicana . . . . .	2.847	2.039	71.6
Uruguay . . . . .	2.760	514	18.6
Venezuela . . . . .	6.933	2.674	38.6
<b>América Latina . . . . .</b>	<b>199.197</b>	<b>107.936</b>	<b>54.2</b>

FUENTES: Columnas (1), (2), Boletín Económico de América Latina, (Suplemento Estadístico), CEPAL, Naciones Unidas, Vol. V, noviembre de 1960. Los datos sobre crecimiento vegetativo de la población representan el término medio entre las estimaciones mínima y máxima de la CEPAL.

CUADRO 2

Número de personas que saben leer y escribir en las zonas rurales y urbanas de acuerdo con los últimos datos censales

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Año del censo . . . . .	1950	1961	1961	1963	1950
<b>(Millares de personas)</b>					
<b>Total</b> . . . . .	2.152 a)	1.693 b)	1.219 c)	....	556 b)
<b>Urbana</b> . . . . .	556	688	....	....	198
Leen y escriben . . . . .	327	493	....	....	182
Analfabetos . . . . .	229	195	....	....	16
<b>Rural</b> . . . . .	1.596	1.006	....	....	358
Leen y escriben . . . . .	277	321	....	....	256
Analfabetos . . . . .	1.319	685	....	....	102
<b>Porcentajes</b>					
<b>Urbana</b> . . . . .	100,0	100,0	....	100,0	100,0
Leen y escriben . . . . .	58,8	71,6	....	79,6 d)	91,9
Analfabetos . . . . .	41,2	28,4	....	20,4 d)	8,1
<b>Rural</b> . . . . .	100,0	100,0	....	100,0	100,0
Leen y escriben . . . . .	17,3	31,9	....	29,6 d)	71,5
Analfabetos . . . . .	82,7	68,1	....	70,4 d)	28,5

(a) Total de personas de 7 años de edad o mayores.

(b) Personas de 10 años de edad o mayores.

(c) Personas de 10 años de edad o mayores. Los datos correspondientes a Honduras no se clasificaron de acuerdo con la residencia rural-urbana. El número total de analfabetos de que se informó fue 639.420, que es el 53 por ciento de la población de 10 años o mayores.

(d) Banco Central de Nicaragua, INFORME ANUAL 1964, pp. 136-137.

FUENTE: SIECA, TERCER COMPENDIO ESTADISTICO CENTROAMERICANO, p. 4, excepto el caso de Nicaragua, cuyos datos proceden como se indica en (d). Tomado del inventario del CIDA para Centroamérica 1965.

CUADRO 3

## Estimación del déficit y de las necesidades y construcción anuales de viviendas

(En miles de unidades)

País	Déficit Habitantes Estimado (a)			Viviendas necesarias anualmente para satisfacer el crecimiento de la población y la reposición (b)			Nº viviendas const. anualmente
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Total
Argentina . . . . .	800	400	1.200	121.6	30.9	152.5	55.0
Bolivia . . . . .	100	280	380	8.0	10.8	118.8	5.0
Brasil . . . . .	3.000	4.000	7.000	277.0	179.0	456.0	150.0
Colombia . . . . .	300	500	800	72.0	28.8	100.8	40.0
Costa Rica . . . . .	30	70	100	6.8	4.5	11.3	3.0
Chile . . . . .	270	130	400	45.0	7.4	52.4	33.0
Ecuador . . . . .	180	320	500	15.1	13.6	28.7	4.0
El Salvador . . . . .	60	140	200	8.5	6.4	14.9	2.0
Guatemala . . . . .	110	390	500	12.6	11.4	24.0	2.0
Honduras . . . . .	30	100	130	6.3	7.0	13.3	3.0
México . . . . .	1.000	600	1.600	194.0	85.3	279.3	57.0
Nicaragua . . . . .	50	100	150	5.9	3.8	9.7	1.2
Panamá . . . . .	30	70	100	5.2	3.0	8.2	2.5
Paraguay . . . . .	30	120	150	5.1	2.1	7.2	1.0
Perú . . . . .	370	450	820	46.3	22.5	68.6	10.0
R. Dominicana . . . . .	60	140	200	12.3	11.8	244.1	4.0
Uruguay . . . . .	40	60	100	14.6	2.9	17.5	11.0
Venezuela . . . . .	500	100	600	54.3	8.6	62.9	40.0

FUENTES: (a) CEPAL, 1964.

(b) En base a diversas fuentes. Tomado de "Datos estadísticos económico-sociales sobre los países iberoamericanos", publicado en Revista de Estudios Agro-Sociales, Nº 53, 1965.

**d. Condiciones sanitarias deficientes**

Reflejadas en las tasas de fallecimiento por enfermedades infecciosas y parasitarias propias del medio rural, encontrándose en las peores condiciones Guatemala, Ecuador, Brasil, Honduras y Nicaragua. Por otra parte, la posibilidad de asistencia hospitalaria para la población es sumamente deficitaria en Haití, Paraguay, Bolivia y Nicaragua. (Ver cuadro 4).

**e. Escasa participación del campesino en la solución de sus problemas, a través de asociaciones, ligas o sindicatos**

A título de ejemplo podemos citar la situación existente a este respecto en Colombia, según estudio del CIDA: "Los pequeños campesinos y los peones agrícolas, a diferencia de los grandes terratenientes, prácticamente carecen de representación significativa para la defensa de sus propios intereses. El sindicalismo rural carece de fuerza en Colombia, no obstante que en 1962 se hallaban registrados en el Ministerio del Trabajo unos 335 sindicatos agrarios (casi todos compuestos por grupos muy pequeños), de los cuales 270 se hallaban afiliados a una confederación denominada Federación Agraria Nacional (FANAL), mientras los 65 restantes pertenecían a otras confederaciones o permanecían aislados" (3). Similar situación se observa en el Ecuador; según estudio al respecto del CIDA en cuyas observaciones, comentando una investigación del Dr. Edilberto Carrasco, se anota: "Al margen de expresiones que pueden estimarse como excesivamente subjetivas, otras observaciones parecen particularmente adecuadas. En primer lugar, "el carácter restringido que tiene la sindicalización campesina, la que ha encontrado acogida y medio propicio en las haciendas y en otros centros de población indígena, el sindicato o junta, como se le llama a veces, ha sido posible estructurarlo a base de huasipungueros y peones sueltos. El sindicato, se ha organizado más fácilmente en la Sierra que en la Costa, región esta última donde la cooperativa, la colonia y la asociación, han tenido mayor acogida (lo que puede sorprender a más de uno, en término de las diferencias que existen en la organización económica de

la agricultura entre ambas regiones)". Sin embargo agrega, que "la organización del sindicato a pesar del éxito obtenido, no es espontánea, por falta de líderes propios y que el indígena, dentro o fuera de esta organización sindical, no hace suyo el concepto, no entiende lo que significa defensa de clase". "La organización sindical" —anota por último— "recibe influencias de sectores políticos y personas extrañas a la clase campesina". Respecto a esta última observación, dentro de las condiciones de aislamiento en que vive el sector campesino de la Sierra ecuatoriana, es inconcebible pensar que podrían organizarse en sindicatos oficialmente reconocidos, y que se ajustaran a la legislación vigente, sin esta participación de elementos externos, políticos no. Por lo demás, en la experiencia de las organizaciones campesinas de otras partes de América Latina resalta el mismo elemento, la espontaneidad o propia iniciativa de los campesinos es mínima, frente al impulso que reciben desde afuera". (4)

En la Argentina según estudio del CIDA: "Existen sindicatos agrícolas pero sólo tienen unos 50 mil miembros distribuidos en 676 filiales de los cuales 472 se encuentran en la región pampeana". (5).

En Guatemala, según estudio del CIDA, a pesar de existir una legislación laboral: "De hecho, se reconoce oficialmente que en algunas ocasiones se presenta un problema con respecto a la aplicación de la ley, derivado de la distancia a que se encuentran algunos centros de trabajo agrícolas y ganaderos de las dependencias de vigilancia administrativa o de los Tribunales de Trabajo y Previsión Social. En el estudio de casos se encontró que generalmente no existen los contratos de trabajos escritos y que a menudo no se pagan los salarios mínimos estipulados por la ley; asimismo, se mencionaron las dificultades que limitan la formación de sindicatos agrícolas. (6) Sin duda, estas condiciones crean inseguridad en el empleo y son motivo de intranquilidad social en los sectores económicamente más débiles; desde el punto de vis-

(3) CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola de Colombia, 1965. (Página 229).

(4) CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola de Ecuador, 1965, (Página 90).

(5) CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola en Argentina, 1965. (Página 97).

(6) El Informe Nacional, 1963, indica la existencia de 16 sindicatos de trabajadores en el sector agrícola.

CUADRO 4

Relación entre población rural, tasa de defunciones por enfermedades infecciosas y parasitarias y número de camas de hospital.

País	Por ciento de población rural en 1960 (1)	Tasa de defunciones por enfermedades infecciosas y parasitarias por cada 100.000 hab. (2)	Número de camas de hospital por cada 1.000 habitantes (3)
Haití . . . . .	87	....	0.7
Honduras . . . . .	78	184.7	2.0
República Dominicana . . . . .	71	109.6	2.7
Bolivia . . . . .	70	....	1.8
Guatemala . . . . .	69	503.8	2.8
El Salvador . . . . .	67	109.2	2.0
Paraguay . . . . .	66	98.1	0.8
Nicaragua . . . . .	66	157.1	1.8
Ecuador . . . . .	65	302.8	2.1
Perú . . . . .	64	149.5	2.2
Costa Rica . . . . .	62	102.8	5.1
Brasil . . . . .	61	182.9	3.4
Panamá . . . . .	59	110.5	3.8
Colombia . . . . .	54	139.7	3.2
México . . . . .	46	151.8	1.4
Cuba . . . . .	45	34.0	2.3
Venezuela . . . . .	38	55.5	3.6
Chile . . . . .	37	107.3	5.0
Argentina . . . . .	32	34.3	6.4
Uruguay . . . . .	18	39.7	3.9

FUENTE: Columna 1: Estimaciones provisionales de población para las 20 repúblicas de América Latina. División de Asuntos Sociales de la CEPAL, John V. Grauman (junio de 1962). Columnas 2 y 3: Organización Mundial de la Salud, Resumen de las informaciones cuatrienales sobre las condiciones de salud en las Américas 1957-60 (junio de 1962).

ta del desarrollo, ellas impiden una participación formal y entusiasta de gran parte de la masa de trabajadores del país en el esfuerzo colectivo que se requiere para un progreso económico rápido; es decir, es difícil crear una "mística del desarrollo" donde el elemento básico, que es el trabajador, no se siente parte interesada de este progreso nacional".  
(7)

## 2. Condiciones económicas y técnicas

### a. Porcentaje elevado de población activa en el sector agrario y reducida participación de ésta en el producto bruto total.

La característica promedio es una disminución de la población económicamente activa en el sector, ya que para 1950 existían 27 millones los cuales representaban el 53.5 de la población activa total estimada en 51 millones; y para 1962 se pasa a 32 millones que representan solo el 46,5% de la población activa total estimada en 69.7 millones. (Ver cuadro 5). Este 46.5 de la población económicamente activa del continente contribuye en la formación del producto bruto interno en 1962 en un 21.8%. Por otra parte si bien la tasa de crecimiento del producto agrícola bruto es superior a la tasa de crecimiento de la población

para el período 1952-62, representada respectivamente en promedio de 3.5 y 2.9; en determinados países no fue así, ya que en la Argentina durante el mismo período el producto agrícola bruto creció a una tasa de 1.1 mientras que la población se incrementaba en 1.8; en Costa Rica el producto creció a una tasa de 2.2 y la población a una tasa de 4.2; en Nicaragua el producto creció a una tasa de 3.0 y la población en cambio creció a una tasa de 3.4; en Paraguay el producto creció a una tasa de 2.6 y la población se incrementó a una tasa de 2.4; en Uruguay el producto creció a una tasa de 0.3 mientras que la población se incrementó a una tasa de 1.3; en Bolivia el producto creció a una tasa de 2.2 y la población se incrementó a una tasa de 2.1; en Haití el producto creció a una tasa de 1.3 y la población se incrementó a una tasa de 2.1. (Ver cuadro 6)

Asimismo debe tenerse en cuenta que la disminución del aporte del producto agrícola en la formación del producto interno bruto en relación a la disminución de la población económicamente activa pudiera entenderse como un síntoma de desarrollo sólo en la medida en que los excedentes de población agrícola económicamente activa hubieran sido absorbidos en actividades reproductivas y no se hubieran desplazado hacia el sector de servicios en actividades burocráticas.

(7) CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola en Guatemala, 1965. (Pág. 52).

## CUADRO 5

### América Latina: Población Urbana y Población Económicamente Activa (a) (Miles de personas y porcentajes)

	1950	1955	1960	1962
A. Población Total .. . . . .	150.638	172.753	199.144	210.748
1. Población rural ... . . . .	91.926	99.593	107.954	111.512
Porcentaje del total .. . . .	61.0	57.5	54.2	52.9
2. Población urbana .. . . . .	58.712	73.360	91.190	99.236
Porcentaje del total ... . . .	39.0	42.5	45.8	47.1
B. Población Activa .. . . . .	51.305	58.120	65.951	69.710
1. Agrícola .. . . . .	27.433	29.314	31.480	32.410
Porcentaje del total .. . . .	53.5	50.4	47.7	46.5
2. No agrícola .. . . . .	23.872	28.806	34.471	37.300
Porcentaje del total .. . . .	46.5	49.6	52.3	53.5

FUENTE: Estadísticas oficiales elaboradas por la CEPAL y datos inéditos de los países. Tomado del Estudio Económico de América Latina, 1964, CEPAL.

(a) Excepto Cuba.

## b. Uso de la tierra

En general se tipifica por una escasa superficie dedicada a labores de agricultura y considerable proporción en pastos y terrenos forestales. En efecto si estimamos la superficie de América Latina en 2.000.000.000 de hectáreas, el hecho de que sólo 100 millones que representan el 5% del total se encuentra en tierras arables y de cultivos permanentes, 370 millones en praderas y pastos permanentes, equivalentes a un 18% de la superficie total, y 941 millones en bosques, equivalente al 47% de la superficie total, visualiza la situación; la cual reviste una mayor gravedad al tomar en cuenta la alta tasa de crecimiento anual de la población (3%) que de por sí constituye un desafío en el sentido de la necesidad de proporcionar elementos adecuados a esa población de crecimiento explosivo. (Ver cuadro 7)

## c. Tecnificación deficiente

Algunas cifras son ilustrativas: así Uruguay con una superficie agrícola de 20 millones de hectáreas apenas tenía para 1957, 26 mil hectáreas irrigadas; Paraguay para el año 61 con una superficie agrícola de 1.200.000 hectáreas sólo contaba con 7.000 hectáreas bajo riego; Argentina con 143.000.000 hectáreas de superficie agrícola contaba con 1 millón de hectáreas irrigadas. (Ver cuadro 8).

De otro lado el consumo de fertilizantes es sumamente bajo en relación a las necesidades que implica el desarrollo tecnológico de la agricultura.

Las anteriores deficiencias que explican la baja productividad existente en el sector se incrementan si nos detenemos a analizar el número de Ingenieros Agrónomos existentes, profesionales en quienes incide en gran parte la responsabilidad de la asistencia técnica. Por ejemplo: en Bolívar existían 138 Ingenieros Agrónomos, que teóricamente, en función de las personas ocupadas en agricultura deberían atender cada uno a 9.531 personas; en El Salvador apenas había 28 Ingenieros Agrónomos, que deberían atender 19.000 personas ocupadas en agricultura; en Guatemala 9, correspondiéndoles atender a 67.000 personas cada uno; en Uruguay 500, existiendo 144.000 personas activas en agricultura por cada Ingeniero Agrónomo. (Ver cuadro 9).

## d. Crédito insuficiente

Al tomar datos aportados por países que en mayor o menor intensidad adelantan programas de reforma agraria se tendrá una idea de la existencia del problema. Así en Venezuela, para 1965, el Banco Agrícola y Pecuario recibió 69.317 solicitudes crediticias para el sector campesino por una cantidad de 190.3 millones de bolívares, habiéndose pagado con recursos propios del Banco al mencionado sector créditos por la cantidad de 115.1 millones de bolívares (informe anual del Banco Agrícola y Pecuario, 1965, páginas 29 y 30).

En el informe de gerencia de 1964 de la Caja de Crédito Agrario de Colombia, se anota en la página 18: "En 1962 la Caja dejó de atender solicitudes de crédito por 200 millones. Tal déficit ascendió en 1963 a 262 millones y en 1964 fueron 306 millones de pesos en cifras absolutas, las que quedaron sin atenderse".

## 3. Condiciones Jurídicas

### a. Latifundio-Minifundio

La estructura de la tenencia se caracteriza por un crecido número de unidades de explotación en minúsculas superficies y una reducida cantidad de explotaciones que ocupan grandes extensiones, y determinan así el completo latifundio-minifundio, siendo lo fundamental para calificar al latifundio el sistema estructural caracterizado por bajos niveles de vida e ingresos mínimos en la población campesina, llegando a condiciones vejatorias de la dignidad humana.

En Argentina para 1960 de 471.576 explotaciones en 175 millones de hectáreas, 71.814 que representaban el 15.2% del total ocupaban una superficie de 201.000 hectáreas, equivalentes al 0.1% de la superficie total; por otro lado 26.372 explotaciones mayores de 1.000 hectáreas equivalentes al 5.6% del total cubrían una superficie de 130.350.000 de hectáreas equivalentes al 74.5% de la superficie total.

En Brasil, para 1963 de un total de 3.350.000 unidades de explotación en una superficie de 265 millones de hectáreas, existían 1.500.000 unidades menores de 10 hectáreas, es decir el 44.8% del total, ocupando una superficie de

CUADRO 6

América Latina: Producto Agrícola bruto en algunos países

País	Tasa de crecimiento anual entre 1951-53 y 1961-63		Producto agrícola bruto como porcentaje del producto bruto total	
	Producto agrícola bruto	Población total	1951-53	1961-63
Argentina . . . . .	1.1	1.8	19.4	16.3
Bolivia . . . . .	2.2	2.1	31.9	36.4
Brasil . . . . .	4.8	3.0	30.6	25.2
Colombia . . . . .	3.1 a	2.9	38.5	33.4
Chile . . . . .	3.1	2.4	11.7	11.3
Costa Rica . . . . .	2.2	4.2	43.4	33.7
Ecuador . . . . .	3.9	3.2	40.1	37.2
El Salvador . . . . .	4.9	2.9	43.4	41.1
Guatemala . . . . .	3.6	3.0	34.7	33.0
Haití . . . . .	1.3 b	2.1	51.5	49.9 c
Honduras . . . . .	2.7	3.3	46.8	44.0
México . . . . .	4.5	3.2	19.7	16.9
Nicaragua . . . . .	3.0	3.4	48.3	40.3
Panamá . . . . .	4.5	2.8	25.2	23.8
Paraguay . . . . .	2.6	2.4	40.2	39.4
Perú . . . . .	4.0	2.4	25.9	23.2
Uruguay . . . . .	0.3	1.3	23.1	21.2
Venezuela . . . . .	4.9	3.9	8.6	7.3
Total . . . . .	3.5	2.9	24.2	21.8

FUENTE: CEPAL, cifras basadas en estadísticas oficiales. Tomado del Estudio Económico de América Latina, 1964.

- a) 1951-53 — 1961-62
- b) 1951-53 — 1958-60
- c) 1958-60

CUADRO 7

Uso de la Tierra — (En miles de hectáreas)

País	Año	Área Agrícola									
		Superficie del país		Tierras arables y de cultivos permanentes		Praderas y Pastos Permanentes		Área en Bosques		Otras Tierras	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Argentina..	1957	277.841	100	30.000	10.8	113.151	40.7	99.400	35.8	35.290	12.7
Bolivia..	1950	109.858	100	3.091	2.8	11.323	10.3	47.000	42.8	48.444	44.1
Brasil ..	1957	851.384	100	19.095	2.3	107.633	12.6	517.936	60.8	206.720	24.3
Colombia..	1960	113.834	100	5.062	4.5	14.638	12.9	69.400	61.0	24.734	21.7
Costa Rica ..	1955	5.090	100	281	5.5	722	14.2	676	13.3	3.411	67.0
Cuba..	1946	11.452	100	1.970	17.2	3.897	34.0	1.300	11.4	4.285	37.4
Chile..	1956	74.177	100	5.514	7.4	454	0.6	16.361	22.1	51.848	70.0
Ecuador ..	1961	27.067	100	2.081	7.7	2.200	8.2	14.845	54.8	7.941	29.3
El Salvador ..	1950	2.139	100	544	25.4	704	32.9	275	12.9	616	28.8
Guatemala ..	1950	10.889	100	1.473	13.5	582	5.3	4.832	44.4	4.002	36.8
Haití ..	1950	2.775	100	370	13.3	500	18.0	700	25.2	1.205	43.5
Honduras ..	1960	11.209	100	997	8.9	2.800	25.0	4.816	43.0	2.596	23.1
México..	1950	196.927	100	19.928	10.1	75.156	38.2	38.836	19.7	63.007	32.0
Nicaragua..	1960	14.800	100	1.793	12.1	.....	...	6.450	43.6	6.557	44.3
Panamá..	1961	7.565	100	564	7.4	831	11.0	5.270	69.7	900	11.9
Paraguay ..	1954	40.675	100	517	1.3	705	1.7	20.906	51.4	18.547	..
Perú ..	1961	128.522	100	1.956	1.5	12.000	9.3	70.000	54.5	44.566	34.7
República Dominicana ..	1946	4.873	100	680	13.9	580	11.9	3.440	70.6	173	3.6
Uruguay ..	1957	18.693	100	2.552	13.7	12.038	64.4	434	2.3	3.669	19.6
Venezuela..	1956	91.205	100	5.220	5.7	17.800	19.5	19.000	20.9	49.185	53.9
América Latina ..	..	2.000.975	100	103.688	5.2	377.714	18.9	941.877	47.0	577.696	28.9

FUENTE: Anuario de Producción 1962, Volumen 16, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma. Tomado de Estadísticas Selectas de América Latina, IICA, 1964.

CUADRO 8

Tecnificación Agrícola

País	Área irrigada (hectáreas)	Año a que se refiere la información.	Consumo de Fertilizantes		
			Nitrogenados (N) Toneladas Métricas	Fosfatados (P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> ) Toneladas Métricas	Potásicos (K <sub>2</sub> O) Toneladas Métricas
Argentina...	1.500.000 a	1959-60	5.400	3.500	3.400
Bolivia ...	64.000 a	1959-60	200	200	.....
Brasil.....	141.000 a	1960-61	64.500	75.700	106.200
Colombia ...	505.000 a	1959-60	6.800	17.500	5.000
Costa Rica...	.....	1959-60	5.300	5.800	5.000
Cuba ...	60.000 a	1959-60	26.100	19.600	22.200
Chile.....	1.363.000 a	1961-62	18.600	54.700	10.000
Ecuador ...	.....	1960-61	5.200	3.200	3.900
El Salvador...	5.000 a	1960-61	11.800	4.100	4.800
Guatemala...	32.000 b	1961-62	9.000	3.900	2.100
Haití.....	65.000 c	.....	.....	.....	.....
Honduras ...	50.000 d	1961-62	5.300	300	100
México ...	4.250.000 d	1960-61	135.000	42.700	9.000
Nicaragua ...	2.000 a	1960-61	1.500	1.100	.....
Panamá ...	14.000 d	.....	.....	.....	.....
Paraguay ...	7.000 b	.....	.....	.....	.....
Perú ...	1.212.000 a	1961-62	42.300	22.000	5.800
República Dominicana ...	135.000 a	1961-62	10.000	2.700	4.200
Uruguay ...	26.000 a	1959-60	9.100	12.800	9.200
Venezuela ...	246.000 a	1960-61	2.600	4.900	3.700

FUENTE: "Anuario de Producción 1962" FAO. — Roma.

a) Datos del año 1957. b) Datos del año 1961. c) Datos del año 1959. d) Datos del año 1960. Tomado de Estadísticas Selectas de América Latina, IICA, 1964.

CUADRO 9

Ingenieros Agrónomos en la América Latina

País	Nº de Ingenieros Agrónomos	Nº de Personas Activas en Agricultura por cada Agrónomo (a)
Argentina . . . . .	2.500 (b)	603
Bolivia . . . . .	138 (c)	9.522
Brasil . . . . .	4.500 (b)	2.136
Colombia . . . . .	900 (c)	2.940
Costa Rica . . . . .	550 (b)	251
Chile . . . . .	1.700 (b)	355
Ecuador . . . . .	104 (b)	5.510
El Salvador . . . . .	28 (c)	19.679
Guatemala . . . . .	9 (b)	67.330
Haití . . . . .	222 (b)	6.121
Honduras . . . . .	15 (c)	47.267
México . . . . .	3.600 (b)	1.246
Nicaragua . . . . .	35 (c)	8.371
Panamá . . . . .	24 (b)	5.041
Paraguay . . . . .	5 (b)	43.400
Perú . . . . .	1.500 (c)	....
Rep. Dominicana . . . . .	3 (b)	144.330
Uruguay . . . . .	500 (b)	....
Venezuela . . . . .	500 (c)	1.782

FUENTE: Inventario de la Información Básica para la Programación del Desarrollo Agrícola en la América Latina. Publicado por Unión Panamericana.

a) Estimada para que corresponda al año de los datos de la primera columna, que aproximadamente abarca el período 1957 a 1961. b) Cifras tomadas de un Estudio de la Educación Agrícola Universitaria en la América Latina, por Alvaro Chaparro, 1959. c) Estimaciones correspondientes al año más reciente de que se dispone información.

Tomado de Estadísticas Selectas de América Latina. IICA. 1964.

15.920.000 hectáreas equivalentes al 2.2% de la superficie total; en oposición se censaron 32.700 unidades mayores de 1.000 hectáreas que representaban el 1% del total, ocupando una superficie de 159 millones de hectáreas que representaban el 6% de la superficie total.

En Colombia para 1960 aparecían 1.209.672 explotaciones en una superficie de 27.337.800 hectáreas, de las cuales 756.605 que representan el 62.6% del total eran menores de 5 hectáreas, ocupando una superficie de 1.238.900 hectáreas equivalentes al 4.5% de la superficie total; por otra parte existían 6.900 explotaciones menores de 500 hectáreas, significando el 0.5% del total que ocupaban 11.052.400 hectáreas, es decir el 40.4% de la superficie total.

Para 1959 en Chile sobre un total de 122.835 explotaciones en 5.536.000 hectáreas existían 47.381 explotaciones (38.5% del total) de tamaño inferior a 10 hectáreas, cubriendo en su conjunto 147.000 hectáreas, esto es el 2.6% de la superficie arable; y 3.373 explotaciones (2.8% del total) mayores de 1.000 hectáreas cubriendo el 33.3% de la superficie arable en 2.062.000 hectáreas.

Según el censo del 61 en El Salvador se totalizaron 224.289 explotaciones, de las cuales 175.615 equivalentes al 78.2% del total eran menores de 3 hectáreas y ocupaban el 11% de las tierras aprovechables; de otra parte, 2.058 explotaciones mayores de 100 hectáreas (1% del total) ocupaban el 46.2% de las tierras aprovechables.

En Panamá para 1961, de un total de 95.505 explotaciones en una superficie de 1.806.300 hectáreas, 43.692 (45.8% del total) eran menores de 5 hectáreas, ocupando una superficie de 95.700 hectáreas, la cual equivalía al 5.2% del área censada; asimismo 224 explotaciones (0.3% del total) mayores de 500 hectáreas en una superficie de 371.600 hectáreas, es decir el 20.7% del área censada.

En el Perú para 1965, de un total de 852.000 explotaciones en un área de 18 millones de hectáreas, existían 291.000 explotaciones menores de 1 hectárea (34.2% del total) en una superficie de 127.000 hectáreas (0.6% del total); y 2.200 explotaciones (0.2% del total) mayores de 1.000 hectáreas en una su-

perficie de 13 millones de hectáreas, equivalentes al 69.7% de la superficie total.

Los anteriores datos censales son recogidos en el Quinto Informe Anual del Fondo Fiduciario de Progreso Social del BID, 1965.

## b. Tenencia precaria

Un gran número de productores se encuentran en una situación de tenencia precaria, bien sea a título de arrendatarios, aparceros, colonos u ocupantes. Así según estudio del CIDA tenemos en esta condición, como sujetos potenciales de programas de reforma agraria, que en el Ecuador existían 113.000 representando el 25.8% sobre un total de 440.000 familias campesinas; en el Brasil 2.632.000 equivalentes al 46.8% de un total de 5.620 familias campesinas; en Chile 110.000, representando el 32% de un total de 344.000 familias campesinas; en el Perú 214.000 equivalentes al 19.6% de un total de 1.092.000 familias campesinas.

## II. La Justicia Social

### 1. Significado

El anterior panorama del sector agrario, aplicable a la mayoría de los países del continente significa una situación que frena el desarrollo económico y social, y plantea lo que pudiéramos llamar una cuestión social, que como tal exige una solución. En este sentido, el fundamento jurídico para resolver el problema, sería lo que se ha llamado la realización de la justicia social. Entonces, desde el punto de vista jurídico, es necesario indagar cuál es el significado de esa justicia social dentro de una teoría general de la justicia.

En primer término, el análisis propuesto estará limitado por la posición doctrinaria y filosófica que se tenga. Yo, particularmente adscribo a quienes piensan que toda cuestión social es una cuestión jurídica, por estimar que el Derecho no se puede reducir a un simple derecho formal, a un mero ordenamiento positivo, sino que por el contrario, que el Derecho como tal, tiene que tener un contenido, y ese contenido es la realización de la justicia. En la medida en que el derecho logre la ade-

CUADRO 10

Estimación del número de familias rurales que requiere tierra y asistencia agrícola de otra naturaleza  
(En miles)

País	Número Total Familias Campesinas %	Número de Minifundistas %	Número de Obreros agrícolas sin tierras %	Total de número de familias de bajos ingresos %			
Brasil (1950) . . . . .	5.621,5	542,8	9,7	2.632,8	46,8	3.175,6	56,5
Colombia (1960) . . . . .	1.431,6	615,0	43,0	304,0	21,2	919,0	64,2
Chile (1955) . . . . .	344,9	54,5	15,8	110,6	32,1	165,1	47,9
Ecuador (1954) . . . . .	440,9	249,1	56,6	113,5	25,8	362,6	82,4
El Salvador (1950) . . . .	201,9	160,7	79,6	19,4	9,7	180,1	89,2
Guatemala (1950) . . . .	417,4	308,1	73,8	42,0	10,1	350,1	83,9
Honduras (1961) . . . . .	216,7	114,2	52,7	48,5	22,4	162,7	75,1
Perú (1961) . . . . .	1.092,0	708,3	64,8	214,0	19,6	922,0	84,4

FUENTE: CIDA, Estudios sobre tenencia de la tierra, excepto para El Salvador y Honduras que se basan en el estudio de las Naciones Unidas sobre condiciones de la tenencia de la tierra en Centroamérica. Tomado de Fondo Fiduciario de Progreso Social, Cuarto Informe Anual, 1964, Banco Interamericano de Desarrollo.

cuación necesaria a un nivel de justicia, será un Derecho justo. Claro está, que lo fundamental será la decisión de ejecutar en los hechos el contenido justo de las normas, dándoles positividad.

La justicia social de hecho se ha convertido en un slogan para las luchas sociales. Originalmente el concepto de justicia social nació como respuesta a los excesos del liberalismo económico y como una posición frente a la deficiente distribución percibida por los obreros del sector industrial. Con posterioridad se plantea como el problema, de la desigual distribución de las riquezas, significando exigencias en una participación equilibrada de la población en el bienestar económico.

2. Diversas posiciones

La doctrina Tomista admite: a) La justicia conmutativa (relaciones entre los particulares); b) Justicia legal (relaciones de los individuos con la sociedad); c) Justicia distribu-

tiva (relaciones de la sociedad para con las personas), considerando que el fundamento de la justicia es dar a cada quien aquello que le es debido.

- a. Según algunos la justicia social es una forma nueva de justicia, distinta de las conocidas; es la justicia del bien común <sup>(8)</sup> entendido en una forma dinámica, por lo cual la justicia social recogerá y expresará las exigencias y necesidades que la sociedad en su evolución constante presente. Una variante de esta posición sostendría que la justicia social se realiza en los distintos grupos sociales, con especial referencia al bien común en su aspecto económico.
- b. Calvez considera que la justicia social es la clásica justicia legal, con un matiz especial, referido a las relaciones socio-económicas; otros

(8) Conjunto de condiciones que en una sociedad permiten a todos sus integrantes realizar sus fines materiales y espirituales; supone pluralismo horizontal y vertical en el sentido de exigir la participación de todas las ideologías y de todos los integrantes de la sociedad.

estiman a la justicia social como la suma de la justicia legal y la distributiva, es decir, la realización de un ambiente que contemple los deberes y derechos del hombre para con la sociedad y de ésta para con el hombre (justicia comunitaria), dejando a un lado las reacciones de los particulares entre sí (justicia conmutativa).

c. Delgado Pinto <sup>(9)</sup> considera que la justicia social es la forma contemporánea de la justicia política. Este autor resume así su pensamiento:

- a) Es fundamental no detener en la virtud de la justicia, que es su aspecto subjetivo, sino entender que **la justicia es una idea de norma objetiva** que debe regir la conducta humana en sus aspectos de relación;
- b) La justicia supone **normalidad**, en el sentido de lograr que como consecuencia de la acción de cada uno, se respete la acción de los demás, de acuerdo a la naturaleza específica de las personas;
- c) Para lograrse la justicia debe cumplirse el imperativo de respetar la **igualdad fundamental de la naturaleza humana, sujeta a las diferencias de mérito por principios de responsabilidad, iniciativa y creatividad**; es decir, que la igualdad así entendida rechaza la homogeneidad; es una igualdad en función de los medios, una **igualdad de oportunidades** para desarrollar las potencialidades humanas;
- d) **La justicia es siempre una sola**, como principio objetivo universal, aunque con un contenido concreto variable. La justicia social aspira a restablecer la igualdad de oportunidades, que en determinados momentos se ha cerrado, sustituyéndose por situaciones de privilegios; por ello **su peculiaridad reside en su modo de ejecución, que es la realización de la justicia política**. "Porque la justicia social se refiere principalmente a dar al hombre aquello a que por su propia naturaleza individual y social tiene derecho" (Giménez Landínez; Víctor: "Derecho Agrario y Tenencia de la Tierra" Re-

forma Agraria Integral, pág. 74 Caracas 1963).

e) **La política, entendida como acción ética dirigida a dar forma al instinto de socialidad existente en la persona humana**, se concretará en el arte que desarrolla el principio universal de la justicia en el orden jurídico más adecuado. Es así que toda justicia es justicia política.

f) **La justicia política se caracteriza por carecer de normas concretas que establezcan derechos y deberes atribuibles a personas u organismos determinados**. Al darse situaciones anormales, la realización de la justicia exige reformar la estructura social y el ordenamiento vigente, debiendo el Estado asumir esa responsabilidad, con la participación activa de toda población.

"Para que las instituciones sobrevivan es necesario que cambiemos las estructuras, porque los tiempos han cambiado y porque las necesidades sociales establecen imperativos diferentes. La Iglesia lo entendió con su clara visión de los tiempos a través de ese cambio que el Concilio Ecuménico representa y al que antes hice referencia. Es necesario que los que tienen la responsabilidad de dirigir la vida de los pueblos en el campo político, en el campo económico, en el campo cultural, se den cuenta también de que las instituciones que integran el orden social en que vivimos no podrán subsistir si nos empeñamos en que sigieran manteniéndose como dentro de una horma de hierro, dentro de estructuras caducas que ya no resisten el empuje renovador de los tiempos" (Caldera, Rafael: "El cambio necesario. Mensaje a los técnicos". pág. 26-27. Editorial Arte, Caracas.

### III. Conclusiones

1. La justicia social se invoca frente a una cuestión social.
2. La justicia social no puede encuadrarse dentro de las formas conocidas y aceptadas de justicia, ya que incide en cada una de ellas; reivindica la esencia de la justicia; tutela del bien común ordenando las relaciones socio-económicas.

(9) Delgado Pinto: La "justicia social" contribución al esclarecimiento de su significado dentro de una teoría general de la justicia. Anales de Moral Social y Económica, Madrid, 1962.

3. La peculiaridad de la justicia social reside en su modo de ejecución, tipificándose por: a) ausencia de normas que determinan lo que es justo; b) Inadaptabilidad de la estructura social a las exigencias de la justicia en el ámbito económico; c) su realización supone actividad política consistente en reformar y cambiar las estructuras institucionales y modificar o crear normas jurídicas adecuadas a la solución del problema existente.
4. La esencia de la cuestión agraria es un desajuste económico y social entre los integrantes del sector agrario y de éste con relación a los otros sectores de la economía; afectando al mínimo de la coherencia social indispensable para la paz y convivencia; por ello, la Reforma Agraria es un problema político.
5. La justicia social referida al sector agrario y desde el punto de vista jurídico exige la formación de un Derecho Agrario especial y autónomo que contemple la peculiaridad de las instituciones y situaciones agrarias. Instrumento adecuado en la formación de ese nuevo Derecho, lo será la promulgación y ejecución de Leyes de Reforma Agraria.
6. La Reforma Agraria en Latinoamérica es un pre-requisito del desarrollo económico y social, ya que el alto porcentaje de la población rural y de la población activa en el sector agrario constituye la fuente principal de empleo, materias primas y producción de alimentos y garantizarán el mercado para los productos industrializados.
7. La ejecución real y efectiva de la Reforma Agraria requiere fundamentalmente la decisión del gobierno a su más alto nivel y el apoyo de los partidos políticos y demás grupos de presión.
8. La Reforma Agraria que pretenda resolver los imperativos de la justicia social requiere ser ejecutada en forma integral, esto es, debe:
  - a. Darle respuesta a los derechos fundamentales del campesino a la propiedad de la tierra, al crédito, a la asistencia técnica, al justo precio y a la seguridad de los mercados.
  - b. Realizarse democrática y masivamente con la participación activa del propio campesino, quien debe estar representado adecuadamente en los organismos ejecutores.
  - c. Formar parte de la planificación nacional, haciendo operativo el aporte de los diversos organismos públicos en función de su especialización y competencia.



*ANTONIO MERCHAN es Profesor de Derecho Agrario en el Centro Interamericano de Reforma Agraria. Nacido el 14 de noviembre de 1927 en Caracas, Venezuela, hizo sus estudios de Licenciatura y doctorado en Derecho en su país y en España. Después de ser Consultor Jurídico del Ministerio de Agricultura y Cria y Director en el Instituto Agrario Nacional de Venezuela, formó parte de la Comisión Coordinadora de Reforma Agraria de su país. Antes de trasladarse a Bogotá para regentar su cátedra en el Centro, actuó como Vice-Ministro de Agricultura en Venezuela.*



