

SERIE PLANEAMIENTO No. 6

TOMO II

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO AGRICOLA

ARMANDO SAMPER



IICA

OFICINA DE PLANEAMIENTO

Collection
PANAMA
F 779
F 779
#9
1998
V. 2

Impreso por TREJOS HNOS., San José, Costa Rica

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO AGRICOLA

Palabras y Pensamiento del Director General del IICA - 1960-1968

ARMANDO SAMPER

TOMO II

EL CASO DE COLOMBIA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

San José, Costa Rica, 1969

CONTENIDO

	Pág.
1. La agricultura en Colombia	13
2. Síntesis Panorámica de la Economía Agrícola en Colombia	37
3. Bases para un Plan Integral de Fomento Agropecuario en Colombia	75
4. Política Agraria en Colombia: objetivos, medios y resultados	111
5. La Reforma Agraria colombiana: Labor del INCORA	129
6. Reestructuración del Sector Agropecuario	165
7. Resumen de la Política y de los Programas de Transformación rural	205
8. El Ministerio de Agricultura de Colombia y los Organismos del Sector Público Agropecuario	291
9. Organización del Sector Agropecuario: El Caso de Colombia	303
APENDICES	347
10. Comentarios al margen	351
11. Importancia del café en el comercio exterior de Colombia	453
12. La organización campesina	469

This One



LHNF-T89-2B32

A mis maestros:

Agustín Nieto Caballero

Tomás Rueda Vargas

Miguel López Pumarejo

Manuel Mejía

Carlos Lleras Restrepo

Ralph H. Allee

Ralph R. Shaw

Theodore W. Schultz

Hace unos cuantos años —más de un cuarto de siglo— un joven colombiano, natural de Bogotá, descendiente de capitanes de empresa, educadores y literatos, regresó a Colombia con un título académico en la mano y un gran deseo de servir a su país.

Había estudiado ciencias agrícolas en la Universidad de Cornell, en los Estados Unidos, especialmente en lo relacionado con los aspectos económicos de la agricultura. Era por decirlo así, el primer colombiano que había estudiado economía agrícola, aunque su bisabuelo —candidato derrotado a la presidencia de la República— había publicado cien años antes una serie de estudios político-económicos que habían contribuido a forjar la nacionalidad colombiana como República independiente ¹.

El nuevo «economista» se matriculó como ingeniero agrónomo en el Consejo Nacional Profesional de Ingeniería, se afilió a la recién fundada Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos y comenzó a trabajar en la también

¹ MIGUEL SAMPER "El Gran Ciudadano". Nacido en Guaduas en 1825 y muerto en Anapoima en 1899.

reciente Sección de Fomento Agrícola de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. La Caja Agraria había recibido el primer empréstito externo negociado por el país para impulsar el desarrollo de su agricultura. Estaba al frente de la gerencia el hombre que, siendo embajador de Colombia en los Estados Unidos, lo había interesado en el estudio de la economía agrícola, quien lo llamó a trabajar con una misión técnica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que había llegado al país para colaborar en el estudio de los planes de inversión¹. Pero, primero que todo —le había dicho— tenía que conocer el país, observar la situación agrícola, cómo era ésta en la realidad geográfica y humana de Colombia. Por tanto, lo había mandado a recorrer todo el país —en avión, en auto, en tren, a caballo, en barco fluvial, en canoa y a pie—. Con esto, ya podía pensar y opinar. Fueron sus mentores en esa época inicial, tres profesionales norteamericanos asignados a Colombia, que le enseñaron a tender el puente entre la teoría académica y la realidad práctica: H. V. Geib, Lawrence Witt y John A. Hopkins. Con ellos, como con sus colegas colombianos tiene una deuda de gratitud acrecentada a través de los años.

Al mismo tiempo, un ex-ministro de Hacienda, que había sido nombrado primer decano de la primera facultad de economía que se establecía en el país, en el Gimnasio Moderno, lo llamó a colaborar como profesor de economía agrícola². A través de la cátedra había tenido oportunidad de adentrarse un tanto en el análisis de los problemas que afec-

¹ MIGUEL LOPEZ PUMAREJO. Fue también Ministro de Economía en la segunda administración del Presidente Alfonso López.

² CARLOS LLERAS RESTREPO nacido en Bogotá en 1908.

taban el desarrollo de la agricultura de Colombia, base esencial de su economía, y en sus posibles soluciones. Como director de «Agricultura Tropical», órgano de la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, tuvo oportunidad de compartir sus inquietudes con sus colegas y de ampliar la base de sus conocimientos sobre el aporte de las ciencias agronómicas al desarrollo agrícola.

Comenzó entonces a escribir y a opinar. Escribió mucho y opinó demasiado. Pero fue formando su propio bagaje de ideas de diagnóstico y de soluciones para el problema agrícola colombiano. Escribió por ejemplo, cuando tenía 24 años, un artículo sobre «La agricultura colombiana», en el que señaló la falta de coordinación de los diversos organismos interesados en el desarrollo de la agricultura colombiana; la necesidad de contar con buenas escuelas agrícolas vocacionales; el valor del estímulo regional; la importancia de contar con estaciones experimentales centrales; la poca utilidad de la investigación sin un servicio de extensión; la distribución racional de la tierra en relación con la población; los falsos estímulos a la agricultura; las cooperativas; el problema fundamental de la distribución de los productos agrícolas; y la necesidad de efectuar estudios de campo de tipo económico.

Dos años más tarde reiteró y amplió sus puntos de vista en otro artículo titulado «Síntesis panorámica de la economía agrícola actual en Colombia». Allí expuso diversas consideraciones sobre la agricultura colombiana y sobre las bases requeridas para su desarrollo. Terminó haciendo una invitación al trabajo:

“Es esta invitación a quienes quieren realmente en Colombia dominar el trópico, vencer por la cien-

cia lo que la improvisación no puede dominar, tornar en ventajas las desventajas, trocar el escepticismo y la ignorancia en capacidad de acción, desarrollar plenamente el elemento humano capaz de actuar de que dispone el país, conquistar por la técnica y la investigación y sentar las bases de una patria más rica y próspera para el hombre colombiano que la trabaja, la vive y la quiere”.

Circunstancias diversas lo llevaron a viajar a Costa Rica, sede del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, para iniciar un servicio de intercambio científico de alcance continental. Fue a Turrialba por dos años —hace veinte años—. Nunca pensó que estaría tanto tiempo alejado de Colombia, ni que llegaría más tarde a dirigir el Instituto por mandato de los gobiernos de veinte Estados americanos. Lejos de la patria, pensaba en la patria. Pensaba en la mejor manera de acelerar el desarrollo de su agricultura, con base en lo que había visto en otros países. Escribió entonces —diez años después de haber salido de Colombia— un artículo titulado «Bases para un Plan de Fomento Agropecuario para Colombia». No sabía entonces que, siete años después, el antiguo decano de la Facultad de Economía del Gimnasio Moderno sería electo Presidente de Colombia y que le daría la oportunidad de poner en práctica sus ideas sobre el desarrollo agrícola de Colombia, como primer Ministro de Agricultura de su Gobierno de Transformación Nacional¹.

Las instituciones internacionales se justifican únicamente en el grado en que ayudan a los gobiernos de sus Esta-

¹ CARLOS LLERAS RESTREPO. Electo Presidente de Colombia el 20 de marzo de 1966 para el período 1966-1970.

EL CASO DE COLOMBIA

dos miembros a adelantar sus propios programas de desarrollo. Por eso el desarrollo de las instituciones de educación agrícola superior, de investigación y de desarrollo rural y reforma agraria, como instrumentos esenciales para acelerar el desarrollo de la agricultura de los Estados americanos, es la meta final de toda la acción del IICA.

El caso de Colombia es un ejemplo —no de la labor del IICA en sí, ya que no es éste el propósito de su inclusión aquí—, sino de un país que trabaja activamente para acelerar el desarrollo de su agricultura, como base esencial para su desarrollo económico y social. Se incluye aquí el caso de Colombia por ser el país que el autor conoce mejor. No se trata, naturalmente, de una recopilación de lo que el autor ha escrito sobre Colombia; es simplemente, una selección de los principales escritos de tipo general que muestran la evolución de las ideas del autor sobre el caso del desarrollo agrícola de Colombia en los últimos 25 años.

San José, Costa Rica.
Octubre de 1969.

1

**LA
AGRICULTURA
EN
COLOMBIA**

Coordinación en materias agrícolas

FALTA DE COORDINACIÓN.—Los problemas complejos de la agricultura requieren para su estudio y solución la cooperación de los expertos especializados en distintas ramas de la agricultura; de los organismos de gobierno encargados de orientarla y fomentarla; del Estado y los particulares. Asimismo, el desarrollo agrícola requiere una continuidad de criterio, ya que los planes tienen que ser a largo plazo y una continuidad de criterio no es posible cuando el personal administrativo y técnico se baraja continuamente y se carece de organismos coordinadores que orienten y garanticen la continuidad de los planes. Casos evidentes de falta de coordinación entre nuestros diversos organismos técnicos, son el de la estadística agrícola, el de la investigación científica, el de las escuelas vocacionales agrícolas, el de campañas realizadas por distintos organismos, como la de fomento del arroz y como la campaña anti-palúdica.

*Artículo publicado en la revista "Colombia",
1 (1): 145-153, 1944.*

FALTA DE COORDINACIÓN EN MATERIAS DE ESTADÍSTICA AGRÍCOLA.—La estadística agrícola en Colombia es muy incompleta y, en muchos casos inexacta. La estadística agrícola en sí es compleja y variable. Aun en los casos de organización más técnica, no pasa de estimaciones. Pero una cosa son las estimaciones fundamentadas, y otras las estimaciones que tienen una base errada.

La necesidad de un censo agrícola como base-inventario es reconocida. La necesidad de la estadística de producción y consumo, precios y mercados, como bases para determinar la estadística móvil de la producción, distribución y consumo de los productos agrícolas, es también aceptada aunque menos reconocida. Sin embargo, como la elaboración de la estadística agrícola, como la investigación científica, requieren gastos que no dan una retribución directa y palpable, el gobierno ha preferido generalmente fomentar la agricultura careciendo de las bases estadísticas indispensables que orienten ese fomento, cuando en realidad, toda labor de fomento tiene que comenzar por un inventario de las existencias presentes y las tendencias a través del tiempo.

La Contraloría General de la República es el organismo mejor capacitado y autorizado para asumir la responsabilidad de la estadística agrícola. Sin embargo, otras instituciones del gobierno, tales como la Sección de Economía Rural del Ministerio de la Economía, la Caja de Crédito Agrario, etc., están directamente interesadas en que la estadística agrícola se lleve a cabo con un criterio estrictamente técnico. Para evitar duplicaciones sería aconsejable el establecimiento de una oficina central de estadística agrícola, adscrita a la Contraloría, en la cual tengan representación, bien en las directivas que determinen el plan técnico, o bien suministrando cooperativamente personal técnico, o ambas cosas a la vez, las diversas entidades oficiales directamente

interesadas en la elaboración correcta de la estadística agrícola.

Es conveniente anotar que en el pasado se ha cometido el error de buscar el dato estadístico por conductos no siempre satisfactorios, descuidando el punto de vista que debe imperar y que es: *entre más cercana sea la recolección de la estadística al punto de origen, más probabilidades de exactitud tiene los datos*. Por ejemplo, no es al alcalde del pueblo a quien se le deben solicitar los datos de producción, sino al campesino productor, por conducto de empleados preparados especialmente.

FALTA DE COORDINACIÓN EN MATERIAS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA.—La investigación científica, casi más que cualquiera otra rama de la agricultura, requiere un organismo central de control y planeamiento. Cuando este organismo no existe no hay unidad de criterio; se incurre en duplicaciones innecesarias y costosas; y, lo que es más, no es posible la utilización apropiada de los resultados de la experimentación; y pueden deslizarse errores por falta de una crítica severa y apropiada. La necesidad de la creación de una dirección de investigación científica en el Ministerio de la Economía Nacional, ha sido reconocida y pedida por distintas entidades e individuos. Es imperioso, sin embargo, insistir sobre la urgente necesidad de esa dirección central, si se ha de racionalizar la investigación y pasar de lleno del plano de estudios de aclimatación, en que consiste hoy día con contadas excepciones el trabajo de las granjas experimentales, al plano de la verdadera experimentación e investigación científicas.

VALOR DEL ESTÍMULO REGIONAL.—En un gobierno centralista existe naturalmente la tendencia a exagerar las ventajas de la centralización y a depreciar las ventajas de la

descentralización. Casos hay en que la nacionalización ha sido enteramente benéfica para la Nación y el Departamento, tales como los de la nacionalización de la Escuela de Agronomía de Medellín y de la Estación Agrícola Experimental de Palmira. Otros ha habido en que el excesivo centralismo ha perjudicado la labor departamental, como el de la Granja Agrícola de Turbaco, Bolívar, cuando pasó a ser administrada por el Ministerio de Educación. Casos hay también, muy elocuentes, de lo que se puede hacer gracias al estímulo departamental, tales como las Granjas Departamentales del Valle, la Colonia Agrícola de Turbaco, Bolívar y la Granja Algodonera del Atlántico.

Así como es necesario en muchos casos una uniformidad central de criterio, es conveniente también aprovechar el estímulo por lo propio, la realidad de criterio, el incentivo de la competencia, que ofrece como ventajas un descentralismo bien entendido.

Un ejemplo admirable de lo que se puede hacer por la coordinación del criterio nacional y el departamental, es el de las conferencias anuales de agrónomos de Santander. Allí se reúnen en Bucaramanga, al finalizar el año, todos los agrónomos que trabajan en el Departamento, bien sean nacionales o departamentales, y elaboran conjuntamente un plan agrícola para el año siguiente. Imperan allí el incentivo del esfuerzo departamental y la labor coordinadora del criterio nacional.

EL CASO DE LAS CAMPAÑAS DE ARROZ Y ANTI-PALÚDICA.— Un ejemplo vivo de la necesidad de coordinación de las distintas entidades nacionales interesadas en la agricultura es el de la campaña de fomento del cultivo del arroz, del Ministerio de la Economía Nacional, y la campaña anti-palúdica del Ministerio de Trabajo. Por intermedio de los agrónomos a su servicio ha logrado el Ministerio de la Economía

intensificar el cultivo del arroz en muchas regiones del país; y por intermedio de sus médicos ha tratado el Ministerio de Trabajo de reducir los cultivos del arroz. El caso es claro: el Ministerio de la Economía quiere el incremento del cultivo para ensanchar la economía nacional, dejando de reconocer, sin embargo, el peligro que los terrenos anegados representan para el material humano de la región. La campaña anti-palúdica, por su lado, justamente alarmada por el aumento palpable y comprobado del paludismo en la Zona Bananera desde que la Zona comenzó a cultivar arroz, quiere impedir que siga aumentando ese cultivo.

Los dos ministerios están justificados en sus campañas. Pero, por lo mismo que el interés de ambas campañas es en definitiva el agricultor colombiano, es evidente la necesidad de una coordinación de las dos para llegar a un acuerdo satisfactorio. Puede que la solución estribe en una enérgica campaña de higiene en los centros arroceros, o en una zonificación que limite las regiones donde se cultive el arroz. En todo caso una acción combinada, más bien que un antagonismo que sorprende al agricultor, es la necesidad evidente e inmediata.

CONTROL DE LAS ESCUELAS AGRÍCOLAS VOCACIONALES.— Una necesidad imperiosa del país es la de las escuelas vocacionales, a las cuales ya se les dio el impulso inicial. Pero surge de este problema, como en tantos otros problemas agrícolas, la necesidad de la coordinación de los distintos organismos de gobierno interesados en la solución.

Entre nosotros se adoptó la tesis del control de las escuelas vocacionales agrícolas por parte del Ministerio de Educación Nacional. Lo fundamental en esto, no es qué organismo tenga el control, sino qué criterio debe imperar. Personalmente, me parece más apropiado capacitar en pedagogía a un agrónomo, que enseñarle agricultura a un

maestro, porque el amor por la tierra y la vida del campo es algo que no se puede improvisar ni infundir a la fuerza. Para despertar una vocación agrícola en un muchacho es necesario, ante todo, poseerla uno mismo. El agrónomo familiarizado con la razón de ser de la vida rural y sus problemas, puede adquirir el «método» de transmitir sus conocimientos a muchachos rurales. En cambio, es muy difícil lograr de un maestro el espíritu agrícola, a menos que venga de una comunidad agrícola y se haya familiarizado con la vida rural. La Universidad de Cornell, en el Estado de Nueva York, Estados Unidos, ha decidido, en materia de educación vocacional agrícola, exigir como requisito indispensable de admisión que el futuro maestro vocacional haya sido educado en un ambiente rural, y orientar su plan de estudios, ante todo, hacia una preparación agrícola «complementada» con enseñanza de pedagogía.

En Colombia no nos faltan agricultores; nos faltan «buenos» agricultores. Esa es la razón de ser de la escuela vocacional agrícola. Por eso, en las condiciones actuales del país, me parece indispensable orientar la educación vocacional en el sentido de escoger muchachos de familias de agricultores y enseñarles «mejores» prácticas, y «no» tratar de despertar el amor por el campo en muchachos traídos de la ciudad.

Labor de las estaciones experimentales

ESTUDIOS DE ACLIMATACIÓN.— Las granjas y estaciones experimentales han concentrado sus labores en estudios de aclimatación, selección y propagación de variedades y semillas. Estas labores, siendo fundamentales y esenciales, y aun apropiadas para el comienzo de una labor de experimentación, resultan inadecuadas cuando la agricultura ya

comienza a pasar del estado de expansión ilimitado al que requiere una racionalización.

UBICACIÓN DE LAS ESTACIONES EXPERIMENTALES.—En contados casos ha imperado un criterio científico e imparcial en la escogencia de los terrenos y de la región en que se han ubicado las estaciones experimentales. Son generales los casos en que esa determinación ha resultado de: 1) un criterio de conveniencia política, como el que ubicó la Granja Tabacalera de Piedecuesta en el corazón de la región cañamelera de Santander, donde el tabaco se cultiva en pequeña escala; 2) un criterio mal entendido de una economía en la compra del terreno, ubicando la granja no en los terrenos más apropiados para sus fines, sino en terrenos conseguidos a menor precio.

La mala escogencia de los terrenos ha resultado en situaciones difíciles, como el de la granja de frutales de Villamaría, Caldas, colocada en un terreno de declive fuerte, donde es excesivamente costoso e impráctico el establecimiento de semilleros y almácigos. La granja equina de Michú, en cambio, es un magnífico ejemplo de adaptación al medio. Los establos fueron construidos con materiales de la región, en el estilo más apropiado para el clima y dentro de un presupuesto económico. Así el ganadero puede ir a la granja y ver una demostración de cómo construir económicamente unos establos apropiados.

No soy partidario de que se ubiquen las estaciones experimentales en terrenos excelentes que sean los mejores de la región. Al contrario, creo necesario que los terrenos sean típicos de la región y de las condiciones en que los agricultores tienen que trabajar. Por ejemplo, Villamaría tiene la ventaja de que en sus cultivos de frutales usa terrazas que, en resumidas cuentas, tendrá que ser también el sistema que use el agricultor del Quindío.

Otro aspecto del mismo problema es el siguiente: ¿conviene tener granjas especializadas en un solo cultivo, o estaciones experimentales que lleven a cabo investigaciones en distintas ramas? Me parece que se ha exagerado un tanto en el criterio de granjas especializadas. La granja especializada, si bien es cierto que ofrece ventajas de concentración de esfuerzos en un solo producto, y de ubicación en el centro de la región productora, ofrece las desventajas enormes de una duplicación de personal, de material y de esfuerzos. Como lo anota el doctor H. V. Geib, Consejero de Agricultura de la Embajada Americana en Bogotá, en su informe al Gobernador del Departamento de Santander, es raro el caso en que se requiere el tiempo total de un agrónomo en una sola investigación, y por esto, se ha encontrado más conveniente en el Estado de Tejas, combinar bajo una misma estación experimental varias ramas de investigación.

Una serie de estaciones experimentales centrales como las de Palmira, Armero, Sevilla, etc., ofrecen, sobre la granja especializada en un cultivo, las ventajas de: 1) evitar duplicación de personal y equipo; 2) evitar duplicaciones de investigación; 3) coordinar y complementar los experimentos. Un plan de estaciones experimentales centrales requiere naturalmente el establecimiento de campos de demostración y ensayo en las regiones que tengan condiciones climáticas o de suelos diferentes a los de la estación, pero en los cuales se utilicen los resultados preliminares ya obtenidos en la estación central. Palmira, con su plan de varias ramas de investigación y las subestaciones de réplica, ofrece una organización que parece muy aconsejable en nuestro medio, y que debería adoptarse por las otras estaciones experimentales nacionales.

Otro ejemplo curioso de falta de coordinación es el criterio con que se han mantenido perfectamente independien-

tes las granjas ganaderas y las agrícolas, como si la ganadería y la agricultura no fueran inevitablemente complementarias.

NULIDAD DE LA EXPERIMENTACIÓN SIN UN SERVICIO DE EXTENSIÓN.—Así como una campaña de extensión que no esté basada en la experimentación es peligrosa y dañina, la única razón de ser de la experimentación es la extensión. La labor de la estación experimental no está sólo en desarrollar mejores variedades, determinar mejores prácticas agrícolas, etc., sino también en hacer llegar al agricultor los resultados de sus experiencias, para inducirlo a que utilice las variedades mejoradas, introduzca las prácticas más recomendables, etc.

En Colombia hemos tenido ejemplos tristes de la falta de experimentación y extensión. Cuando se arruinó por la sigatoka y la guerra el cultivo del banano en la Zona Bamanera del Magdalena, el gobierno intentó salvar la economía de la región implantando nuevos cultivos. Uno de los cultivos que se consideró apropiado fue el de ajonjolí, y según datos del gerente de la Cooperativa Agrícola del Magdalena, se logró que los agricultores sembraran más de 5.000 hectáreas de este cultivo. Pero como no hubo labor previa de investigación, se sembró el ajonjolí de tal modo que la cosecha coincidió con la época de lluvias, lo cual arruinó el cultivo y desbarató todos los planes de crédito que se habían hecho con base estimada en un rendimiento de 1.000 kilogramos por hectárea, y que en la realidad no fue sino de 400 kilogramos por hectárea. Las consecuencias fueron desastrosas: el agricultor perdió fe en el cultivo y en quien se lo aconsejó; lejos de salvarse la economía de la región, se le dio un golpe más; y se averió la seguridad financiera de la Cooperativa Agrícola del Magdalena.

LA ENSEÑANZA DE LAS PLAGAS.—Como dice el doctor H. V. Geib en su informe al Gobernador de Santander, la experimentación debe adelantarse al «futuro». Un ejemplo tenemos en Colombia en el que la visión y la previsión salvaron una industria agrícola de la ruina: el ejemplo de la campaña contra el mosaico de la caña de azúcar, prevista y llevada a cabo por la Estación Experimental de Palmira.

Tenemos también elocuentes ejemplos de ruina de industrias agrícolas por falta de experimentación. El ejemplo de la destrucción de la industria del cacao por la «escoba de bruja», del cual son testigos los inmensos cacaotales abandonados en Río Grande, Micuro y otras regiones del Golfo de Urabá, en el Alto Sinú, etc. Una enfermedad que nos convirtió de exportadores de uno de los mejores cacaos del mundo en importadores de un producto inferior. O el ejemplo de la industria del coco hace 15 ó 20 años, que se intensificó estimulada por la demanda y buenos precios de la copra, y al intensificarse hizo favorable el desarrollo de la «porroca» que se encargó de acabar con las coqueras. Hoy, nuevamente estimulado el mercado por la demanda de guerra por la copra se están levantando cientos de coqueras en el valle del Sinú, y ya comenzó nuevamente su labor devastadora la «porroca» sin que se haya hecho nada por proteger la industria naciente.

Colonización y parcelación

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.—La colonización, la inmigración, la parcelación, son temas del día que se refieren todos al mismo problema: el de la redistribución racional de la población en las tierras.

A Colombia no le faltan ni población ni tierras. Lo que sí necesita es una «distribución» más apropiada de la po-

blación y una «utilización» más apropiada de las tierras. Hoy día vivimos estrechos en las faldas de las montañas, aferrados al minifundio, forzados allí por la insalubridad del clima en los terrenos bajos y planos. Comprendemos que la «expansión al oeste», —el ejemplo magno del pueblo norteamericano—, no es aplicable a nuestros Llanos Orientales, y escondemos nuestra falta de dinero y de técnica en un pesimismo fundado en el complejo de inferioridad del trópico. No vemos el ejemplo magnífico del Brasil, que a base de técnica y esfuerzo está realizando una «marcha al oeste» en pleno corazón de la selva tropical.

Este problema requiere el estudio técnico de sus distintas fases: 1) Saneamiento de los climas bajos donde existen terrenos inmensos de excelentes cualidades agrícolas. El «imposible» que han logrado los norteamericanos en Panamá, y entre nosotros, en «El Centro», cerca a Barrancabermeja. 2) Migración de la agricultura a los valles fértiles y de la ganadería a las faldas de la montaña, donde los cultivos agrícolas van acabando los suelos por erosión. 3) Zonificación de cultivos de acuerdo con las regiones más adaptables al cultivo por su clima, suelos, facilidades de transporte, etc., y no con un criterio regionalista de auto-suficiencia. 4) Explotación racional de las haciendas que hoy producen ineficientemente bajo la dirección de dueños austeros.

México resolvió su problema agrario por medio de la revolución social armada. Rusia, por la dictadura estatal. Dinamarca por medio del cooperativismo. Estados Unidos y Brasil por medio de la técnica. En Colombia existen incipientes tendencias y grupos que quieren resolver el problema por medios tan distintos como los mencionados arriba, y otros más. Cualquier acción forzada es innecesaria y contraproducente. Ya hemos visto en Colombia los ejemplos desafortunados del unirismo en Cundinamarca y del comu-

nismo en la Zona Bananera. Creo que es la tecnificación y racionalización de la producción agrícola la llamada a resolver el problema en Colombia. El plan de fomento de la Caja Agraria parece estar llamado a solucionarnos nuestro problema agrario por medio del fomento técnico y el crédito reproductivo.

CRITERIO DE COLONIZACIÓN.—Así como creo conveniente la orientación de la educación vocacional agrícola para mejorar las prácticas de los agricultores e hijos de agricultores, más bien que crear agricultores, creo que la colonización debe hacerse con elementos ya adaptados al medio más bien que tratando de mover agricultores de clima frío a climas cálidos, o de hacer agricultores de albañiles.

Fray Luis de Santa Teresita regenta la Concentración Escolar de Urabá, una demostración que el Departamento de Antioquia ha hecho de cómo se puede colonizar. Han recogido muchachos de la región, a quienes se lleva al internado de Río Grande, en donde se les instruye, se les ofrecen mejores sistemas de vida, y se les enseña agricultura «haciendo», laborando en terrenos y en condiciones en que han de trabajar después. El plan del Padre Luis contemplaba entregar a cada muchacho que terminara su internado un lote desmontado de 20 hectáreas, con una casa modesta pero higiénica, y darle semillas, elementos de trabajo, 12 gallinas, un par de cerdos de cría, una vaca lechera, y hasta mujer, pues el plan contemplaba el establecimiento de un internado similar en Turbo, para muchachas, y la vida social necesaria para que los muchachos escogieran una compañera. Desgraciadamente este plan está en peligro de fracasar por falta de dinero. Con respecto al criterio de colonización, dice el Padre Luis:

“Sin descanso hay que repetir que para la colo-

nización de estas ubérrimas comarcas no puede pensarse en la inmigración de familias del interior. Ello hay que descartarlo por ahora. El caso de Villa Artega está muy reciente como para que pueda ser olvidado”.

Otro ejemplo interesante es el de la granja agrícola primaria de Turbaco, Bolívar. El Departamento lleva allí a un muchacho de cada municipio, le da facilidades de higiene, servicios médicos, buena alimentación, y le enseña a mejorar sus prácticas agrícolas, haciéndole mantener y ser responsable de una parcela de terreno. El plan es deficiente en cuanto contempla sólo un año de internado, el de segundo de bachillerato, en el cual no se alcanza a imprimir una verdadera vocación al muchacho, y, al contrario del plan de la concentración de Urabá, no se le ofrece algo concreto para cuando termine su internado.

En la Zona Bananera se procedió a la parcelación sin un estudio previo de los cultivos, y se duplicó el minifundio. Una vez que la Estación Agrícola Experimental de Sevilla comience estudios, se podrá orientar técnicamente la parcelación de la Zona Bananera, y se podrán explotar racionalmente tierras excelentes por sus condiciones de: 1) abundantísimas aguas de riego; 2) terrenos planos, friables, adaptables para la mecanización; 3) buenos mercados y vías de comunicación; 4) suficiencia de brazos.

Pensamiento agrícola

AGRICULTURA Y GANADERÍA.—En Colombia nos hemos acostumbrado a usar el término «agricultura» para referirnos a los cultivos, y «ganadería» para referirnos al ganado, como si la ganadería no fuera una fase de la agricultura.

Pero esa separación inconsciente e intrascendente de términos, refleja la obstinación con que nos hemos empeñado por todos los medios posibles en hacer de la «agricultura» y la «ganadería» dos ramas incompatibles. Tenemos una dirección de agricultura y otra de ganadería en el Ministerio de la Economía; tenemos sociedades de agricultores y sociedades de ganaderos; tenemos granjas agrícolas y granjas ganaderas; tenemos escuela de agronomía y escuela de veterinaria, y enemistad entre agrónomos y veterinarios. Esa distinción refleja también la pugna existente entre agricultores y ganaderos y la separación de factores económicos en que se desenvuelven la agricultura y la ganadería.

En Colombia, el ganadero es el agricultor rico, el que se da el lujo de pastar ganado en los terrenos fértiles y propios de los valles planos. Y es claro. La ganadería es una ocupación más fácil, que no requiere la presencia constante del dueño y no tiene los riesgos que tienen los cultivos. Y si es cierto que requiere un capital mayor para comenzar, también paga mejores dividendos por la cantidad de trabajo que se le dedica.

El agricultor por su parte, es en Colombia por lo general el individuo sin capital, sin terrenos propios, que se gana un mal jornal trabajando intensamente unos cerros en proceso de erosión.

Así el tabacalero de Santander, que arrienda tierras en aparcería, según el director de la granja tabacalera, “no hace sino ganar un jornal bajo como remuneración de sus esfuerzos sin obtener utilidad de ninguna especie”; el algodonero de la costa atlántica recibe en préstamo del ganadero propietario de la tierra unas dos o tres hectáreas, con derecho de prepararlas para cultivar algodón por dos años. A los dos años, cuando se aproxima la mejor cosecha, le entrega terreno en pastos al ganadero, quien beneficia la cosecha y luego echa el ganado. Bajo este sistema, el costo aproximado

de preparar la tierra, según estudios del gerente de la Cooperativa Algodonera de la Costa Atlántica, es de \$ 20.00 por hectárea; y el valor de las tierras es de \$ 20.00 a \$ 30.00 por hectárea; es decir, al agricultor se le va en gastos lo que se le iría en comprar la tierra, si tuviera facilidades apropiadas de crédito. Por complejo que sea el problema, es evidente que una solución es necesaria, si se quiere que la agricultura salga del estado rudimentario en que está y pase a ocupar el puesto que todos creemos que ocupa hoy en la economía nacional. Sólo con una mejor utilización de las tierras y una racionalización de los cultivos, lograremos suplir las deficiencias que hoy tenemos en productos básicos de alimentación, para el cultivo de los cuales tenemos terrenos y climas apropiados.

NECESIDAD DE DIVERSIFICAR EL CRITERIO AGRÍCOLA.—Como en Colombia hemos tenido sólo una escuela de agronomía, ya que la Escuela Superior de Agricultura Tropical en Cali está apenas en sus comienzos, hemos resultado con una uniformidad de criterio en materias agrícolas, que no es aconsejable. En países como los Estados Unidos, en donde hay cerca de cien escuelas de agricultura, existe una diversidad benéfica de pensamiento. En materias de economía agrícola, por ejemplo, las universidades de Cornell y de Harvard mantienen, con un criterio puramente científico, dos puntos de vista opuestos. Una pugna científica resulta en un mejoramiento del criterio, y la tesis que triunfa es generalmente la más aceptada, y cuando se pone en práctica como plan de gobierno, está sometida a la oposición depurante de la escuela que sostenga criterios opuestos.

Sin implicar un deseo de restarle prestigio a la Escuela de Agronomía de Medellín, antes al contrario, con el deseo de que la Escuela se supere a sí misma, sería partidario de darle el impulso que el doctor **Ciro Molina Garcés**, Secre-

tario de Agricultura del Valle, ha venido solicitando ahincadamente para la Escuela de Agronomía de Cali.

El plan del doctor Molina Garcés consiste en nacionalizar la Escuela de Agronomía de Cali y trasladarla del mal edificio en que funciona en Cali, al edificio que con un criterio incomprensible, está construyendo el Ministerio de Gobierno con destino a una penitenciaría en terrenos de la Granja de Palmira. El edificio es fácilmente adaptable y se completaría la función de Palmira, dándole el carácter que debe tener una institución de esa naturaleza, es decir, la triple función de experimentación, extensión y enseñanza.

Cierto que mantener dos escuelas de agronomía implica mayores gastos, pero el país está no sólo en capacidad de hacerlo, sino que se pagaría la inversión en la forma del estímulo que recibiría el pensamiento agrícola, y una conciencia agrícola es, ante todo, la base necesaria para cualquier plan de acción agrícola.

Hemos tenido en Colombia, en el pasado, una pugna entre agrónomos, entre veterinarios, y entre agrónomos y veterinarios, pero no una pugna científica de criterios, sino pugnas de grupos y de individuos. Afortunadamente esos frotos han desaparecido casi totalmente, y hoy día los agrónomos tienen una conciencia de unidad que es benéfica por cuanto le forma ambiente a una profesión que el público ha tendido a considerar como secundaria.

ESTÍMULOS FALSOS A LA AGRICULTURA.—Aunque reconozco la necesidad de estimular el desarrollo agrícola del país por medio de la ayuda directa al agricultor, creo que se ha exagerado en esta tendencia, y se ha llegado a darle estímulos falsos al agricultor, que no encajan dentro de la realidad económica del país. Me refiero a asuntos de bonificación, subsidios, fijación de precios, etc.

Por ejemplo, es absolutamente indispensable la acción

tutelar del Estado en lo que respecta a un crédito democrático como manera de fomentar la agricultura. Pero el sentido del crédito agrícola tiene que ser reproductivo, es decir, un instrumento de trabajo para el agricultor, que le permita vivir y producir de tal modo que logre formarse una independencia económica. Pero es maligno el crédito cuando se exagera su democratización hasta el punto de querer hacer del mismo un regalo por medio del cual puede producir un agricultor en forma antieconómica. Se llega entonces a casos como el que causó la ruina de la Cooperativa Bananera del Magdalena cuando, al decrecer el mercado de bananos, los agricultores usaron el crédito para «tapar el roto», según expresión del señor Ortiz Gómez.

Igualmente falsa y peligrosa resulta para la agricultura una política inacertada de fijación de precios. La producción agrícola depende de un sinnúmero de variables cuyo control es extremadamente complejo y en muchos casos imposible. No se pueden «intervenir» las lluvias, por ejemplo. La variación de costos de producción del mismo artículo varía no sólo de región a región, sino en haciendas de la misma región. La fijación de precios, por lo tanto, requiere una estadística detallada y elástica que contemple no sólo los factores que intervienen en el costo de producción, tales como valor de las tierras, jornales, etc., sino también, las variaciones que ocurren en el mismo producto en la misma región día por día, semana por semana, y mes por mes. En teoría, la fijación de precios puede ser acertada, pero en la práctica, especialmente en un país donde se carece de estadística agrícola, la intervención en los precios es no sólo aventurada sino peligrosa. Por ejemplo, un precio que no reconozca las variaciones en costo de producción por regiones y a través del tiempo, es un estímulo falso al agricultor que saca productos de mala calidad y coloca en pie

de inferioridad al agricultor en pequeña escala, que tiene necesariamente mayor costo por unidad de producción.

Una política de fijación de precios mínimos con diferenciales para premiar la calidad, puede ser un estímulo benéfico, y en el caso del tabaco en Santander es una imperiosa necesidad; pero una política de fijación de precios máximos es peligrosa y contraproducente.

Está bien que el Estado suministre gratuitamente semillas mejoradas, o provea a precio de costo la maquinaria agrícola, en un esfuerzo por mejorar la calidad de los productos y la eficiencia de las prácticas agrícolas; pero esta política tiene el inconveniente de acostumbrar al agricultor a producir en condiciones que pueden resultar antieconómicas. Me parece más sano el criterio que establece un precio mínimo a los servicios o elementos suministrados por el gobierno. Villamaría, por ejemplo, da árboles frutales al agricultor por \$ 0,30 centavos, y al exigir un desembolso de parte del agricultor, tiene una garantía de que sólo los individuos realmente interesados solicitan ese servicio; y de que cuidarán los árboles para proteger su inversión.

El papel del Estado en el fomento agrícola no debe ser en ningún caso el de hacerle todo al agricultor y suministrarle todo gratuitamente sino el de «rehabilitarlo» y ayudarlo para asegurarle una independencia económica.

CAPITALISMO, COOPERATIVISMO Y MONOPOLIO.—La agricultura, especialmente una agricultura incipiente como la nuestra requiere la intervención del Estado, pero no la política interventora exagerada que llega hasta el extremo de crear monopolios agrícolas e industriales para entidades del gobierno, sino una intervención reguladora que deje amplio lugar a la iniciativa privada.

Lo que es contraproducente del capitalismo es el «monopolio». Aquí tenemos el ejemplo del monopolio del tabaco

por una sola compañía manufacturera de cigarrillos. Se han dado muchos casos en que los agentes de la compañía no permiten al tabacalero presenciar la pesada de su tabaco, ni enterarse de cómo es clasificada su hoja, ni saber qué precios le han sido cotizados. Recibe simplemente el monto total de la venta, sin explicaciones de ninguna especie. Otras veces tiene que dar el tabaco a precios ínfimos más bien que perder totalmente la cosecha. Esta política naturalmente ha hecho que el tabacalero santandereano gane simplemente un mal jornal como remuneración por su trabajo; no le ha permitido levantar su nivel de vida y aumentar su capacidad adquisitiva, y finalmente, lejos de estimular la producción de mejor tabaco, la ha mantenido en el mismo estado rudimentario. Es este uno de los casos en que la intervención del gobierno se hace necesaria para la fijación de precios mínimos del tabaco; para la inspección oficial de la hoja con el objeto de garantizar los precios de acuerdo con la calidad; y para facilitar crédito que le permita al tabacalero adquirir en propiedad las tierras y construir canchales apropiados.

Santander es un Departamento productor de materia prima que carece de industrias manufactureras. Así el tabaco y el fique santandereanos son beneficiados en Antioquia para la producción de cigarrillos y sacos de fique. En la conferencia de agrónomos que tuvo lugar recientemente en Bucaramanga, se estudió un plan para el establecimiento de la industria del fique en Santander. Con muy buen criterio se decidió fomentar la industria a base de plantaciones no menores de 10.000 matas, con el objeto de utilizar máquinas desfibradoras realmente eficientes. En cambio en Caldas el fomento del fique se orientó con un criterio de industria familiar que resultó impráctico. Allí colocó estratégicamente el Departamento máquinas desfibradoras, pero el campesino prefirió seguir desfibrando su fique en casa,

con carrizo, más bien que llevar las hojas a la desfibradora.

En un país como el nuestro, de topografía tan accidentada y de medios de comunicación aún deficientes, es necesario «agrupar». En el caso del fique, resulta antieconómico usar máquinas desfibradoras ineficientes en plantaciones muy pequeñas, y es preferible fomentar plantaciones de tamaño suficientemente grande como para que puedan mantener desfibradoras que den buen rendimiento.

Nuestro problema no es parcelar, sino aumentar la capacidad productiva del minifundio; no es estimular al agricultor aisladamente, sino fomentar el cooperativismo.

EL PROBLEMA DE LA DISTRIBUCIÓN.—Considera el señor Ortiz Gómez que el problema fundamental de la agricultura en Colombia, es el de «distribución». Evidentemente, aún no hemos abandonado en Colombia, como lo dice el doctor Romero Manrique, la idea de la auto-suficiencia regional. Todavía pretendemos cultivar en cada región toda clase de productos, aunque resulte antieconómico.

Es cosa parecida a ese criterio con que todavía discutimos si se debe vender ganado sinuano al mercado de Panamá, alegando en contra de esa política que otras regiones del país tienen una deficiencia en ganado. Es decir, se pretende que el ganadero del Sinú deje de vender a buen precio un novillo en Panamá, y lo pierda porque un colono en Leticia podría utilizar la carne de ese novillo. Y tampoco quieren muchos que importemos ganado de Venezuela a la región de Cúcuta, donde hay déficit de ganado, porque en el Sinú hay exceso de ganado.

Se insiste muchas veces sobre las ganancias fabulosas del intermediario, como si el intermediario no prestara servicios indispensables y tomara riesgos que otros no toman. Ni el productor sabe vender, ni el consumidor sabe comprar; el intermediario asume la función de hacer posible la

compra y la venta. Se alega que las cooperativas acabarán con el intermediario, cuando en realidad lo que hacen es «asumir» las funciones de intermediarios.

No creo pues que el problema de la distribución en Colombia sea el excesivo costo del intermediario. Creo más bien que sea una combinación de: 1) excesivo costo de los transportes o falta de transportes adecuados; 2) falta de almacenes de depósito; 3) falta de zonificación de las regiones productoras.

El abaratamiento de los transportes reducirá en mucho el costo de los artículos alimenticios en el mercado. El establecimiento de almacenes de depósito le permitirá al agricultor regular la venta de su producto más bien que tener que inundar el mercado en tiempo de cosecha y vender a precios mínimos. La zonificación de las regiones productoras permitirá localizar la producción en las regiones que por su clima, suelos, costos de producción y facilidad de salida al mercado, permitan una mayor producción de mejor calidad y a menor costo.

NECESIDAD DE LAS INVESTIGACIONES DE CAMPO.—Ya que en Colombia no hemos logrado hacer un censo agrícola, bien por falta de dinero o porque no logramos ponernos de acuerdo, convendría estimular el estudio de los problemas básicos en economía agrícola por el sistema de «reconocimientos» o «field survey».

Por este método se estudian los problemas con un criterio objetivo, obteniendo la información directamente del agricultor, el distribuidor, etc., y se escogen las regiones donde se lleva a cabo la investigación de tal manera que sean representativas.

Por ejemplo, convendría saber si es o no ineficiente la producción en las grandes haciendas manejadas por dueños ausentes; qué radio abarca el mercado de Bogotá y qué fac-

tores constituyen el costo del producto; qué condiciones económicas regulan la producción en una región típica de cultivos mixtos de clima medio; qué factores representan el costo de producción de determinados productos en determinadas regiones, etc.

Es común entre nosotros el sistema de adoptar un punto de vista primero y luego obtener la información necesaria para probarlo; otras veces, el de recoger la información en fuentes prejuiciadas o mal informadas y dar el dato como representativo. Por eso me parece fundamental insistir sobre la necesidad de implantar el sistema objetivo, imparcial y representativo de los reconocimientos.

2

**SINTESIS
PANORAMICA
DE LA
ECONOMIA
AGRICOLA
EN COLOMBIA**

Introducción

No tiene por objeto el presente trabajo hacer un análisis cuidadoso, detallado y completo de las manifestaciones que presenta la economía agrícola en Colombia; se quiere únicamente hacer una síntesis panorámica, lo cual lógicamente impide profundizar el estudio, detallar los análisis, y obliga a generalizar acaso indebidamente en un estudio que es de por sí incompleto, ya que toca el «inagotable tema de la economía agrícola del país»¹. Se ha preferido, al hacer esta presentación, referir al lector a estudios que desenvuelven con mayor amplitud los temas sintetizados.

Por ser la economía una ciencia esencialmente dinámica se hace necesaria la referencia al tiempo. Esta síntesis

¹ GARCIA CADENA, A. Algunas ideas elementales sobre problemas colombianos. Bogotá. Voluntad, 1943. pp. 55, 216-219, 237-240, 261.

Artículo publicado en la revista "Universidad Nacional de Colombia" 1 (5): 217-240, 1946.

se limita al momento actual; las condiciones pueden variar y, por tanto, las ideas o apreciaciones expuestas aquí, modificarse sustancialmente.

Apreciar en Colombia las manifestaciones numéricas de la economía agrícola, medir el fenómeno económico para apreciarlo con exactitud es, en la mayoría de los casos, extremadamente difícil, cuando no imposible. Si se recuerda que en el país no se ha levantado el primer censo agropecuario; que la Dirección Nacional de Estadística se abstiene de considerar las estadísticas agropecuarias¹; que no existe un servicio organizado de información de cosechas, ganados y mercados; y que las estadísticas disponibles son en su mayor parte aproximadas e inadecuadas, se verá fácilmente la dificultad que entraña emitir conceptos fundamentados en la realidad estadística. A esto es necesario agregar que el campo investigativo en economía agrícola está prácticamente virgen en el país. Sólo se dispone de unos pocos estudios aislados, incompletos e insuficientes.

Aunque los principios económicos son únicos e invariables, la forma como se presentan y los efectos que causan están sujetos a una permanente mudanza. Igualmente varía la interpretación que se da a los hechos económicos. Las ideas aquí expresadas en muchos casos son personales, frecuentemente se basan en hipótesis más bien que en hechos, y están sujetas a revisión. No se ha pretendido dogmatizar; los temas que se tratan y las ideas que se presentan, se ofrecen únicamente como bases de discusión y de estudio.

Al hacer esta presentación, más bien semillero de ideas que investigación científica, se han querido destacar algunos de los problemas económicos que presenta en Colombia la

¹ COLOMBIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Estatuto orgánico de la estadística nacional; nota introductoria. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945.

explotación agrícola y señalar la importancia que tiene la investigación económica en cualquier plan de fomento agropecuario. Esta síntesis invita a los estudiosos a analizar los problemas económicos de la agricultura colombiana, en forma objetiva y metódica, a pasar de la palabra al hecho, de la hipótesis a la realidad investigada, de la estimación a la medida numérica.

Bases agrícolas de la economía colombiana

No comparto la opinión que, por otra parte respeto, de quienes sostienen que no es esencialmente agrícola la economía colombiana¹, ². Indudablemente es aún rudimentaria la estructura económica de Colombia, pero no puede negarse que es la agricultura la principal fuente de riqueza, producción, ocupación e intercambio del país, y, por tanto, el eje central de su economía. La propiedad rural y pecuaria representa la tercera parte de la riqueza colombiana, tanto como el subsuelo. Su rendimiento en producción es varias veces superior al de éste³. La industria agropecuaria contribuye al 60% de la producción anual⁴. El café ha representado en los últimos años entre 50 y

¹ DIAZ GRANADOS, M. J. Colombia ante la paz. Bogotá, Leticia, 1944. 229 p.

² PINEDA DE CASTRO, A. La economía agraria en Colombia. Colombia 1(6-7):101-110. 1944.

³ GOMEZ FERNANDEZ, M. Tratado de economía colombiana. Bogotá, Grancolombia, 1943. Caps. 1 y 2.

⁴ SAMPER, A. Utilización de las tierras marginales. Agricultura Tropical (Colombia) 1(10):43-45; (11):33-35. 1945.

80% del valor total de las exportaciones anuales^{1, 2}, y en la década de 1930 a 1940 alcanzó la exportación de café, bananos, cueros y tabaco, aproximadamente las dos terceras partes del total³.

No sólo es la agricultura, y principalmente el café, la mayor fuente de riqueza, producción y exportación del país, sino que la mayoría de las industrias colombianas, como cervezas, hilados y tejidos, ingenios azucareros, cigarros y cigarrillos, molinos y trilladoras de granos, aceites y grasas vegetales, y chocolates —para considerar únicamente las principales—, se abastecen de materias primas agrícolas, tales como cebada, algodón, caña, tabaco, caucho, cacao, oleaginosas y trigo, en su mayoría de producción nacional, con excepción del algodón⁴.

Por otra parte, el 70% de la población colombiana⁵ vive y trabaja en el campo (poblaciones de menos de 1.500 habitantes) y cerca del 75% de la población activa se dedica a la agricultura y a la ganadería⁶. Las anteriores consideraciones permiten, en mi concepto, afirmar lo que ha sostenido la mayoría de nuestros economistas —entre otros,

¹ ZULUAGA, Z., J. El comercio internacional colombiano en el Siglo XX. *Anales de Economía y Estadística (Colombia)* 3(2):13-38. 1940.

² ORTIZ, C. L. El comercio internacional en Colombia. *Colombia* 1(8-9):170-189. 1944.

³ WYLIE, K. The agriculture of Colombia. U. S. Department of Agriculture. *Foreign Agriculture Bulletin* n° 1. 1942. 160 p.

⁴ COLOMBIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Anuario general de estadística* 1943. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945. pp. 131-137.

⁵ COLOMBIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Censo general de la población* 1938. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942. v. 16, pp. 37, 39, 131, 154.

⁶ COLOMBIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Ibid.*

recientemente, Carlos Sáenz de Santamaría¹, Jorge Cárdenas Nannetti², Alfredo García Cadena—³, que la agricultura es hoy el eje económico de Colombia y la base fundamental de nuestra economía. De allí la importancia básica que en el estudio de la economía colombiana tiene la economía agrícola.

El medio geográfico colombiano

Cualquier estudio de la economía agrícola colombiana tiene necesariamente que comenzar por la investigación de los dos factores básicos de la economía: el medio geográfico, que determina los recursos naturales de que se dispone y en mucha parte las condiciones que permiten su utilización, y el hombre, o el elemento que explota los recursos naturales⁴,⁵.

No es el caso de entrar aquí a enumerar todos los factores geográficos que influyen en el medio agrícola colombiano; se destacan sólo algunos.

La posición geográfica de Colombia localiza al país en

- ¹ COLOMBIA MINISTERIO DE ECONOMIA NACIONAL. Informe del ministro de la economía nacional al congreso de 1944. Bogotá, Minerva, 1944. 4 v.
- ² CARDENAS NANNETTI. Teoría de la economía en Colombia. Bogotá, Siglo X, 1944. 405 p. En distintas partes se tratan temas que aquí sólo se mencionan.
- ³ GARCÍA CADENA, A. Op. cit.
- ⁴ IGLESIAS BENOIT, H. El desarrollo nacional. Colombia 1(6-7):91-100. 1944.
- ⁵ SAMPER, A. Conferencias de economía agrícola. Bogotá, Facultad de Administración Industrial y Comercial, 1944. p. ?

la zona tórrida, en el Continente americano, y con fácil acceso a dos océanos. Es sabida la desventaja comparativa para el desarrollo humano que tanto en lo físico como en lo psicológico atribuyen distinguidos científicos a la zona tórrida en relación con la templada. Sin embargo, el doctor Laurentino Muñoz¹ afirma que no hay climas impropios para el hombre, sino climas que no han sido dominados por la higiene. Desde el punto de vista de la producción, la altitud compensa en Colombia la latitud tropical, y en conjugación con la topografía, ha determinado una gran variedad de climas que permiten una variadísima producción agrícola. Colombia, en el corazón del trópico, produce cacao, caña, arroz y demás frutos tropicales, al mismo tiempo que la tierra entrega trigo, papa, cebada y otras cosechas, en la zona fría. Como se verá más adelante, es grande la importancia que las tres zonas climáticas —cálida, templada y fría— ejercen sobre la economía agrícola colombiana.

La localización, en el Continente americano tiene una doble implicación. La PRIMERA, que los destinos económicos del país son solidarios con los del bloque americano, en un mundo de creciente interdependencia internacional. La SEGUNDA, que Colombia, como país americano tropical, tiene o puede tener como principales mercados de su materia prima agrícola complementaria, los países americanos de la zona templada, especialmente los Estados Unidos y la Argentina. La postguerra ha traído un desmoronamiento de fronteras políticas nacionales, pero ha implantado en su lugar principios de solidaridad económica.

El fácil acceso a dos mares y su vecindad al Canal de

¹ MUÑOZ, L. Síntesis de los problemas sanitarios de Colombia. Universidad Nacional de Colombia nº 3: 289. 1945.

Panamá, hacen de Colombia un país favorecido para el intercambio comercial.

La accidentada topografía de la porción más densamente poblada del territorio colombiano ha traído múltiples consecuencias económicas. Entre éstas se destaca la dificultad de los transportes, que si en el siglo pasado fue causa del aislamiento, ha sido al mismo tiempo un vigoroso acicate para su superación. Al romperse el aislamiento en que el difícil transporte mantuvo a las distintas regiones, el país ha descubierto fuertes núcleos regionales de población numerosa y economía vigorosa y activa. Igualmente, la topografía ha conducido al rápido desarrollo comercial de la aviación, y a la inevitable zonificación productiva. Una vez vencida la topografía, será intenso y valioso el intercambio de variados productos agrícolas que la misma topografía permite producir. Por otra parte, si las vertientes y zonas altas han permitido el desarrollo de núcleos de población, que ahora han iniciado activamente la conquista del trópico¹, han encarecido también, a más del transporte, la producción agrícola. Ha podido la zona templada desarrollar el cultivo del café como fuente principal de producción agrícola, gracias a que su cultivo es esencialmente manual; pero, a medida que avanza el dominio del trópico por el hombre, se presenta una crisis de la producción en las regiones quebradas para aquellos productos que pueden producirse a costos más bajos en terrenos planos, donde el cultivo de la tierra es fácilmente mecanizable.

Las zonas tropicales mundiales, en contraste con las templadas, ofrecen una variabilidad grande en las llu-

¹ SMITH, T. L., DIAZ, J. y GARCIA, L. R. Tabio; estudio de su organización social rural. Bogotá, Minerva, 1944. 124 p.

vias^{1, 2} y en las épocas de sequía y verano, sobre las cuales se basa la siembra de los cultivos y la recolección de las cosechas, y presentan irregularidades climáticas que hacen extremadamente incierta la explotación agrícola. No debe exagerarse, sin embargo, la magnitud de los riegos físicos en las zonas tropicales en oposición a las templadas.

Para no alargar esta síntesis, no se mencionan otras condiciones del medio geográfico colombiano que, como la hidrografía, han tenido influencia directa en el desarrollo económico del país³. Igualmente se refiere al lector a obras de los especialistas en la materia en lo que se relaciona con el suelo.

La población rural colombiana

En términos muy generales y aproximados puede decirse que la población colombiana está repartida en terceras partes en relación a las tres zonas climáticas, proporción que es un tanto mayor en la zona cálida y un tanto menor en la zona fría. Sin embargo, la zona cálida ocupa algo más de las dos terceras partes del territorio colombiano, aproximadamente 15% la templada, y otro tanto la fría y paramuna⁴. Es decir, el peso de la densidad de población

¹ ALVAREZ LLERAS, J. Condiciones climáticas del país. Colombia 1(3-4):35-40. 1944.

² PEDRAZA, R. Variaciones de la temperatura y de la lluvia en la zona tropical y la zona templada. Anales de Economía y Estadística (Colombia) 3(3):15-34. 1943.

³ WITT, L. y SAMPER, A. Espinal; un caso de minifundio en Colombia. Agricultura Tropical (Colombia) 1(9):45-50. 1945.

⁴ SAMPER, A. Conferencias de economía agrícola. Bogotá, Facultad de Administración Industrial y Comercial, 1944.

está en las zonas fría y templada. Los doctores Smith, Díaz y García¹ han observado recientemente el desplazamiento paulatino que ha tenido la población colombiana, en su densidad, hacia las zonas cálidas.

Presenta Colombia, en contraste con otros países americanos, una distribución adecuada de la población, ya que dispone de núcleos urbanos numerosos dispersos en el país. Cerca del 60% de la población está en municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes².

Todos los Departamentos del país, con excepción del Atlántico, presentan mayor porcentaje de población rural que urbana; representan los mayores porcentajes rurales Boyacá (94%), Cauca (89%), y Nariño (83%), y los menores Atlántico (11%), Magdalena y Valle (56%), y Bolívar (58%).

No se entra aquí en consideraciones sobre distribución racial de la población colombiana³ y otros factores demográficos importantes.

Tipos de agricultura

TIPO DE AGRICULTURA se refiere a la distribución geográfica actual de los renglones agrícolas; ZONA AGRÍCOLA, a los renglones que «debieran» establecerse por las ventajas comparativas que para su explotación ofrecen las condiciones fi-

¹ SMITH, T. L., DIAZ J. y GARCIA, L. R. Op. cit.

² COLOMBIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Censo general de población 1938. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942. v. 16, pp. 37, 39, 131, 154.

³ SMITH, T. L. The cultural setting of agricultural extension work in Colombia. Rural Sociology 10(3):235-246. 1945.

sicas y económicas. El tipo de agricultura puede coincidir con la zonificación determinada como mejor, pero se refiere más bien a un hecho cumplido que, claro está, es el resultado de las experiencias de los agricultores a través de muchos años, precisamente para acondicionar mejor su producción a las condiciones físicas y económicas del medio.

No se han hecho en Colombia estudios técnicos para determinar tipos de agricultura, bien con base en extensiones cultivadas, cosechas producidas, o con rentas derivadas de las diversas explotaciones. Aparentemente los factores dominantes en la determinación de tipos de agricultura en Colombia han sido la topografía y la disponibilidad de capital, tierra y trabajo. Se sabe qué cultivos predominan en algunas regiones (como se verá adelante), pero no qué tipos simples o mixtos existen en realidad.

Anota Smith¹, que la topografía accidentada ha ocasionado en Colombia una segmentación de los tipos de agricultura, lo que ha dificultado el intercambio material y el de conocimientos y prácticas agrícolas. En esto tiene un reto a la acción el Servicio de Extensión Agrícola en Colombia.

La producción agrícola colombiana

La costumbre ha establecido en Colombia una distinción marcada entre «agricultura, café y ganadería». No sólo en teoría, sino también en la práctica se han divorciado los tres ramos de la producción agrícola; el gobierno adelanta campañas totalmente independientes para la agricultura (Departamento de Agricultura), ganadería (Departa-

¹ SMITH, T. L. Op. cit.

mento de Ganadería) y café (Federación de Cafeteros); se dispone de diferente personal —agrónomos y veterinarios— para las labores de fomento; existen estaciones y granjas experimentales independientes, asociaciones distintas, etc. No se va a entrar aquí a detallar el problema; es necesario anotar, sí, que la agricultura «incluye» la ganadería y el café, lógicamente, y que es un error económico de gran magnitud divorciar esas ramas de la producción agrícola —cultivos, café, y ganadería—, cuando la razón y la técnica enseñan que la verdadera explotación económica se obtiene cuando se complementan los cultivos con el ganado. Es grave el anterior error, como lo es dispersar los esfuerzos de los médicos veterinarios obligándolos a que abarquen en sus estudios y en su ejercicio profesional el ramo de la zootecnia, y su arte, la ganadería, campos éstos cuyo dominio natural es de la agronomía y de la agricultura. La perjudicial diferenciación entre el «café» y la «agricultura», llevada en todos los órdenes ha conducido hasta el extremo de que un economista colombiano ha llegado a afirmar que el país no es agrícola, ¡pero sí cafetero! ¹.

Gómez Fernández ² ha estimado en 1.500 millones de pesos la riqueza agrícola colombiana y Carvajalino ³ en otro tanto, aproximadamente, la riqueza pecuaria. La confrontación de cifras de distintos autores ⁴ permite estimar la producción agrícola anual (incluida la pecuaria) en no menos

¹ ALVAREZ LLERAS, J. Op. cit.

² GOMEZ FERNANDEZ, M. Tratado de economía colombiana. Bogotá, Ed. Grancolombia, 1943. Caps. 1 y 2.

³ CARVAJALINO JACOME, L. J. Un programa agrostológico nacional para Colombia. Agricultura Tropical (Colombia) 1(12):26-29. 1946.

⁴ SAMPER, A. Conferencias de economía agrícola. Bogotá, Facultad de Administración Industrial y Comercial, 1944. p. ?

de 500 millones de pesos. Los principales cultivos son, en su orden, por razón del valor anual de su producción, café, caña, maíz, papa y trigo. La ganadería ocupa un lugar igual al de la caña, en cuanto al valor de su producción.

En líneas generales puede decirse que la producción está localizada, principalmente, como se indica en seguida: «café», Caldas, Valle, Tolima, Antioquía, Cundinamarca; «caña», Cundinamarca, Valle, Antioquía y Boyacá. (Si bien es cierto que el Valle produjo en 1944 el 68% del azúcar colombiana¹, no debe olvidarse que Cundinamarca y Boyacá son fuertes productores de caña para panela y miel); «ganadería», Bolívar, Antioquia, Boyacá, Magdalena y Tolima²; «papa y trigo», Boyacá, Cundinamarca, Nariño y Santander; «arroz», Bolívar y Valle; «algodón», Atlántico, Magdalena y Tolima; «cacao», Cauca, Huila, Valle y Antioquia; «tabaco», Santander y Bolívar³.

Díaz Granados⁴ clasifica en tres los renglones agrícolas: PRIMERO, el café cuya característica principal es servir de patrón comercial en las relaciones internas y externas de la economía colombiana; SEGUNDO, un grupo formado principalmente por papa, yuca, plátano, maíz, frijol, arroz, o sea, artículos destinados al consumo directo o inmediato; y, FINALMENTE, un grupo formado por artículos como algodón, cacao, trigo, caña, tabaco, cuyo principal consumo es para materias primas en las industrias de transformación.

¹ CABAL MARTINEZ, E. La industria azucarera nacional. Agricultura Tropical (Colombia) 1(4):25-31. 1945.

² WYLIE, K. Op. cit.

³ VILA, P. El valor nacional del Magdalena. Colombia 1(6-7):29-40. 1944.

⁴ DIAZ GRANADOS, M. J. Op. cit.

Son contradictorias las cifras acerca del aumento o disminución de los renglones agrícolas. Sería fuera de lugar entrar aquí en discusiones en las cuales, a tiempo que algunos economistas opinan con el doctor Héctor José Vargas¹ que la producción agrícola colombiana se ha mantenido en ritmo ascendente, otros mantienen que ha habido un estancamiento cuando no una notoria disminución. Al analizar esa situación, es frecuente concluir precipitadamente que existe una crisis en la producción de determinado artículo cuando aumenta su importación o se presenta por cualquier causa una escasez.

Puede sí, afirmarse, que la producción de café ha mantenido un ritmo ascendente, como lo indican las siguientes cifras globales sobre exportación^{2, 3}: 1905, 30.000 toneladas; 1915, 70.000; 1925, 115.000; 1935, 220.000; y 1945⁴, 300.000, o sea más de 5.000.000 de sacos de 60 kilos. La producción de bananos, que alcanzó a representar cerca del 10% de las exportaciones⁵, tuvo su mayor producción entre 1925 y 1929, sufrió en la crisis económica un descenso similar al que había tenido en la Primera Guerra Mundial, y estaba ya en vías de recuperación cuando so-

¹ COLOMBIA SUPERINTENDENCIA BANCARIA. Informe y datos estadísticos presentados por el superintendente bancario al señor ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945. 278 p.

² CABAL MARTINEZ, E. Op. cit.

³ ZULUAGA, Z., J. Op. cit.

⁴ ESTADISTICAS DEL MOVIMIENTO DE LAS CUOTAS CAFETERAS. Boletín de Estadística de la Federación Nacional de Cafeteros (Colombia) 6(26):13-19. 1945.

⁵ WYLIE, K. Op. cit.

brevino el colapso ocasionado por la guerra y la sigatoka. En cuanto a los demás renglones —algodón, caña, trigo, papa, oleaginosas, tabaco, maíz, cacao—, puede decirse que dentro de las fluctuaciones que ha tenido su producción, la tendencia, con excepción posiblemente del trigo, ha sido al aumento¹. En muchos renglones agrícolas se nota una tendencia a la comercialización. Aún presentan una producción deficiente y excesivamente escasa las hortalizas y frutas. En cuanto a cultivos complementarios que en otra época tuvieron auge y renacieron en parte con la demanda de la Segunda Guerra Mundial —caucho, tagua, tabaco, quina, dividivi— es incierta su perspectiva. Ciertamente se presenta en la actualidad una demanda para barbasco, caucho, aceites esenciales y otras materias primas tropicales, pero su explotación y su consumo ofrecen serios problemas que constituyen tanto una dificultad como un estímulo para su desarrollo.

Desarrollo armónico de las tres zonas climáticas

Conviene enunciar la teoría de que la prosperidad agrícola de Colombia depende del desarrollo armónico que tengan sus tres zonas climáticas. Cuantas veces una de las zonas tenga preponderancia económica sobre las otras, como la ha tenido en el presente siglo la zona templada con el café, se desarticulará la economía agrícola del país.

Poco se ha estudiado, al menos en forma sistemática, el problema del desarrollo comparativo de las tres zonas cli-

¹ DIAZ GRANADOS, M. J. Op. cit.

máticas colombianas. Algunas opiniones al respecto han emitido el doctor Alejandro López¹ y otros economistas.

En líneas generales, puede considerarse el asunto desde los puntos de vista del clima, la topografía, la densidad de población y los transportes. Acerca del clima, la población y la topografía en las tres zonas, ya se ha hablado atrás someramente. La zona cálida puede producir artículos aptos para la exportación y el consumo industrial interno, tales como cacao, algodón, arroz, caña, tabaco, oleaginosas, fibras vegetales, caucho, etc., ya que tiene esta zona fácil transporte interno, acceso a las costas, topografía plana que permite la mecanización y el cultivo intensivo —Valle, Huila, Tolima, Bolívar—, núcleos de población en constante crecimiento, y mercados con suficiente demanda.

La zona templada ha tenido con el café un activo desarrollo económico. Sin embargo, sus capacidades de producción son limitadas por lo quebrado de la topografía, que hace costosos los gastos de producción y distribución, porque el clima tampoco permite la competencia con la zona cálida en productos que se cultivan en las dos zonas —caña, tabaco, etc.—, por el peligro que representa la erosión de los suelos. Tiene, en cambio, una población densa y «relativamente» mejores condiciones de clima para el desarrollo humano. Posiblemente sea la ganadería uno de los mejores renglones futuros de explotación económica de las zonas quebradas medias.

La zona fría, que tiene buena densidad de población, mercados y transportes, es la más apta en Colombia para cultivos como papa, trigo, cebada, pero está en desventaja internacional con las zonas templadas mundiales. Posiblemente el futuro de esta zona está en la producción «inten-

¹ LOPEZ, A. La producción agrícola. Anales de Economía y Estadística (Colombia) 5(3):31-38. 1942.

siva» de leche, hortalizas y los cultivos mencionados atrás, para el consumo dentro de la propia zona, y en algunos casos para venta en otras regiones del país. Conviene tener en cuenta que el futuro de las zonas frías está en la producción para el consumo interno y no en la exportación.

El tema iniciado arriba —el desarrollo armónico de las tres zonas climáticas— es de gran importancia económica, presenta complejos problemas y reclama un estudio cuidadoso. Se ha querido simplemente enunciarlo.

Propiedad y tenencia de la tierra

No es el caso de entrar aquí a analizar la evolución jurídica de la propiedad rural y el régimen de tierras (Ley 200 de 1936 y Ley 100 de 1944). En términos generales, ha habido a través de la historia de Colombia cuatro formas principales de propiedad de la tierra: PRIMERA, el latifundio derivado de concesiones extensas otorgadas en la Colonia y la Independencia por servicios especiales; SEGUNDA, los terrenos comunales y resguardos indígenas; TERCERA, la propiedad individual derivada de herencia y compra; y CUARTA, la propiedad adquirida por ocupación y explotación, bien en baldíos nacionales, o en terrenos privados no explotados económicamente^{1, 2}.

Han operado en el país dos fuerzas opuestas: el latifundismo, con sus consecuencias de ineficiente explotación económica y privación del acceso a la tierra a quienes están

¹ ALZATE, AVENDAÑO, H. El contrato de aparcería. Manizales, Colombia, Imprenta Departamental, 1943.

² DIAZ RODRIGUEZ, J. Economía agraria de Colombia. Colombia 1(3-4): 233-238. 1944.

dispuestos a trabajarla; y el minifundismo¹, con sus características de explotación marginal que escasamente le permite mantenerse a quienes trabajan la tierra, y no contribuyen al intercambio comercial agrícola.

La verdadera prosperidad agrícola tiene lógicamente que basarse en la distribución adecuada de la tierra en haciendas de tipo intermedio, cuyo tamaño óptimo varía según los tipos de agricultura, y que permitan una explotación eficiente y económica por parte de una numerosa clase media agrícola. Ese tipo de empresa agrícola, hacia la cual va evolucionando el país, no es característica hoy día, y representa una de las mayores desventajas económicas de la agricultura colombiana. No debe olvidarse, sin embargo que, como lo anota el doctor García Cadena², se ha exagerado al mantener que el problema de tierras en Colombia radica exclusivamente en el régimen de posesión, cuando acaso es más grave aún el problema de la adecuada organización de la hacienda y de la venta de lo que produce.

Han sostenido algunos voceros de la Sociedad de Agricultores de Colombia, que la ley de tierras de 1936 determinó una crisis de la aparcería y ocasionó una merma en la producción. Otros estudiosos del problema han mantenido lo contrario³. Indudablemente dicha ley al regular el dominio, subordinar la propiedad a su explotación económica, conjuntamente con las reformas y adiciones de la Ley 100 de 1944 que regula el contrato de aparcería y declara de utilidad pública la parcelación de tierras por parte del

¹ WITT, L. y SAMPER, A. Op. cit.

² GARCIA CADENA, A. Op. cit.

³ AMAYA RAMIREZ, G. La reforma agraria en Colombia. Colombia 1(5):202-205. 1944.

Estado, sienta algunas bases para un verdadero régimen de tierras en el futuro y establece algunas normas para un estatuto agrario. Pero no pueden desconocerse los perjuicios —directos o derivados— que la primera ley causó al sistema de aparcería y que la segunda aspira a corregir, lo mismo que no debe creerse que el país dispone ya de un régimen completo de tierras.

No es posible entrar aquí a analizar las ventajas y desventajas comparativas de la explotación directa, por arrendamiento (pago en especie o en moneda), o en aparcería (en sus distintas formas que implican una compañía de la tierra y el trabajo y un reparto de los riesgos y ganancias). Conviene, sí, destacar la fundamental importancia que tiene efectuar en este campo investigaciones económicas que permitan determinar la eficiencia comparativa de la explotación de la tierra por los tres sistemas mencionados, en los diversos tipos de agricultura.

La seguridad rural en la propiedad y la persona, y la explotación económica de haciendas de tamaño adecuado por una vigorosa clase media agrícola, dotada de los elementos de trabajo y de la ayuda técnica indispensable, representa una base mínima para que el país pueda desarrollar una agricultura próspera.

Colonización y parcelación

Conviene mencionar aquí, brevemente, estos dos sistemas por los cuales el Estado hace asequible la propiedad al trabajador rural. Es necesario destacar que anteriormente la colonización fue casi invariablemente espontánea —como se colonizó el Quindío— y que las parcelaciones se hicieron generalmente con miras a resolver problemas sociales más bien que para dotar de tierra, en condiciones económicas de

explotación, a campesinos sin propiedad. Ha entrado ya el país, parece, en una etapa de colonización dirigida¹ y de parcelación técnica².

Ha sido muy controvertido el tema de la colonización y la parcelación en Colombia. No debe olvidarse que el país tiene en su interior regiones que, si bien se dedican hoy día a rudimentarias explotaciones agrícolas, son aún «agrícolamente» colonizables. La colonización en la periferia tiene, lógicamente, que emanar del interior en forma de una expansión agrícola. En todo caso, hay hoy día en el país una conciencia y se ha desarrollado un empeño por cubrir de haciendas el territorio patrio y aumentar el caudal de nuestra producción agrícola.

Utilización de las tierras

No se dispone de datos exactos sobre la utilización global y específica de la tierra en Colombia. Posiblemente la extensión en cultivos sea únicamente el 2% del territorio nacional, y no más del 5% y del 35% la extensión en pastos³. Probablemente la porción de los departamentos dedicados a cultivos y pastos no pase del 18%⁴.

¹ ISAZA, J. M. Plan de colonización de Urabá. In Conferencias de Ingenieros Agrónomos de Antioquía, 1945, s. n. t. s. p.

² SMITH, T. L. Memorando sobre colonización. Bogotá, Ministerio de Economía. Departamento de Tierras, 1945. s. p.

³ SAMPER, A. Conferencias de economía agrícola. Bogotá, Facultad de Administración Industrial y Comercial, 1944.

⁴ IGLESIAS BENOIT, H. El catastro nacional. Colombia 1(8-9):67, 1944.

Ocupan las mayores extensiones, en su orden, ganadería, café, maíz, caña y trigo¹.

No se ha hecho en Colombia una clasificación de las tierras según la intensidad de usos que permitan para su utilización². Es ésta una imperiosa necesidad nacional. La falta de una clasificación de tierras y de una política de tierras suficientemente amplia y efectiva ha agudizado el problema de la erosión, situación de por sí grave dada la topografía del país. La erosión constituye una grave amenaza para el país³, y aunque ya comienza a despertarse una conciencia nacional al respecto, se hace indispensable pasar al campo efectivo de las realizaciones para conservar los suelos que se explotan y regenerar los que ha minado una agricultura torpe.

Los trabajos que adelanta el Instituto Geográfico Militar y Catastral pueden servir de base para lograr una mejor utilización y conservación de las tierras. La legislación dispersa sobre bosques y aguas algo ha contribuido a impedir en parte que la tala inconsulta de los bosques continúe agudizando el problema al romper el equilibrio natural, agotar las fuentes de agua, e irregularizar las corrientes de los ríos. Pero aún falta una verdadera política de tierras que permita conservar los recursos naturales y explotar la riqueza agrícola y forestal del país con la creciente intensidad que demanda el aumento del consumo.

¹ VARELA MARTINEZ, R. Informe del Departamento de Agricultura; memoria del Ministerio de Economía. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939.

² SAMPER, A. Utilización de las tierras marginales. Agricultura Tropical (Colombia) 1(10):43-45; (11):33-35. 1945.

³ MADRID, C. La erosión de los suelos; una grave amenaza para el país. Universidad Nacional, 1944. Colombia n. 1: 393-395. 1944.

Organización de haciendas

No se ha realizado hasta ahora en Colombia el primer reconocimiento económico de haciendas para determinar los mejores sistemas de administración, organización y explotación. La investigación por medio del reconocimiento económico de administración de haciendas es una imperiosa necesidad de la economía agrícola¹. La hacienda es la unidad de producción; de ella arranca la producción agrícola y hacia ella debe dirigirse primordialmente el fomento de la producción. No sólo es la hacienda un negocio, sino también un sistema de vida; se hace necesario, por tanto, mejorar simultáneamente las condiciones de vida y de trabajo del agricultor. Como negocio, la explotación de una hacienda se ajusta no sólo a normas técnicas sino también a principios económicos y comerciales. La investigación de la combinación de empresas dentro de las haciendas, factores de organización, medidas de eficiencia y de renta, utilización de capital, tierra y trabajo, y demás factores de análisis, permite determinar qué combinaciones y prácticas dan la mayor renta neta para la hacienda en conjunto, y por tanto, dictar normas prácticas, efectivas y ajustadas a la realidad que permitan mejorar la eficiencia económica de haciendas específicas de similares condiciones físicas y económicas de explotación. Pero esta clase de investigaciones tiene que ser específica, por grupos de haciendas con tipos de agricultura similares, directa y objetiva; nada se obtiene con reconocimientos generalizados que en este tipo de estudios a nada conducen.

¹ SAMPER, A. Cooperación del agricultor de los reconocimientos económicos de administración de haciendas. Revista Nacional de Agricultura (Colombia) n° 492:77-79. 1945.

Conviene investigar los factores enunciados arriba para determinar hasta qué punto son ciertas o falsas las hipótesis de que el propietario ausentista produce ineficientemente; la verdadera gravedad económica del latifundio y del minifundio; la conveniencia de la aparcería; el elevado costo de producción aparentemente general en el país; la organización deficiente de las haciendas.

Son muchos los problemas que presentan en Colombia la administración de haciendas y la explotación de la tierra. Es éste un campo ilímite para la investigación económica y un campo básico y fundamental. Basta simplemente enunciar algunos de esos problemas —y sus fases relacionadas— para ver la importancia de esta clase de estudios; el costo elevado de la producción agrícola con relación a otros países; la ineficiencia económica de la explotación; la supervaloración de la tierra con relación a su baja rentabilidad¹; la explotación extensiva en regiones que debieran ser intensivas²; la limitación de las buenas tierras en climas aptos; la inseguridad rural y la despoblación del campo; el subconsumo y baja nutrición del campesino; el bajo nivel de vida y escasa capacidad de compra de la población rural; la deficiente sanidad rural; el bajo nivel educativo de la población rural y su agudo analfabetismo (66%)³; la carencia de vivienda adecuada^{4, 5}; los tipos rudimenta-

¹ GARCIA CADENA, A. Op. cit.

² LOPEZ, A. Problemas colombianos. París, París - América, 1927. 315 p.

³ COLOMBIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Censo general de la población 1938. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942. v. 16, pp. 37, 39, 131, 154.

⁴ GARCIA CADENA, A. Ibid.

⁵ GARCIA, J. M. La vivienda popular. Colombia 1(1-2):87-100. 1944.

rios de instalación; la debilidad del gobierno local¹; la falta de estímulo y halago para que se vinculen a la tierra los hijos de agricultores². Son múltiples, variados, básicos los problemas que presentan en Colombia las relaciones del hombre con la tierra; sólo el hecho de analizar las causas, consecuencias y soluciones para cada uno de ellos, sería tema para cuidadosos, metódicos y prolongados estudios.

Cabe, sí, anotar el creciente esfuerzo del gobierno por estudiar y resolver los problemas básicos del campesino, esfuerzo representado en las instituciones y programas originados en los últimos años: Caja Agraria (crédito, provisión agrícola y fomento agrícola); Plan Quinquenal Agrícola del Departamento Nacional de Agricultura; Instituto Nacional de Abastecimientos; Instituto de Crédito Territorial; Federación de Cafeteros; Fábrica de Abonos; Superintendencia de Cooperativas; importación de reproductores por el Departamento Nacional de Ganadería; reorganización de las facultades de agronomía; intensificación de la investigación, experimentación y extensión agrícola; Sección de Educación Vocacional Agrícola del Ministerio de Educación; Federación de Trigueros; Caja de Fomento Industrial del Tolima; programa del Departamento de Irrigación; creación de asociaciones auspiciadas por el gobierno o independientes que han tendido a agremializar las distintas ramas de productos; y una intensa actividad legislativa reciente en favor de la agricultura.

¹ SMITH, T. L. The cultural setting of agricultural extension work in Colombia. *Rural Sociology* 10(3):235-246. 1945.

² GARCIA CADENA, A. Op. cit.

Tecnificación de la agricultura

Paulatinamente —y en algunas regiones como el Valle, Tolima y la Sabana de Bogotá, activamente—, la agricultura colombiana va pasando de los tradicionales sistemas empíricos rudimentarios e ineficientes, hacia una agricultura técnica, mayormente intensiva y mecanizada. Hoy por hoy son excesivamente altos los elementos de costo que impulsan una agricultura técnica: maquinaria agrícola e implementos, abonos, fungicidas e insecticidas, reproductores puros y semillas clasificadas, crédito oportuno, facilidades de transporte y mercado, tierra fértil y bien localizada, agua abundante. El mismo factor humano, que recibe bajos jornales agrícolas (normalmente la tercera parte de los jornales industriales) es costoso, pues muchas veces el trabajador agrícola es elemento minado por el clima y la nutrición deficiente, que no ha recibido una educación vocacional agrícola que lo capacite para trabajar eficientemente y da por ella un rendimiento bajo¹.

Sin embargo, a medida que se abaraten los elementos de costo, que la producción intensiva permita un menor costo unitario, se eduque el trabajador agrícola, se ajusten a la realidad económica los tipos de agricultura, se desplace la agricultura a los valles fértiles y planos, se mecanicen las labores y entren en producción intensiva las zonas del Huila, Tolima, Valle, etc., donde la arrigación precipitará una revolución de las prácticas agrícolas y modificará fundamentalmente nuestra concepción de la capacidad agrícola del país; a medida que los transportes permitan cubrir radios de mercados hoy inasequibles, la agricultura, en menor ex-

¹ LOPEZ, A. Problemas colombianos. París, París - América, 1927.

tensión de tierra, con un porcentaje menor de la población dedicada a ella, abastecerá el consumo interno directo e industrial, y exportará productos complementarios producidos a un menor costo y vendidos a un costo menor al consumidor. El año 1950 puede marcar, a nuestro sentir, el comienzo de una revolución agrícola ocasionada por la técnica.

Aporte de la ciencia agronómica

El adelanto del arte agrícola depende inevitablemente del desarrollo que tenga la ciencia agronómica. Aunque la investigación, la experimentación y la enseñanza no parezcan reproductivas, son en realidad, a la larga, las inversiones más productivas en el fomento agrícola.

No debe olvidarse que la experimentación agrícola como ciencia y la enseñanza agronómica superior, datan sólo de los últimos 25 ó 30 años. Y un cuarto de siglo en la ciencia y la educación es apenas un segundo. Sin embargo, gradualmente se ha ido formando en el país un cuerpo responsable de ingenieros agrónomos que en los centros de investigación, en las estaciones experimentales y en la cátedra agronómica desarrollan una callada y tesonera labor que habrá de rendir fruto a su debido tiempo.

Sería largo enumerar el aporte de la ciencia agronómica al adelanto agrícola. Se refiere al lector a la literatura sobre la materia¹. Basta citar la creación de mejores razas de ganado, la producción de plantas de una mayor adaptación a las condiciones naturales y de mayor rendimiento económico, el conocimiento profundo del suelo como

¹ HARDING, T. S. Science and agricultural policy. In U. S. Department of Agriculture. Yearbook of agriculture. Washington, D. C., 1940. pp. 1081-1110.

fuelle de producción, los sistemas de control de las plagas y enfermedades, el diseño de nueva maquinaria para la producción, beneficio y preparación de los productos agrícolas, el análisis de la estructura de los precios agrícolas y las condiciones económicas, la irrigación adecuada de los terrenos, y múltiples contribuciones más que la ciencia agronómica aporta constantemente a todos los ramos de la agricultura.

Crédito agrícola

La Caja de Crédito Agrario, desde su fundación en 1932 hasta la fecha, marca una significativa trayectoria de expansión. Cualesquiera que sean las críticas adversas que se hagan a la Caja Agraria nadie puede desconocer el positivo servicio que esta institución ha prestado a la agricultura colombiana. La labor de la Caja Agraria se revela escuetamente a través de las estadísticas de préstamos vigentes en diciembre de cada año¹: 1932, 2.2 millones de pesos; 1933, 3.5; 1934, 4.2; 1935, 5.7; 1936, 8.7; 1937, 13.9; 1938, 18.3; 1939, 22.0; 1940, 24.5; 1941, 26.7; 1942, 24.4; 1943, 22.3; 1944, 37.0; y 1945, 43.0 (junio). La Caja Agraria, en la rápida expansión del crédito que otorga a los agricultores colombianos, a través de su casa principal de Bogotá, sus 13 sucursales, sus 73 agencias y 90 subagencias, ha copado totalmente todos sus recursos de financiación directos e indirectos. Con un capital pagado de cerca de \$ 14 millones atendía (con otros recursos) una cartera de prés-

¹ COLOMBIA. CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO. Informe presentado por el Gerente al Excelentísimo señor Presidente de la República, 30 junio, 1945, Imprenta del Banco de la República, 1945. 176 p.

tamos de \$ 43 millones. Por esto fue oportuno, como lo era urgentemente necesario, el aumento de capital hasta por \$ 50 millones hecho efectivo por el Congreso de 1945.

No cabe aquí un estudio del vasto tema del crédito agrario en Colombia. Sólo se destacan algunos datos importantes. Los préstamos para ganadería concedidos por la Caja Agraria en la vigencia de 1944-45 fueron ligeramente más del 50% de los otorgados para el mismo fin por los bancos comerciales, y aproximadamente iguales los otorgados por éstos para cultivos. Los préstamos para ganadería representaron el 46% del total otorgado por la Caja Agraria, y 34% los préstamos para cultivos; el café tomó 17% del total de préstamos, más del 50% del total agrícola.

Gradualmente la Caja ha ido reduciendo la cuantía de los préstamos. En la vigencia 1944-45 aproximadamente 70% de los préstamos fue para corto plazo y 30% para mediano y largo, con la siguiente distribución por cuantías: 77% de corto plazo hasta una cuantía máxima de \$ 500, y 80% de mediano y largo plazo por una cuantía de \$ 500 a \$ 5.000.

En cuanto a condición social de los préstamos, 74% fueron hechos a propietarios y cerca del 20% a aparceros, arrendatarios y colonos (en número de préstamos).

La posición geográfica de los préstamos presenta una buena distribución. En la vigencia 1944-45 recibieron una mayor cuantía los Departamentos de Cundinamarca, Valle, Caldas y Antioquia, en su orden.

Muchos son los problemas del crédito agrario en cuanto a distribución, cuantía, plazos, ratas de interés, inversión, etc. Indudablemente el servicio de la Caja Agraria aún admite una mayor democratización y descentralización. Pero no puede desconocerse la labor efectiva, continua, crecientemente benéfica que la Caja Agraria ha realizado en favor

de los agricultores colombianos y a través de épocas económicas inciertas.

No se han hecho estudios en Colombia para determinar los requisitos de capital, según los tipos de agricultura. En términos generales el agricultor invierte la mayor parte de su capital en tierras, luego en edificios y en maquinaria o ganado. El agricultor confronta el problema de una fuerte inversión inicial en su explotación y rendimiento lento y generalmente bajo de su capital. De allí la importancia del crédito agrario que tiene, además, el beneficio de anticipar los gastos en que incurre el agricultor antes de cosechar y vender el fruto.

Lógicamente los requisitos de capital varían según el tipo de agricultura y la región. En Colombia aparentemente se invierten fuertes capitales en la producción de caña de azúcar en el Valle, y en la ganadería; y capitales medianos en cultivos de cacao, papa, trigo y algodón, en algunas regiones. Existen, sin embargo, muchos agricultores pequeños que explotan la tierra en forma familiar, con métodos rudimentarios y poco capital, como lo atestiguan los cultivadores de algodón en Espinal y la costa atlántica, de tabaco en Bolívar y Santander, arroz en el Sinú, trigo y papa en Boyacá y Cundinamarca, maíz en el Quindío, café en Caldas. Existen también, al lado de las explotaciones técnicas de caña en el Valle, el arroz en Ibagué, y el algodón en Armero, muchas explotaciones rudimentarias e ineficientes y de poco capital para el cultivo y el beneficio de la caña, el fique, el tabaco.

Precios agrícolas

Si los precios no variaran y las variaciones no fueran disparejas, el agricultor no tendría que agregar a los riesgos

físicos los riesgos económicos. A medida que la agricultura sigue la tendencia a la comercialización, participa más activamente de los fenómenos propios de una economía monetaria. Hoy día el agricultor no puede ignorar el problema de los precios agrícolas, y tiene que comprender más cada día, que no basta saber producir eficientemente, sino que es necesario también saber vender a buen precio. De aquí que el análisis de los precios en sus variaciones comparativas, en el tiempo, en relación a la producción y al consumo, y en todas sus diversas manifestaciones, sea un problema fundamental de la economía agraria, que demanda cuidadosas investigaciones.

Los mercados y las cooperativas

Se extendería aún más esta ya extensa revisión, si se entrara a sintetizar, siquiera someramente, lo que el mercado agrícola representa dentro de la economía agrícola y lo que significa para el agricultor. Tendrá creciente importancia la distribución de productos agrícolas, a medida que se mejoren los sistemas de transporte, se tipifique aún más la agricultura, se utilicen mejores sistemas de conservación y preservación de los productos. La continua demanda de las ciudades y el desarrollo rápido de industrias que consumen materia prima agrícola, ejercen presión, no sólo sobre los métodos de cultivo, sino también sobre la distribución de los productos agrícolas. A medida que se distancian el productor y el consumidor, se hacen más complejos los sistemas de distribución y aumenta su costo, a menos que se investigue la manera de hacerla en forma más eficiente y rápida.

Los sistemas rudimentarios de mercado de los productos agrícolas sufrirán también una transformación radical a

medida que se comercialice la agricultura. Se hará necesario producir mejores calidades a menor costo, clasificar los productos para el consumo y establecer grados, transportar rápidamente a distancias mayores y preservar en forma económica los productos, y establecer mejores centros de venta.

Ya se observan señales de la transformación que sufrirán los mercados agrícolas. Los proyectos actuales de beneficio de la carne en el centro de producción y transporte en avión a los centros de consumo, indican esa tendencia. A medida que se expanda el consumo de algunos productos perecederos y básicos en la alimentación, que hoy poco se consumen —frutas, hortalizas, leche, legumbres—, se hará necesario mejorar los sistemas para su transporte y venta.

La autarquía regional desaparece en Colombia rápidamente, y la anarquía de los mercados tiene necesariamente que modificarse. Mucho pueden contribuir en este sentido las cooperativas agrícolas de mercados, movimiento que apenas se inicia, y que presentará para su desarrollo serias dificultades y vaivenes que tenderán a desanimar a algunos de sus propulsores. El problema básico de las cooperativas es la educación, mucha educación, para que pueda crear espíritu de cooperación en un pueblo tradicionalmente individualista.

Relaciones industriales

Algunos economistas han avanzado la tesis de una política triple para la producción colombiana: PRIMERO, para producir aun a costa de sacrificios, artículos alimenticios de primera necesidad y de consumo directo; SEGUNDO, para producir comercialmente artículos que satisfagan la demanda de la industria de transformación; y TERCERO, para explotar comercialmente productos tropicales de demanda en el ex-

terior. La segunda fase destaca el problema de las relaciones industriales, problema que ya se presenta en Colombia por las diferencias que existen entre los intereses de los productores agrícolas —algodoneros, tabacaleros, productores de cereales, molineros—, y las industrias que consumen esa materia prima —textiles, tabaco, molinos.

Un vistazo rápido mostrará algunos de los ángulos de este importante problema de la economía agrícola colombiana. La industria del azúcar es la única que se ha desarrollado a base de plantaciones propias de caña; los ingenios azucareros controlan tanto el proceso de la producción como el de la elaboración. En contraste con esta industria, que crea competencia total al panelero y pequeño productor, están aquellas industrias que con fuertes capitales y poderosas influencias, y ante la timidez del gobierno, dominan la situación como compradores únicos de una materia prima producida por miles de pequeños agricultores dispersos y débiles. Ofrece un contraste verdaderamente desconcertante el poderío, capital y organización de las industrias de textiles, cerveza y cigarrillos, en oposición a la miseria y debilidad de los agricultores productores de algodón, cebada, y tabaco.

Indudablemente la tendencia del país es marcadamente hacia una industrialización. Colombia tiene regiones, —como lo ha demostrado Antioquia—, donde la industria desplazará una agricultura pobre que sólo se pudo mantener cuando la competencia era poca y la demanda mucha. Al país, fundamentalmente agrícola, le costará trabajo amoldarse a la mentalidad industrial, que muy posiblemente será en futuro no muy lejano, la característica dominante. Cabe pensar en qué consecuencias traerá, social y económicamente, la industrialización de un país agrícola y de mentalidad rural. Costará trabajo a las antiguas generaciones comprender que la industria puede llegar a ser la actividad eco-

nómica dominante en el país, la fuente principal de la riqueza y la producción colombiana. El hecho de que ese desarrollo tenga lugar en el grado que puede tener y en el plazo en que puede ocurrir, depende, naturalmente, de múltiples factores nacionales e internacionales que no es posible medir exactamente. Pero la posibilidad existe y es bueno tenerlo en cuenta. Por otra parte, la expansión industrial no implica una crisis de la agricultura; al contrario, es lo probable que el verdadero desarrollo técnico y comercial de la agricultura se haga por presión y a cuenta de la industria.

Fomento agrícola

Múltiples síntomas acusan un vigoroso impulso del fomento agrícola, del cual el plan quinquenal de fomento es el símbolo más representativo. La expansión del crédito, la fundación de instituciones oficiales dedicadas al fomento agrícola, el desarrollo de la iniciativa privada, el mejoramiento de la ciencia agronómica, los intentos de planificación, indican que el país está en la antesala de un resurgimiento agrícola, que bien puede señalar el año de 1950 como histórico. ¿Será una realidad o sólo una aspiración? Sólo el tiempo podrá resolver la pregunta. Hay razones para creer que sea una realidad, siempre que el país se despoje de su anticuada técnica administrativa y dé a sus organismos una vitalidad nueva y dinámica, acorde con los tiempos. Están presentes las trabas de la inestabilidad de los cargos, el escaso estímulo a los técnicos y los investigadores, la falta de coordinación entre organismos oficiales, la excesiva interferencia y preponderancia de la política, la burocracia divorciada de la técnica, la falta de continuidad en los planes, la preponderancia de la acción inmediata sobre la investigación paciente y metódica, de la imprevisión sobre

la investigación. Aún falta establecer un contacto más directo con el agricultor y desarrollar los programas de abajo hacia arriba. Aún se opina mucho y se sabe poco. Todavía es necesario robustecer más el gobierno local, vigorizar la enseñanza agrícola vocacional, establecer un verdadero sistema de extensión agrícola, y, sobre todo, investigar más, conocer más la realidad, medir los fenómenos objetivamente, experimentar, estudiar mucho más las manifestaciones del medio y las relaciones del hombre con los recursos que explota. Pero se ven síntomas que pueden dar fruto, si se busca con mayor empeño la realidad colombiana y se piensa con un poco más de sentido común.

Comercio internacional agrícola

Hasta aquí lo que va de puertas adentro. Pero ¿puede ignorarse lo internacional en esta nueva era mundial? Ciertamente no. La guerra, las comunicaciones, los transportes, el átomo, nos han hecho comprender la vieja verdad económica: que la economía no tiene fronteras políticas, que el principio de las ventajas comparativas se aplica no sólo a regiones, sino que va más allá de las fronteras. Colombia tiene amplios motivos para saber que la agricultura de un país no puede desarrollarse independientemente de la agricultura mundial. El café, nuestro principal producto de exportación ha demostrado repetidas veces en qué forma afecta la situación mundial al agricultor aparentemente más apartado de los problemas internacionales. Pueden cambiar las fuentes de exportación: si antes fueron la quina, el dividivi, la tagua, el tabaco, el caucho, el cacao, hoy lo son el café, el petróleo, el oro, los cueros; puede hoy alegarse precipitadamente que una importación de artículos alimenticios im-

plica una crisis de la agricultura¹, y buscar mañana otras fuentes de zozobra; pero el hecho fijo es que las naciones son hoy día interdependientes, que las ventajas comparativas y los principios básicos de la economía no tienen fronteras políticas. Quien hoy no piense con mentalidad internacional, está incapacitado para opinar sobre problemas «estrictamente» colombianos.

Invitación al trabajo

No se ha querido en esta síntesis sentar una política agraria. Una verdadera política agraria implica necesariamente una cuidadosa investigación de las necesidades, un estudio completo de los recursos naturales y la elaboración de planes verdaderamente técnicos². Colombia apenas comienza a darse cuenta de sus necesidades y a sentar las bases para la investigación del medio, de los recursos naturales y del hombre. Falta mucho antes de que se pueda formular una política agraria. Y aún formulada, una política agraria es sólo una base de acción, un programa, pero tiene que estar permanentemente sujeta a modificaciones y revisiones a medida que cambien las circunstancias.

Pueden, sí, sentarse bases para una política agraria, indicar rumbos, sugerir caminos. Esta síntesis, incompleta, general, panorámica, si ha cumplido su objetivo, ha destacado lo siguiente: que la organización agrícola del país ha sido deficiente y antieconómica por muchos años, pero que, en el último cuarto de siglo se ha desarrollado un impulso pa-

1 PINEDA DE CASTRO, A. La economía agraria en Colombia. Colombia 1(6-7):101-110. 1944.

2 SAMPER, A. Sentido de la planificación agrícola. Agricultura Tropical (Colombia) 1(11):3-6. 1945.

ra fomentar verdaderamente la agricultura; que en la última década ese impulso ha adquirido velocidad y vigor, y que el país está en condiciones de entrar en 1950 a una etapa de agricultura técnica, eficiente y económica, si se despoja de una técnica administrativa anticuada y un poco de prejuicios sin fundamento. En torno a esa idea central se han tocado temas de fundamental importancia para la economía agrícola del país, que destacan la urgente e imperiosa necesidad de adelantar en grande escala la investigación en ese como en los otros ramos de la agronomía. Finalmente, se ha querido hacer una invitación al trabajo, contrarrestar un tanto la tendencia de algunos economistas contemporáneos a decir que Colombia es solamente un país de agricultores ignorantes, vaqueros pobres, artesanos torpes, con agricultura colonial e industrias caseras, sin posibilidades, sin recursos, donde toda iniciativa se ahoga en la política y toda idea en la ignorancia. Es ésta un invitación a quienes quieren realmente a Colombia, a dominar el trópico, vencer por la ciencia lo que la improvisación no puede dominar, tornar en ventajas las desventajas, trocar el escepticismo y la ignorancia en capacidad de acción, desarrollar plenamente el elemento humano capaz de actuar de que dispone el país, conquistar por la técnica y la investigación, y sentar las bases para una patria más rica y próspera para el hombre colombiano que la trabaja, la vive y la quiere.

3

**BASES
PARA UN PLAN
INTEGRAL
DE FOMENTO
AGROPECUARIO
PARA COLOMBIA**

Con el fin de contribuir a crear conciencia acerca de la urgente necesidad de una acción de conjunto para hacerle frente a la aguda crisis que atraviesa la agricultura colombiana y sentar las bases para la estructuración de un plan integral de fomento agropecuario para Colombia, estos apuntes se han agrupado en cinco partes tituladas:

El drama agrícola colombiano.

Causas de la crisis actual de la agricultura colombiana.

La agricultura patrimonio común.

Hacia una mayor eficiencia de la agricultura.

Bases para un plan integral de fomento agropecuario.

Artículo publicado en la revista "Agricultura Tropical", 15 (7): 460-483. 1959. El autor expresa sus agradecimientos al Ing. Agr. Alberto Franco Barbier, Asistente Técnico del Director de Servicios Regionales, por sus comentarios críticos y el intercambio de ideas sobre el tema.

El drama agrícola colombiano

Cuando suben los precios de la papa, la carne, o el pan, el ama de casa se queja de la carestía de la vida y el empleado sufre al ver como su sueldo es cada vez más reducido para hacer frente a sus gastos de vida. Cuando suben los precios del algodón, el cacao, o el trigo, los manufactureros se quejan del aumento en el costo de sus materias primas precisamente en momentos en que los obreros han pedido un aumento de jornales. Cuando bajan los precios del café, suben los dólares y se aumentan los costos de los artículos importados, los comerciantes se quejan del control de importaciones y la reducción de sus utilidades. Todos —consumidores, manufactureros y comerciales— se quejan de la inflación, la carestía de la vida y la intervención del Estado. Pero cuando el ministro de agricultura, —que ocupa una cartera secundaria y maneja un presupuesto ínfimo—, opina sobre la aguda crisis de la agricultura colombiana, nadie presta atención a sus declaraciones. Las cosas de la agricultura, piensan, son para hacer demagogia con los campesinos y nada tienen que ver con ellos.

Pero las cosas de la agricultura sí interesan a alguien, fuera de los campesinos: interesan vitalmente a todos los colombianos ricos y pobres, industriales y comerciantes, habitantes de la ciudad y habitantes del campo, hombres y mujeres, conservadores y liberales, abogados y arquitectos, constructores y vendedores de servicios. Gran parte de la tragedia agrícola de Colombia radica precisamente en esa apatía o indiferencia con que la mayoría de las gentes miran los problemas del campo. Todos saben o sospechan que lo que comen proviene del campo, que lo que importan, proviene principalmente de los dólares del café, y que su propia prosperidad depende de la prosperidad del campo, pero pre-

fieren dejar que otros se preocupen de problemas que poco o nada les interesan.

¿Qué pasa con la agricultura colombiana, que es insuficiente para alimentar a la gente, no produce las materias primas que necesitan las industrias, ni dispone de otras fuentes de divisas que el café? Sencillamente la agricultura colombiana atraviesa la crisis más seria de su historia. ¿Por qué atraviesa una crisis tan aguda? Porque ha faltado una política agraria integral.

La crisis actual es un reflejo de una acumulación de imprevisiones e improvisaciones durante muchos años. Y ha llegado a ser tan honda, que sólo podrá resolverse tomando medidas radicales. Veamos cuáles son algunas de las facetas de esa crisis que a todos nos afecta.

Hace varios siglos los reyes de España, obrando de buena fe pensaron que podían proteger a los indígenas encomendando a los conquistadores la custodia de sus vidas y sus bienes dentro de grandes extensiones de terreno. Llegó la República y resolvió el problema de la emancipación política, pero no hizo frente al problema de los terratenientes dueños de grandes latifundios que continuaron manejando sus tierras con privilegios feudales sobre pobres gentes analfabetas a quienes trataban como esclavos. Y aún hoy día, a mitad del siglo XX y en la época de los aviones de propulsión a chorro, los cohetes a la Luna y las bombas atómicas, subsisten los terratenientes latifundistas que viven una vida cómoda en la ciudad derivando una renta inmerecida de tierras que trabajan malamente con los siervos sin tierra que ha descrito tan gráficamente Eduardo Caballero Calderón en sus novelas sobre el campo colombiano.

Y a los latifundistas coloniales, asentados en las regiones ricas de Colombia, se agregó otra casta: la de los acaparadores de tierras, quienes en medio de nuestras cruentas guerras civiles invirtieron su capital sobrante en tierras que

consideraban una inversión segura y no tenían intención de trabajar para producir verdadera riqueza. Por otra parte, mientras las buenas tierras, las tierras planas y de fácil acceso fueron acaparadas por terratenientes ausentistas, en las regiones pobres de Colombia los campesinos se treparon a los cerros.

Allí en las montañas comenzaron los campesinos a es-carbar las pobres tierras, sin técnica ni dinero, sujetos a las veleidades de las lluvias y los caprichos de los agiotistas. Pobres, azotados por las enfermedades, abandonados del Estado, sin posibilidad de educar a sus hijos para que algún día fueran menos pobres y más útiles a la sociedad, se entregaron a una agricultura de subsistencia comiendo poco, vendiendo poco, y comprando casi nada. Día tras día buscaban allí en los riscos un modo de vida en la esperanza de no perderlo todo en una sequía o una tormenta, o ante la invasión de una plaga devoradora o una devastadora enfermedad que arrasara todo lo que encontrara a su paso y destruyera su propia vida.

Pero esos hombres aferrados precariamente a pedazos de tierra erosionada y pobre, tenían también un poderoso instinto de la propiedad. Al crecer los hijos y morir los padres, las tierras se iban subdividiendo y atomizándose en unidades incapaces de alimentar familias, en las cuales cada año llegaba una boca más que alimentar. Nació así el hermano menor del latifundio: el minifundio, igualmente oneroso para la economía nacional. Y por causa de los dos hermanos—que han repetido la historia bíblica de Caín y Abel—hoy día en Colombia nos damos el lujo de engordar novillos en las tierras fértiles y planas que están cerca de las ciudades, mientras los campesinos que producen los alimentos para una creciente población urbana, escarban las breñas empobrecidas allá en lo alto de las montañas y bajan sus productos a lomo de mula o sobre sus propias espaldas. Obviamente,

un país que se está industrializando en forma acelerada y cuya población se concentra rápidamente en las ciudades, mal puede esperar una base sólida para su economía, si la gente que produce los alimentos y gran parte de la materia prima y consume los productos manufacturados, no tiene qué vender ni qué comprar y mantiene un bajísimo nivel de vida.

Pero uno y otro, el latifundista y el minifundista eran al menos propietarios, gentes que creían en las instituciones sociales y aspiraban a vivir en paz. Desgraciadamente vino entonces un azote peor que todos los demás combinados: la violencia política. La política por la política se adueñó de los campos y los campesinos, que antes eran llevados a la fuerza sólo para votar por los candidatos de los terratenientes o de los gamonales políticos, ahora eran sacrificados villanamente por las mismas fuerzas encargadas de proteger su vida, su honra y sus bienes. Cayó sobre los campos de Colombia la fauna de los chulavitas, los pájaros y otros asesinos pagados. Como única defensa contra esa plaga humana, surgieron los guerrilleros que resultaron enfrentándose a un ejército que salía tardíamente a defender a los campesinos indefensos y ya con finalidades políticas propias. A medida que se fueron propagando por los campos el crimen impune, la violencia ciega y la anarquía, se fueron formando bandas de bandoleros que, a la sombra del caos político y con sádico salvajismo, cegaron vidas inocentes y destruyeron a su paso comunidades enteras. Diez años duró la matanza cruel y sistemática, por bando y bando. Y si aún algunos se preguntan ¿qué pasa con el campo colombiano? yo les respondo: pasa sencillamente, que se sembraron cruces donde antes se sembraban plantas.

Mientras tanto, en las capitales cavilaban los políticos tratando inútilmente de posar como estadistas. Entraba un ministro por la puerta estrecha de su sectarismo político y salía rápidamente por la puerta ancha de la crisis de gabi-

nete del mal gobierno. Abogados, arquitectos, ingenieros civiles, comerciantes, industriales y generales, caían en el Ministerio de Agricultura al azar en el reparto de las posiciones electoreras. De cuando en cuando pasaba fugazmente un agricultor o un técnico que duraba menos que los otros, precisamente porque iba en busca de los campesinos productores, en vez de los votantes rurales.

En esas condiciones, era imposible pensar siquiera en estudiar las causas reales del estancamiento agrícola, trazar objetivos concretos, crear una maquinaria administrativa y técnica eficiente, y llevar a cabo planes con aspiraciones definidas. Cada ministro, en su impotencia, concluía que su mejor aporte a la causa del agro colombiano era desmembrar aún más el ministerio pasándole programas y funciones a los organismos autónomos que venían funcionando desarticuladamente, pero sin interferencias directas. Será posible que alguien aún se pregunte ¿qué pasa con el campo colombiano y piense por qué no se han trazado planes de fomento a corto, mediano y largo plazo? Si alguien pregunta, yo le respondo: ¿puede actuar un órgano al cual le han arrancado los pies, los brazos, las vísceras y aún la cabeza?

Y mientras pasaba por los campos colombianos la marejada arrolladora de la política, se hacía caso omiso de las poderosas fuerzas que estaban llevando a la agricultura hacia una profunda crisis.

Causas de la crisis actual de la agricultura colombiana

Son muchas las causas de la crisis actual de la agricultura colombiana. Diversas personas la clasifican de diversas maneras y le atribuyen diversa importancia. En for-

ma escueta, sin embargo, podría decirse, que entre las causas más prominentes están las siguientes:

1. Régimen inadecuado de tenencia de la tierra, como herencia del latifundismo de la encomienda y del acaparamiento de tierras para una valorización improductiva, por una parte; y por otra, fraccionamiento excesivo por herencia. Un 3,5% de los terratenientes son propietarios del 64% de las tierras utilizadas. El 56% de las fincas del país tienen menos de 5 hectáreas.

2. Uso extensivo de las tierras en explotaciones pecuarias de más fácil manejo y seguro rendimiento y desplazamiento de los cultivos a tierras quebradas y de difícil acceso a los mercados. El 86% de la tierra utilizada se dedica a la ganadería extensiva.

3. Fomento desmedido del café como monoexportación y descuido de otras fuentes productoras de divisas. Desde 1925, las exportaciones de café han aumentado en un 213%.

4. Carencia de suficiente número de ingenieros agrónomos, zootecnistas, ingenieros forestales y otros profesionales debidamente preparados, debido a la falta de estímulos para la profesión y de apoyo a las facultades de agronomía.

5. Insuficiente desarrollo de las investigaciones agrícolas por falta de personal calificado y de continuidad en los programas.

6. Desarrollo incipiente de los servicios educativos de extensión para que lleven directamente a la finca, el hogar campesino y la comunidad rural, los beneficios de la técnica.

7. Insuficiencia de medios de transporte y de caminos de penetración que permitan el transporte económico de los productos del campo y la apertura de nuevas zonas de producción.

8. Desorganización de los mercados, lo cual permite el acaparamiento, la especulación, y el desperdicio con el consiguiente aumento en el costo de vida para los consumidores, sin beneficio proporcional para el agricultor.

9. Dispersión de los esfuerzos gubernamentales en el campo agrícola con creciente debilitamiento del ministerio de agricultura y la multiplicación de organismos autónomos sin una adecuada coordinación de sus labores.

10. Insuficiente estímulo a la inversión de capitales en la agricultura, limitación del crédito bancario, y carencia de un sistema de crédito supervisado como instrumento efectivo de ayuda para el pequeño propietario. Las inversiones agrícolas son inferiores en \$ 300.000.000 anuales a las necesidades de producción y sólo el 17% de la producción agrícola se financia en crédito.

11. Fomento de la industria manufacturera a base de proteccionismo aduanero y cambio diferencial sin un estímulo paralelo a la iniciativa privada en el campo agrícola.

12. Competencia excesiva del Estado en la importación y comercio de equipo y materiales de producción agrícola y consiguiente desaliento de la iniciativa privada y atrofia de las industrias nacionales de implementos agrícolas, productos químicos y similares.

13. Abandono de las masas rurales que se debaten dentro del analfabetismo, precarias condiciones de vida, y aban-

dono social que las ha convertido en víctimas propicias de la demagogia política y la violencia.

14. Excesiva centralización de las campañas oficiales que ha coartado la iniciativa departamental y municipal y ha hecho difícil que los programas tengan verdadero arraigo en el campo.

15. Excesiva importación de productos agrícolas, de tipo alimentario sin un paralelo fomento a la producción nacional, como sí se ha hecho con el pleno éxito en el caso del algodón. La importación de productos agrícolas se ha duplicado en diez años y vale cerca de \$ 70.000.000 al año.

16. Uso indebido de las suelos y escaso conocimiento del valor real y potencial de los recursos naturales de tierras, bosques y aguas para trazar programas de desarrollo a largo plazo.

17. Ausencia de un plan integral de fomento agropecuario con definición clara de objetivos a corto, mediano y largo plazo y carencia de instrumentos administrativos adecuados para darle continuidad a los programas y ejecutarlos eficientemente.

Son muchas las causas que se han conjugado para precipitar la agricultura colombiana a una situación de crisis aguda.

La agricultura como patrimonio común

El país ha improvisado ya demasiado y la crisis agrícola es demasiado aguda para que se siga colocando el problema rural en plano secundario y se pretenda resolverlo

con soluciones parciales. Es necesario buscarle una solución integral al problema. Para lograrlo, sin embargo, es vital interesar a todos los frentes de producción y a todas las clases sociales, para que comprendan la complejidad y magnitud del problema y colaboren para trazar un plan integral.

Hay, sin embargo, la tendencia a creer que las cosas de la agricultura interesan sólo a los agricultores, cuando realmente interesan en forma vital a todos los colombianos. Veamos por qué.

EL CAMPO GENERA POBLACIÓN Y ABASTECE DE BRAZOS A LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS. La tasa de nacimientos es elevada en las regiones rurales y las posibilidades de empleo son reducidas. Existe, por lo tanto, una corriente migratoria constante del campo a las ciudades. En un país en proceso de industrialización, como Colombia, donde las tres quintas partes de la población viven en las áreas rurales, la agricultura viene entonces a abastecer de brazos a las industrias manufactureras en los hijos de agricultores que emigran a las ciudades.

LA AGRICULTURA ABASTECE DE MATERIAS PRIMAS A LAS INDUSTRIAS. La industria manufacturera de Colombia tomó auge principalmente a base de la transformación de productos agrícolas. Las industrias alimenticias, de bebidas, tabaco, textiles, cueros, madera, papel, caucho y químicas, se abastecen de productos agropecuarios y forestales y representan las principales industrias manufactureras del país. El algodón, el cacao, la cebada, el azúcar, el trigo, el arroz, el maíz, el caucho, las pieles, el tabaco y muchos otros productos del campo, son la base de industrias tan importantes como los textiles, los chocolates y confites, los cigarrillos,

los artículos de cuero, las llantas y muchos otros renglones manufactureros.

EL CAMPO PRODUCE LAS DIVISAS PARA FINANCIAR LAS IMPORTACIONES. El café, los bananos, el arroz y recientemente el tabaco, constituyen los principales renglones de exportación de Colombia. Con el café y otros productos del campo que exporta Colombia, el país obtiene las divisas de dólares con las cuales paga las importaciones de autos, refrigeradoras, ropa, materiales de construcción, y otros artículos manufacturados que los comerciantes traen del exterior. Cuando bajan los precios del café, se reduce la disponibilidad de divisas, se eleva el precio de los dólares y la economía entera del país sufre un impacto que repercute en todos los sectores. Un solo producto de las laderas cultivadas de Colombia, el café, es el resorte maestro que mueve la economía colombiana.

LOS AGRICULTORES ALIMENTAN A LAS CIUDADES. Cuando hay producción agrícola abundante y a bajo costo, mejora el nivel alimenticio de la población, la población es sana, fuerte y productiva y el país vive en paz. Cuando la producción agrícola es ineficiente, todo el país paga por la ineficiencia de los agricultores; la agricultura deja de ser actividad atractiva para la inversión de capitales, escasean los alimentos, la población padece hambre y se deforma, se eleva el costo de vida y el descontento social amenaza con turbar el orden público.

LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA VIVIFICA LAS ARTERIAS DEL COMERCIO INTERNO. El inmenso volumen de la producción agrícola tiene que movilizarse de las fincas individuales dispersas por todo el país, a las aldeas, de las aldeas a los pueblos, y de los pueblos a las ciudades. Un sector fuerte de

la población que vive de los transportes, el comercio y otros servicios, depende en gran parte de la agricultura para prosperar en sus negocios. Choferes, cargueros, ferrocarrileros, marchantes y muchas gentes más, tienen atada la suerte de sus negocios al grado de prosperidad que tenga la agricultura.

LA AGRICULTURA CONSTITUYE LA FORMA DE VIDA DE LA MAYORÍA DE LOS COLOMBIANOS. Hay más agricultores en Colombia que en todas las otras ocupaciones juntas. Las tres quintas partes de la población de Colombia viven en el campo y más de la mitad de la población activa del país trabaja en agricultura. La agricultura ocupa doce veces más gente que la industria manufacturera y de ella deriva su sustento diario la mayor parte del pueblo colombiano.

LAS FINCAS REPRESENTAN UNA FUERTE INVERSIÓN DE CAPITAL. Una tercera parte de todas las inversiones de capitales del país, está en el campo, en las tierras, las construcciones rurales, la maquinaria, los implementos, el ganado y otras inversiones agrícolas. La inversión en tierras fue durante muchos años el ahorro principal y más seguro de los colombianos. A medida que se tecnifique la producción para que un número cada vez menor de agricultores pueda alimentar el resto de la población en continuo crecimiento, aumentarán las inversiones de capital en la agricultura.

LA AGRICULTURA ES EL PRINCIPAL INGRESO DEL PAÍS. Las dos quintas partes del producto o ingreso nacional total provienen de la agricultura. El renglón que le sigue en importancia, la industria manufacturera, sólo aporta el 15% del ingreso nacional contra el 40% de la agricultura. Pese a la rápida industrialización del país, falta aún mucho para que la industria manufacturera pueda significar dentro de

la economía nacional lo que significa la agricultura. Y la agricultura colombiana es primitiva e ineficiente y ofrece posibilidades casi ilimitadas de expansión y tecnificación.

EL CAMPESINO Y SU FAMILIA SON FUERTES CONSUMIDORES DE SERVICIOS Y ARTÍCULOS MANUFACTURADOS. El agricultor produce trigo y consume harina; vende cacao y leche y compra chocolates; produce algodón y adquiere telas; compra abonos, herramientas, maquinaria, ropa, alimentos preparados, gasolina, aceite, materiales de construcción; transporta productos, paga intereses sobre el crédito, compra servicios. Hoy día, dada la baja productividad por hombre en las faenas agrícolas y el bajo nivel de vida de la población rural, los campesinos y sus familias consumen poco. A medida que cambie esa situación, sus necesidades se harán más complejas, mejorará su poder de compra, y serán consumidores importantes de productos manufacturados y servicios.

LA AGRICULTURA ES FACTOR DE ESTABILIDAD SOCIAL. El agricultor es por lo general tradicionalista, independiente, aferrado a sus costumbres, pacífico. Si es propietario, se vuelve defensor del orden y de las instituciones. Los países que han podido resolver el problema agrario y donde la mayoría de los agricultores son propietarios de las tierras que trabajan, tienen una base firme de estabilidad social. Por otra parte, el campesino es hombre de costumbres mucho más sanas que gentes de iguales condiciones económicas que viven hacinadas en las ciudades. Por eso la violencia política ha sido tan cruda en los campos: porque el agricultor es un celoso defensor de su honra, sus bienes y su libertad.

La agricultura, por tanto, es patrimonio común de todos los colombianos y sus problemas nos afectan a todos.

Todos tendremos que contribuir a que se trace un plan integral de desarrollo agrícola.

Hacia una mayor eficiencia de la agricultura

La agricultura colombiana es ineficiente y su ineficiencia se refleja en los otros sectores de la economía nacional. El agricultor colombiano produce mucho menos por unidad de tierra y por jornal de trabajo de lo que debiera producir. Por ello, la población colombiana está mal alimentada y el país gasta cada año cerca de setenta millones de dólares en la importación de productos agropecuarios, que podrían producirse casi en su totalidad en el país.

Aunque comparar un país con otro se presta a equívocos, puede precisarse el grado de eficiencia de la agricultura colombiana, comparándola con la eficiencia de la agricultura en un país altamente desarrollado económicamente, por ejemplo, Estados Unidos. No quiere decir esta comparación que las situaciones sean iguales y las soluciones deban ser las mismas. Al contrario: Colombia necesita soluciones colombianas para los problemas colombianos.

Estados Unidos tiene producción abundante para alimentar sus ciento sesenta millones de habitantes, mantener una próspera industria manufacturera y exportar cinco billones de dólares en artículos agrícolas. De acuerdo con un informe presentado recientemente por el Gobierno de los Estados Unidos a la FAO, cada habitante de Estados Unidos dispone de 3.200 calorías de las cuales el 12% proviene de proteínas y el 41% de grasas. Desde 1940, la producción por unidad de tierra ha aumentado casi en un 30%, se ha doblado el equipo mecánico usado en las fincas, y la cantidad de trabajo humano utilizado ha disminuido un 30%.

El aumento en la eficiencia de la agricultura ha sido tal en Estados Unidos, que la superproducción se ha convertido en el mayor problema de la política agraria. Aunque son muchos los factores que han contribuido al éxito del desarrollo agrícola de los Estados Unidos, atribuyo especial importancia a los que siguen.

INCENTIVO A LA INVERSIÓN DE CAPITALES. La agricultura ha sido actividad suficientemente remunerativa para atraer la inversión de capitales. La política de paridad de precios para los productos agrícolas en relación con los de los artículos manufacturados, ha sido un incentivo definido para que el agricultor cultive la tierra. Por otra parte, el agricultor ha tenido el respaldo de crédito abundante, barato y de modalidades adecuadas para los distintos tipos de actividades agrícolas. El algodón en Colombia es un caso claro de estímulo a la producción a base de precios garantizados. La Caja Agraria ha hecho mucho para financiar a los agricultores, pero se necesita utilizar más el crédito como instrumento de fomento a la producción y ayudar al pequeño productor por medio de crédito supervisado.

TENENCIA APROPIADA DE LA TIERRA. La tierra es propiedad de quien la trabaja, la finca de tipo mediano adecuada para una producción eficiente es la norma, y el propio agricultor y su familia la operan. En Colombia nos debatimos en los extremos del latifundio y el minifundio agravados con el ausentismo de los propietarios y la preferencia por la explotación ganadera extensiva en las tierras más aptas para los cultivos. Gran parte del éxito de la producción cafetera en Colombia se debe al número considerable de fincas de pequeña y mediana escala que trabajan sus propios dueños.

CANTIDAD SUFICIENTE DE TÉCNICOS CALIFICADOS. Cada

Estado tiene su propia facultad de agronomía, debidamente dotada, que forma parte de centros universitarios de alto nivel académico, donde la investigación es base fundamental de la enseñanza. En Colombia hay gran escasez de técnicos calificados por falta de estímulo a las profesiones del campo, en comparación con las carreras tradicionales y falta de apoyo a las facultades de agronomía que operan con recursos presupuestales muy limitados, tienen vacío la mitad del cupo, no disponen de estaciones experimentales propias y están divorciadas de las labores de extensión agrícola.

AMPLIO SISTEMA DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA.

Un amplio sistema de educación primaria y secundaria llega a todas las áreas rurales a través de escuelas consolidadas. La base educativa de los trabajadores agrícolas y de los agricultores permite capacitarlos para la eficiencia productiva. El porcentaje elevado de analfabetismo en la población rural de Colombia es un lastre que frena todos los programas de fomento agrícola. La educación secundaria es privilegio exclusivo de la clases urbanas, lo cual contribuye a desarraigar a la población del campo.

FUERTES INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA. Durante muchos años la investigación agrícola ha recibido firme apoyo a través de un programa cooperativo del Gobierno Federal y las estaciones experimentales de los Estados. Ha habido continuidad en las investigaciones que han estado a cargo de profesionales especializados al nivel del doctorado. Las variedades de alto rendimiento, las razas de alta producción, el combate eficaz de las plagas y enfermedades, el uso eficiente de la tierra, la combinación productiva de las diversas empresas dentro de la finca, y la elevada productividad en general por hombre y por unidad de tierra, son producto directo de la investigación científica

que ha dado la base tecnológica a la agricultura. Campañas eficientes de riego, mecanización, distribución de semillas mejoradas y otros servicios similares, han ampliado la base técnica de la agricultura. La labor llevada a cabo por el Departamento de Investigaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura, con apoyo directo de la Fundación Rockefeller, ha demostrado en corto plazo lo que se ha debido hacer desde hace muchos años para dar continuidad y eficiencia a la investigación y la experimentación agrícolas.

VIGOROSA CAMPAÑA EDUCATIVA A TRAVÉS DE LA EXTENSIÓN. Paralelamente al programa de investigaciones se ha llevado a cabo una vigorosa campaña educativa a través de un servicio cooperativo de extensión, de tipo descentralizado. El servicio ha operado con aportes financieros del Gobierno Federal y de cada Estado, bajo la dirección autónoma de las universidades rurales que en cada Estado combinan armónicamente la enseñanza profesional, la investigación y la educación a base de extensión. Los servicios de extensión han llevado a cada familia rural, a cada agricultor y a cada comunidad agrícola, los beneficios de la técnica y le han dado real arraigo en el campo a los programas oficiales de fomento. En Colombia las campañas de fomento se interesan en el cultivo, no en el hombre, la familia y la comunidad; no han tenido un verdadero sentido educativo, y han estado sometidas a una excesiva centralización administrativa.

FACILIDADES DE VIDA EN LAS ÁREAS RURALES. Las condiciones de vida en las áreas rurales en Estados Unidos se han aproximado mucho a las condiciones de vida en las zonas urbanas. El nivel de vida de las familias rurales ha mejorado un 45% desde 1940. Prácticamente, todas las fami-

lias que viven en fincas, tienen ahora electricidad, radio, refrigeradoras e implementos eléctricos; las dos terceras partes tienen auto propio y viven en casas con agua caliente; la mitad tiene teléfono y televisión. Todas las fincas tienen acceso a carreteras y los hijos de agricultores pueden seguir estudios de secundaria en poblaciones rurales. Todas las áreas rurales disponen de hospitales, servicios médicos, agencias de extensión, bancos y otros servicios. Lo anterior dramatiza el grado de prosperidad que una agricultura eficiente ha llevado a las áreas rurales en Estados Unidos, en violento contraste con Colombia, donde el campesino medio se debate en la ignorancia, la desnutrición y la pobreza, y vive aislado, sometido a la inseguridad y la violencia política. Ahora que Colombia tiene una industria floreciente y la población urbana ha aumentado hasta igualar casi a la rural, es indispensable aumentar drásticamente la eficiencia de la agricultura para que un número cada día menor de agricultores permita mantener alto el nivel de alimentación de un número cada vez mayor de habitantes urbanos.

EFICIENCIA EN LOS MERCADOS. Las zonas rurales de Estados Unidos están cruzadas por vías férreas y carreteras que permiten el transporte de productos agrícolas, a través del Continente, a costos razonables. Las investigaciones y programas sobre mercados han permitido hacer frente a una situación cambiante, en la que los costos de distribución han aumentado, al efectuarse en el propio campo muchos de los procesos de beneficio y asumir las fábricas de productos alimenticios la preparación parcial de alimentos que antes se hacía en las cocinas domésticas. En Colombia hemos avanzado mucho en la construcción de vías troncales y el establecimiento de silos para almacenar productos agrícolas. Faltan, sin embargo, carreteras de penetración, caminos vecinales y mayor regularización del mercado, para disminuir

las pérdidas, reducir las fluctuaciones estacionales y mejorar la eficiencia de la distribución, donde hoy prosperan fácilmente los acaparadores y especuladores.

ADECUADOS INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS DE PROGRAMAS Y EJECUCIÓN DE PLANES. Las entidades encargadas del fomento agrícola disponen de estadísticas confiables e investigaciones económicas, que les permiten analizar los factores que afectan la agricultura, predecir las tendencias y formular planes integrales de desarrollo. El gobierno federal y el estatal cuentan con organismos eficientes y programas descentralizados, que disponen de personal competente, tienen continuidad en sus labores y lleva los programas al propio campo. Los programas tienen sus raíces en el campo, se basan en las necesidades reales de la gente y arrancan del pueblo. En Colombia andamos casi a ciegas para formular programas agrícolas. Planeamos los programas de arriba hacia abajo, y reducimos la eficiencia de las operaciones por exceso de centralismo administrativo. Cuando se disponga en agricultura de elementos de juicio como los que ha formado y mantiene al día la Sección de Investigaciones Económicas del Banco de la República para otros sectores de la economía, cambiará radicalmente la situación. Organismos como el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación pueden contribuir eficazmente a cambiar la situación, si se distingue claramente entre formulación de planes y ejecución de programas.

OPINIÓN PÚBLICA ILUSTRADA Y ALERTA. La opinión pública es altamente ilustrada e influye decididamente en la formulación de la política agraria. El Congreso dispone de personal auxiliar para efectuar sus propios estudios y llegar a sus propias conclusiones; los congresistas representan realmente los intereses de sus electores; la prensa, la radio y

los periódicos agrícolas, y otros medios independientes de información, disponen de redactores especializados que contribuyen a orientar la opinión pública y llevar informaciones al agricultor; y las sociedades de agricultores y organizaciones gremiales son voceros altamente autorizados que colaboran eficazmente en la creación de una conciencia agrícola. A este respecto se ha avanzado en Colombia; entidades como la Sociedad de Agricultores de Colombia, radioperiódicos como "La Opinión", y periódicos como "El Tiempo", son voceros respetables y respetados.

Estados Unidos se desarrolló a base de grandes extensiones de tierras planas y fértiles; contó inicialmente con un clima templado menos hostil al hombre y que servía de valla natural en los inviernos a la proliferación excesiva de las plagas y enfermedades de las plantas y el ganado; fue colonizado principalmente por gentes sajonas, menos dadas al excesivo individualismo y más respetuosas de las instituciones, que las de sangre española; logró acumular capitales; recibió una fuerte corriente migratoria de Europa, principalmente; y saldó en una sola guerra civil sus diferencias políticas. Fueron esas ventajas las que contribuyeron al desarrollo vigoroso de su agricultura, en contraste con los obstáculos muy grandes con que ha tropezado la agricultura colombiana desde la conquista española y a través de la República.

Bases para un plan de fomento agropecuario

Todo lo anterior indica que la crisis actual de la economía colombiana es un problema complejo que requiere soluciones integrales. Los programas parciales no lograrán movilizar los recursos del país en la forma requerida.

Mientras el país se dedicaba al salvajismo político de

los últimos años, se fomentaba desmedidamente el café, sin pensar en desarrollar otros productos de exportación; no se daba apoyo a las facultades universitarias para que prepararan mayor número de profesionales calificados; la investigación agrícola iba a la deriva; no se estructuraba ningún sistema eficaz para extender la educación al campo y llevarla al propio campesino; no se organizaban los mercados para disminuir las fluctuaciones de los precios y cortar las alas a los especuladores; no se daba suficiente estímulo a la inversión de capitales en la agricultura, garantizándole al agricultor precios remunerativos; el crédito resultaba insuficiente; se daba protección aduanera a los manufactureros, quitándole a su vez a los agricultores el producto de las divisas del café para que el gobierno hiciera obras suntuosas y avivara el fuego de la inflación; se estrangulaba la iniciativa privada con el monopolio oficial de las importaciones de productos y materiales agrícolas; se abandonaban las masas rurales a su suerte; se coartaba la iniciativa local con desmedidos afanes centralistas, atrofiando las células municipales sobre las cuales tiene necesariamente que asentarse la estabilidad de la República y su propia prosperidad; se importaban materias primas y artículos alimenticios, pagando con preciosas divisas el fruto de la improvisación, sin hacer inversiones paralelas para fomentar la producción nacional; se hacía uso indebido de los suelos, sin tener en cuenta su valor real y potencial; se ignoraban, en fin, los problemas de fondo del campo colombiano, por temor a su complejidad y magnitud y como consecuencia de la incapacidad de los dirigentes.

Pero no todo, afortunadamente, ha sido negativo. En Colombia hay tierras, hay capitales, hay iniciativa privada, y, hoy por hoy, hay estabilidad política. Hay también gentes capaces con ideas y experiencia. Y hay experiencias muy

buenas sobre las cuales puede capitalizarse, para elaborar un plan de desarrollo agrícola.

La Federación de Cafeteros, por ejemplo, ha demostrado cómo una entidad seria, técnica y ajena a la política partidista, puede incrementar vigorosamente la producción de un cultivo y mejorar las condiciones de vida en determinadas áreas rurales. El Instituto de Fomento Algodonero, hábilmente dirigido por el Ing. Agr. Jorge Ortiz Méndez, ha demostrado que es posible aunar los esfuerzos de los productores, los manufactureros y el Estado, para aumentar la producción nacional de un cultivo y eliminar las importaciones de una materia prima con el consiguiente ahorro de divisas. La Fundación Rockefeller, a través del Departamento de Investigaciones Agrícolas ha logrado obtener datos experimentales seguros, trabajando en forma continua, con planes fijos y a base de personal altamente capacitado y no sujeto a interferencias políticas. El Ing. Agr. Luis José Carvajalino Jácome, hasta hace poco Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, ha demostrado cómo una entidad gremial responsable puede colaborar en la estructuración de una política agraria, sirviendo como foro para debatir ideas constructivas. El Ministro Mejía Salazar y su Director General, el Ing. Agr. Antonio J. Posada, sentaron pautas y señalaron rumbos, durante su paso fugaz por el ministerio, que serán de obligada referencia para quienes ocupen el despacho en el futuro. Y el propio Presidente Lleras, con su acostumbrada lucidez y habitual elocuencia ha analizado el problema rural colombiano y ha señalado algunas posibles soluciones.

Realmente no hay razón para que Colombia no estructure un plan integral de fomento agropecuario que cubra, por lo menos, siete grandes frentes de trabajo en todas sus fases:

1. La utilización adecuada y eficiente de las tierras.
2. La tecnificación de las labores agropecuarias.
3. El mejoramiento de la educación en todos sus niveles.
4. El estímulo a la inversión de capitales y el aumento de las facilidades de crédito.
5. La organización de los mercados y la multiplicación de las vías de transporte.
6. La conservación y uso racional de los recursos renovables de suelos, bosques y aguas.
7. La vigorización de las instituciones en todos los niveles.

Los objetivos del plan serían:

1. Mejorar las condiciones de vida tanto de la población rural como de la población urbana, principalmente de las clases populares.
2. Crear propietarios agrícolas eficientes como factor esencial de estabilidad social.
3. Incrementar la producción de artículos alimenticios de primera necesidad y asegurar su eficiente distribución.
4. Fomentar la producción de cultivos para abastecer las industrias manufactureras de materias primas en cantidad adecuada y a precios razonables.
5. Sustituir las importaciones de artículos agrícolas y diversificar las exportaciones.
6. Tecnificar la producción para elevar la eficiencia productiva por hombre y por hectárea como base esencial para que la agricultura sea una actividad remunerativa.
7. Promover el uso racional de los recursos de tierra, bosques y aguas.

Entre las bases sobre las cuales podría estructurarse un plan integral de fomento agropecuario, estarían las siguientes:

1. **UTILIZACIÓN EFICIENTE DE LA TIERRA.** Crear propietarios agrícolas eficientes, restablecer la seguridad en la propiedad, promover el uso eficiente de las tierras cultivables, abrir nuevas zonas de producción, eliminar el latifundio y consolidar los minifundios por medio de:

- a. Recuperación de las tierras ocupadas por la fuerza para restituirlas a sus propietarios legítimos o parcelarlas y hacer propietarios a campesinos capaces de cultivarlas.
- b. Reversión al dominio del Estado de los terrenos que no cumplan la función social que señala la Ley 200 de 1936 para su entrega a los campesinos que los han trabajado o están dispuestos a trabajarlos.
- c. Colonización a base de entrega de títulos y estímulo a la iniciativa privada de las tierras baldías de propiedad del Estado, especialmente a lo largo del Río Magdalena y en las regiones beneficiadas por las nuevas vías de penetración.
- d. Obligación de los propietarios de cultivar del 10 al 50% de sus tierras de acuerdo con su clasificación económica, como lo contempla el plan del ex-Ministro Mejía Salazar, y ejecución del Decreto 290 de 1957 con especial énfasis en las zonas pilotos de la Sabana de Bogotá, la región de Palmira del Valle del Cauca, la zona de los ríos Coello y Saldaña en el Tolima y parte de los valles de los ríos Sinú, Zulia y César.
- e. Prevención del minifundio prohibiendo la subdivisión por herencia de tierras de menos de 5 hectáreas y otorgamiento de facilidades de crédito para la consolidación de minifundios, según el plan presentado por el ex-Ministro Espinosa Valderrama.
- f. Regularización de los contratos de arrendamiento con un límite máximo del 12% del avalúo catastral y opción de compra; distribución proporcional al aporte de

los productos cultivados por el sistema de aparcería, según el plan del ex-Ministro Espinosa Valderrama.

2. **TECNIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA.** Aumentar la eficiencia de producción por hombre y por hectárea, e incrementar la producción de alimentos, materias primas industriales y artículos de exportación, por medio de:

- a. Estímulo decidido a la investigación agrícola, garantizando a los programas de investigación continuidad administrativa, independencia técnica, personal altamente calificado y fondos amplios para que rindan fruto efectivo sus labores de investigación en el laboratorio de experimentación, en las granjas oficiales. Ejecución en gran escala de ensayos extensivos en las fincas de agricultores cooperadores.
- b. Concentración de esfuerzos en las zonas piloto que establece la Ley 290 de 1957 y en el programa de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca, como las áreas que ofrecen mayores posibilidades para un incremento inmediato de la producción y la demostración del enfoque integral en el desarrollo agrícola. Financiación de los programas de fomento de las zonas piloto, a base de: revaluación de los avalúos catastrales, aporte de las industrias manufactureras, e impuesto de valorización.
- c. Continuación y ampliación de los programas de riego.
- d. Estímulo a la mecanización y al uso de métodos modernos de cultivo, represión de plagas, control de enfermedades, abonamiento y otras prácticas similares, facilitando la importación de estos elementos libres de impuestos de aduana, por medio de entidades oficiales y su distribución a base de compañías particulares con utilidades limitadas; paralelamente, estímulo

al desarrollo de las industrias nacionales para la producción de equipo, implementos químicos, etc., con ayuda del Instituto de Investigaciones Tecnológicas

- e. Intensificación de la campaña de producción de semillas mejoradas.

3. MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES EDUCATIVOS. Especialización de profesionales; preparación de técnicos; formación de mayordomos, tractoristas y otro personal auxiliar; educación de los campesinos y formación de futuros agricultores, por medio de:

- a. Creación de un instituto de especialización para posgraduados y otorgamiento de 25 becas al año para estudios de especialización en el exterior, con el fin de preparar personal de investigadores altamente calificado y profesores para las facultades de agronomía e ingeniería forestal, con énfasis en extensión, economía agrícola, zootecnia, dasonomía e ingeniería agrícola.
- b. Estímulo directo a las facultades de agronomía, otorgando becas de especialización a profesores universitarios, haciendo donativos para la compra de equipos, y otorgando becas anuales para bachilleres destacados, que deseen seguir estudios de agronomía, con énfasis en extensión agrícola. Vinculación directa de las facultades de agronomía a la solución de los problemas agrícolas, entregando por contrato y con carácter experimental en las facultades de agronomía de Medellín, Palmira y Manizales, las estaciones experimentales y los servicios de extensión que operan en los Departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Caldas. En esa forma se ensayaría la integración de los servicios de enseñanza, investigación y extensión, con

descentralización administrativa al nivel departamental.

- c. Creación de un departamento de economía del hogar en las facultades de agronomía, con miras a llegar a crear facultades de economía doméstica.
- d. Elaboración de un plan ampliado de educación vocacional agrícola, dirigido por el Ministerio de Educación, con la asesoría del Ministerio de Agricultura, para la formación de mayordomos, tractoristas y otros auxiliares de campo.
- e. Participación directa del Ministerio de Agricultura en la elaboración de planes, para la formación de maestros rurales y el mejoramiento de los programas de educación primaria en las áreas rurales.
- f. Organización de un vigoroso servicio educativo de extensión agrícola, con la autonomía necesaria para que lleve directamente al agricultor, a su familia y a la comunidad rural los beneficios de la técnica. Sólo a través de un vigoroso servicio de extensión al nivel municipal, tendrán arraigo real en el campo los programas agrícolas.

4. ESTÍMULO A LA INVERSIÓN DE CAPITALES Y FACILIDADES DE CRÉDITO. Promover la inversión de capitales en empresas agrícolas y facilitar el crédito oportuno por medio de:

- a. Vigorización de los programas de crédito a largo plazo de la Caja Agraria, para financiar la compra de terrenos en programas oficiales de parcelaciones, o en transacciones particulares.
- b. Aumento de los cupos de crédito de los bancos comerciales, para financiar operaciones agrícolas y empresas manufactureras de implementos, abonos, productos químicos, etc., asegurándose que con esas inver-

- siones, se hagan realmente empresas agrícolas y no actividades urbanas.
- c. Establecimiento en la Caja Agraria de una sección especial de crédito supervisado, con ayuda técnica para el pequeño agricultor.
 - d. Ejecución del plan del ex-Ministro Mejía Salazar y del Decreto 290 de 1957, en lo referente a exenciones en el impuesto sobre la renta y el patrimonio, para fomentar la asociación de capitales para la agricultura.
 - e. Incorporación de los créditos ganaderos del Banco y Fondos Ganaderos al programa regular de la Caja Agraria.
 - f. Traslado de las secciones de Fomento Agrícola, Provisión Agrícola, Riegos, Colonización y Parcelaciones y Campaña de Semillas de la Caja Agraria, a un nuevo instituto de fomento agrícola para que la Caja Agraria concentre todos sus recursos y esfuerzos en lo referente al crédito propiamente.
 - g. Estímulo a la inversión de capitales extranjeros en empresas agrícolas.

5. MEJORAMIENTO EN LA EFICIENCIA DE LA DISTRIBUCIÓN.

Mejorar la eficiencia en la distribución de los productos agrícolas por medio de:

- a. Ampliación de las actividades del Instituto Nacional de Abastecimientos, para que pueda cumplir cabalmente su función de facilitar la distribución, importación y exportación de artículos alimenticios de primera necesidad. En todo lo referente al estímulo a la producción, el INA debe actuar de común acuerdo con el propuesto instituto de fomento agrícola.
- b. Establecimiento de una política de estímulo a la producción, a base de precios para los productos agrí-

colas, que guarden relación con los precios de los artículos manufacturados.

- c. Fomento directo a las cooperativas agrícolas de producción, distribución y consumo, a base de ayuda técnica, educación de los socios, y crédito.
- d. Implantación gradual del mercado común grancolombiano.

6. UTILIZACIÓN ADECUADA DE LOS RECURSOS RENOVABLES. Promover la conservación y uso adecuado de ese patrimonio nacional, por medio de:

- a. Elaboración de un inventario de los recursos renovables del país, a base de mapas ecológicos, cartas de suelos, estudios sobre la clasificación económica de la tierra, según sus usos y otros estudios similares.
- b. Ejecución del plan del ex-Ministro Mejía Salazar sobre creación de siete zonas de reservas de recursos naturales, para protección de la fauna y la flora, conservación de las tierras, la explotación racional de los bosques y la demostración del uso adecuado de los recursos renovables.
- c. Incorporación obligatoria de normas sobre conservación de suelo a las campañas de fomento agrícola que lleven a cabo los diversos organismos nacionales y departamentales.

7. VIGORIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES. Aumento de la capacidad administrativa, para planear programas, ejecutarlos eficientemente y evaluarlos, por medio de:

- a. Creación de un consejo agrícola nacional, presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por los gerentes de los institutos autónomos y semi-oficiales

- y representantes de los gremios organizados. El Consejo tendría como funciones principales: (a) analizar las necesidades agrícolas y las perspectivas futuras del país y proponer soluciones; (b) promover la colaboración entre los diversos organismos oficiales; (c) asesorar al gobierno en la formulación de la política agraria; y (d) canalizar adecuadamente la ayuda técnica de organismos internacionales.
- b. Creación de un instituto de fomento agrícola (INFA), encargado de promover el incremento de los productos alimenticios, la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones. Al INFA pasarían las secciones de colonización, parcelaciones, provisión agrícola, irrigación y fomento agrícola de la Caja Agraria; y el Servicio de Extensión Agrícola del Ministerio de Agricultura. El INFA tendría un director general y dos directores auxiliares; un director de fomento a la producción, que tendría bajo su dirección los programas de colonización, irrigación, parcelaciones, provisión agrícola y similares; y un director de extensión agrícola e investigación, que tendría a su cargo la dirección del Departamento de Investigaciones Agrícolas, el Servicio Nacional de Extensión Agrícola y del Instituto de Especialización para graduados.
- c. Vigorización del Ministerio de Agricultura para que sirva eficazmente como órgano directivo central para la formulación de la política oficial y la coordinación de labores entre los diversos organismos. El Ministerio de Agricultura reforzaría su personal especialmente, con miras a:
- 1) Efectuar estudios sobre las necesidades del país en el campo agrícola.

- 2) Preparar planes agrícolas en cooperación con el Consejo Nacional de Planeación.
- 3) Colaborar con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para mantener estadísticas agrícolas confiables y oportunas.
- 4) Dictar las reglamentaciones que sean del caso sobre clasificación de productos, comercio, análisis de productos y otros campos.
- 5) Formular la política agraria del gobierno y preparar los decretos del ramo y proyectos de ley.
- 6) Coordinar las actividades de los diversos organismos oficiales.
- 7) Supervisar la labor técnica de los agregados agrícolas en el exterior.
- 8) Ser el eje central de los planes y programas del ejecutivo en el ramo agrícola.

Colombia tiene líderes competentes; gente con espíritu de empresa; capitales ansiosos de producción; tierras; brazos; experiencia administrativa en varios organismos que han operado con alta eficiencia; y lo que es más importante aún, hay conciencia acerca de la aguda crisis que atraviesa la agricultura y convicción de que es urgente hacerle frente a este problema vital que afecta toda la economía del país y su propia base social en un momento crítico de su historia. No hay ninguna razón real para no acometer inmediatamente la tarea de estructurar un plan integral de fomento agropecuario, con claros objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Colombia necesita con urgencia un plan integral que permita restablecer la paz en los campos y haga de la agricultura una actividad próspera y reproductiva. Sobre una agricultura próspera tendrá que girar la economía colombiana. Sólo en una agricultura próspera, tendrá la Repúbli-

ca una base firme y estable. La alternativa es simple y llanamente, la revolución social violenta.

Bibliografía anotada

Entre las publicaciones recientes sobre la materia, se recomiendan las siguientes:

CARVAJALINO JACOME, LUIS J. Un año de acción agraria. Bogotá, Sociedad de Agricultores de Colombia, 1959, 23 p.

En este interesante informe como Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia en el período reglamentario de 1958, el Ing. Agr. Carvajalino Jácome presenta un análisis del problema agrario colombiano y la acción tomada por la SAC para resolverlo.

COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Memoria al Congreso Nacional 1957-1958. Bogotá, Imprenta del Banco de la República, 1958. Tomo I, 228 p.; tomo II, 226 p.

El Ministro Jorge Mejía Salazar, en un informe elaborado con el Director General del Ministerio, Ing. Agr. Antonio J. Posada F., hace un análisis completo sobre el problema agropecuario nacional, sus causas, sus consecuencias y las medidas tomadas en desarrollo de la política de fomento agropecuario. Incluye apéndices en los cuales se informa en detalle sobre los trabajos de las diversas dependencias del Ministerio de Agricultura y de los institutos especializados y una relación de los principales decretos-leyes de carácter agropecuario dictados durante el período 1957 - 1958.

ECHAVARRIA OLOZAGA, HERNAN. El sentido común en la economía colombiana, Bogotá, Imprenta Nacional, 1958. Segunda edición 404 p.

Sensata y sencilla explicación del sistema de empresa privada en Colombia. Incluye secciones sobre la tierra como factor de

EL CASO DE COLOMBIA

producción, el café como producto de exportación y otros temas de la economía agrícola.

ESPINOSA VALDERRAMA, AUGUSTO. Plan agropecuario para 1959. Boletín de Información del Ministerio de Agricultura. 3 (84): 1-10, 1958.

El Ministro Espinosa Valderrama presenta el plan del gobierno sobre colonización, parcelaciones, cooperativas agrícolas, arriendos, aparcerías, herencias rurales y otras medidas para resolver el problema agropecuario de Colombia.

NACIONES UNIDAS. COMISION ECONOMICA PARA LA AMERICA LATINA. Análisis y proyecciones del desarrollo económico. III. El desarrollo económico de Colombia. México, Naciones Unidas, 1957, 422 p.

Estudio completo y a fondo sobre las características y perspectivas del desarrollo económico colombiano. Incluye un capítulo extenso sobre la situación actual y problemas de la agricultura colombiana y las proyecciones alternativas del desarrollo agropecuario.

SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA. Problemas y programas del desarrollo agrario. Bogotá, Sociedad de Agricultores de Colombia, 1958, 24 p. Análisis gráfico presentado en el Pabellón de la Sociedad de Agricultores de Colombia en la IV Feria Exposición Agropecuaria Internacional que tuvo lugar en Bogotá del 6 al 16 de agosto de 1958.

SUAREZ DE CASTRO, FERNANDO. Bases para una acción legislativa sobre algunos graves problemas rurales. Bogotá, **El Ciudadano**, abril de 1958.

Breve análisis acerca del uso inadecuado de la tierra en Colombia y la acción propuesta para atacar el problema. Al Ing. Agr. Suárez de Castro le correspondió posteriormente llevar a la práctica algunas de estas ideas cuando entró a ocupar el cargo de Director General del Ministerio de Agricultura.

4

**POLITICA
AGRARIA
EN COLOMBIA:
OBJETIVOS,
MEDIOS
Y RESULTADOS**

Aquí se señala parte de lo que está tratando de hacer el gobierno de Colombia en la órbita del sector agropecuario. No se explica solamente la labor del Ministerio de Agricultura, como un organismo aislado, sino también la de otros organismos que conforman el sector.

El Ministerio de Agricultura ha venido siendo objeto de una serie de transformaciones y separaciones de algunas de sus divisiones, para crear y organizar otros institutos. Por ejemplo: hace unos años existió en el Ministerio de Agricultura una división de bosques; también una división de tierras, que tenía que ver con titulación de tierras, algo de parcelaciones y manejo de algunas concesiones forestales. Parte de esas divisiones pasó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, que cuenta hoy con recursos mayores y capacidad de acción muy superior. En realidad, no había ningún objeto en recargar al Ministerio de Agricultura con una serie de funciones operativas, que pueden hacer los orga-

Reconstrucción de las palabras pronunciadas ante los funcionarios de los organismos internacionales que operan en Colombia. Hotel Tequendama, Bogotá, marzo de 1967.

nismos descentralizados en forma más ágil y más rápida.

Igualmente, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) nació sobre la base de la antigua División de Investigaciones Agrícolas, con el apoyo de la Fundación Rockefeller. El Instituto Colombiano Agropecuario ya está cooperando con las universidades, para relacionar más estrechamente la investigación, la enseñanza y los servicios de extensión. Y así pueden darse algunos ejemplos de la forma en que funciones operativas del Ministerio de Agricultura, se han ido transfiriendo a organismos especializados. Se desea no sólo acentuar esas tendencias, sino que ese proceso culmine y que, el Ministerio de Agricultura se concentre exclusivamente en las funciones de programación, planeación del desarrollo agropecuario y coordinación funcional con los otros organismos. Esta última función es importante, porque al crearse una serie de institutos especializados, siempre surge la tendencia y existe el peligro de la excesiva especialización y cuesta un poco de trabajo que se entienda la totalidad de los problemas que se trata de afrontar. Se trabaja para que el Ministerio de Agricultura esté en mejores condiciones de cumplir esas funciones de planeación, programación y política en cuanto a funciones regulatorias, que sólo puede cumplir el Ministerio de Agricultura.

Se cree también que deberían reagruparse algunos de los institutos descentralizados, porque existen varias «ruedas sueltas» en el campo agrícola. Un estudio realizado por el IICA sobre el sector agrícola colombiano, mostró la gran cantidad de instituciones descentralizadas, de programas, de personal y de recursos que se invierten en el sector agropecuario; indicó también, que esas instituciones no están bien coordinadas dentro de un plan, manteniendo la capacidad operativa y la eficacia que tiene un instituto descentralizado para actuar. Esos problemas son materia de estudio bastante avanzado y se espera que en un futuro no muy lejano se pueda rees-

estructurar el sector agropecuario. La base de esa reestructuración sería, en realidad, terminar de quitar al Ministerio de Agricultura las funciones operativas, vigorizando al mismo tiempo otros institutos y reagrupando algunos con funciones similares. El número de organismos es tan grande, que se supone que el ministro tiene que asistir por lo menos a 26 juntas directivas de distintos organismos. Aún con la ayuda de los asesores, no es posible atender adecuadamente esas funciones.

Objetivos de política para el sector agropecuario

Para el sector agropecuario se persiguen cuatro grandes objetivos, como política a desarrollar. Estos objetivos pueden clasificarse de distinta manera y podrían emplearse muchos años buscando la manera de reagruparlos y de re-clasificarlos, para ver en qué forma pueden ser estructurados más lógicamente. Con todo, se ha decidido trabajar sobre cuatro objetivos fundamentales y dentro de sus categorías, formar todas las clasificaciones y sub-clasificaciones que sean necesarias. Los cuatro objetivos son los siguientes:

1. Aumento de la capacidad de empleo y de los ingresos de los pequeños agricultores, sobre todo, los minifundistas y pequeños arrendatarios, los aparceros y en general, la gran masa de la población campesina colombiana que trabaja en fincas muy pequeñas y que se mantiene prácticamente al margen de los procesos de la agricultura productiva o técnica. Más adelante se mencionan algunos de los instrumentos de acción en ese campo.
2. Distribución más equitativa en los recursos limitados que tiene el país en cuanto a aguas, tierras, crédito,

recursos naturales o recursos de desarrollo institucionales. En todos los países hay una tendencia natural hacia una concentración de recursos y se estima que debe hacerse un esfuerzo deliberado para conseguir que se distribuyan en una forma más amplia y más equitativa.

3. Aumentar la producción y mejorar la productividad de tres grandes grupos de renglones de producción agropecuaria: los alimentos, las materias primas industriales, que en el caso colombiano implica muchas veces sustituir importaciones de ciertas materias primas, para producirlas en el país, y los productos de exportación.
4. El abastecimiento urbano. Este objetivo no se ha considerado en el pasado como un objetivo específico del sector agropecuario y se ha planteado más bien como un objetivo de otros sectores de la economía. En este Gobierno y en el caso de la política agropecuaria que se está desarrollando, se considera que debe trabajarse en ese frente, si se desea llegar realmente a producir un impacto en el desarrollo de la agricultura en Colombia.

Los instrumentos para alcanzar los objetivos:

AUMENTOS DE EMPLEO Y DE INGRESOS: La situación de la población minifundista que está marginada del desarrollo económico y social es difícil de resolver y en Colombia, en realidad, se ha hecho poco por resolverla. Se cree que la solución de ese problema, en muchos aspectos, escapa de la esfera de acción exclusiva de los organismos del sector agropecuario. Muchos piensan que el problema de la gran presión de la población sobre la tierra escasa en las zonas

montañosas de minifundio, especialmente en regiones como Santander, Boyacá, Cundinamarca, Nariño y en algunas zonas cafeteras, no se puede resolver en su mismo sitio. La solución va a requerir, entre otras, la planeación familiar, a pesar de que esto crea muchos problemas de interpretación de tipo político-religioso. Pero tiene que haber a la larga un equilibrio o un balance, una mejor relación entre los recursos y la población. Esa relación debe mantenerse dentro de los cánones y las normas que son propios de la cultura y del aspecto religioso en Colombia. Otra solución ha de ser el desplazamiento de algunas poblaciones hacia nuevas áreas y sobre todo, el desarrollo económico general, para que haya mayores oportunidades de empleo y mayores oportunidades de trabajo en otras ocupaciones y en otras actividades económicas. Sin embargo, es conocido que en países en vías de desarrollo no es fácil precisamente esperar que el sector urbano y el sector industrial den empleo a toda esta masa sobrante de población campesina, que está aumentando considerablemente. Se produce así una situación aguda de desocupación en las ciudades, mientras no se establezcan nuevas fuentes de ocupación para esa población que Colombia tiene hoy día.

El problema de desocupación rural no puede resolverse sacando población del campo y llevándola a las ciudades. Por tanto, por mucho tiempo habrá de resolverse el problema en el mismo sitio, dentro de las condiciones en que trabaja esa gente y buscando la manera de que haya algún mejoramiento, aunque sea pequeño, pero que en su caso puede ser un mejoramiento significativo y grande. Para un productor que tiene un ingreso muy pequeño, aumentarlo al doble, (aun cuando para nosotros sea exigua esa suma), puede significar un mejoramiento considerable. Para lograr ese mejoramiento, se requiere evidentemente acción a nivel comunal y mayor impulso a las juntas de acción comunal y

a los programas de base. También, programas de educación, sobre todo educación primaria. Quizás no sea posible lograr que todos los agricultores reciban enseñanza secundaria, pero por lo menos se va eliminando el analfabetismo y se va elevando gradualmente el nivel de educación primaria, que en promedio parece no pasar del segundo año. Deben también mejorarse las condiciones mínimas de salud y de vivienda y atender los problemas básicos fundamentales de alimento, vivienda, educación y salud. Los instrumentos para atender esos problemas pueden ser: la acción comunal, la integración popular y la organización de los campesinos y de los pequeños propietarios y agricultores en asociaciones. Estas asociaciones pueden ir asumiendo paulatinamente mayores responsabilidades, para que poco a poco se vayan manejando las pequeñas cooperativas o se administren algunos de sus propios servicios. Por ejemplo, los servicios de crédito pueden mejorarse y agilizarse dentro del sistema actual.

También se van a intentar otras soluciones para el problema del minifundio, en el minifundio mismo. El INCORA ha formalizado un contrato con el Centro Interamericano de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, para estudiar la factibilidad de soluciones, como la concentración parcelaria y la reagrupación de fincas. En este aspecto, la Caja Agraria ha indicado especial interés, aunque son necesarios mayores recursos para poder efectuar compras de predios vecinos, o integrar unos predios con otros. Así, algunos excedentes de población, los hijos o la gente joven que está más dispuesta a emigrar, pudiera irse a establecer en otras zonas.

Otro aspecto muy importante, que ha adelantado con éxito el INCORA, son los programas de ayuda a la colonización espontánea, al abrir caminos de penetración, carreteras de acceso, para que la población pueda irse ubicando en otras zonas. Los programas que se han hecho en el pie

de la montaña de los llanos orientales y en toda la parte oriental del país y las carreteras que se están abriendo y se van a terminar, de acceso al Putumayo, al Caquetá y a otras zonas de los llanos, van a abrir una serie de regiones en donde ya se han establecido muchos colonos y van a establecerse muchos más. Estos colonos, con la ayuda de algunos programas de crédito supervisado, de asistencia técnica, pueden ya convertirse en propietarios, que con su propia iniciativa y capacidad puedan mejorar su condición. El crédito supervisado, para el que se ha contado con fondos suministrados por la Alianza para el Progreso y el Programa del señor Fullbright, constituye un instrumento necesario para dar a los nuevos propietarios la posibilidad de ir acumulando algunos ahorros; de ir invirtiendo en algunos animales, en algunos elementos de trabajo, para luego convertirlos en sujetos de crédito ordinario de la Caja Agraria.

Los programas de crédito supervisado son programas costosos, pero están teniendo muy buen éxito y posiblemente están pagando la inversión que se ha hecho. En este programa, la Caja Agraria sirve de banquero y el INCORA presta la asistencia, ayudando a elaborar los planes, supervisando la inversión de los fondos. Todos los servicios de banco los presta la Caja Agraria, que tiene agencias en cerca de 600 de los 900 municipios del país y puede atender este tipo de servicio.

La preocupación del Gobierno por el aumento del empleo y los ingresos agrícolas es una preocupación social que contrasta con la hasta ahora casi única atención al problema de producción agrícola para el consumidor urbano. Para cumplir este objetivo, basta con buscar buenas tierras, de buena topografía, con buena agua, con empresarios que tengan capacidad de trabajo, experiencia y que pueda producir rápidamente los alimentos que se requieran. Sin esa solución, no se resuelve el problema social de toda esta gran

masa de población, que vive en condiciones muy lamentables y que va a tener que seguir condenada a un nivel de vida bajo durante mucho tiempo. De allí que quiera prestarse más atención y dar más énfasis a los programas del INCORA, la Caja Agraria y otros organismos que atienden los problemas de empleo y bajos ingresos. En este punto es conveniente recordar las ideas del profesor Schultz, de la Universidad de Chicago, quien sugiere que el pequeño propietario mantiene un equilibrio económico bien calculado y que por ello, y porque tiene recursos sumamente limitados, no acepta fácilmente las recomendaciones técnicas. El pequeño agricultor que ha tenido que aprender que la supervivencia depende de muy pequeños márgenes, sabe que cualquier pequeña variación en sus prácticas tradicionales, —un error de un técnico al aconsejarlo, o que él haga mal algo que le aconsejen—, puede significar la ruina de su familia.

REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS. A través del programa de reforma agraria, que está a cargo del INCORA, se busca una distribución más justa de los recursos de tierra. Un aspecto de la labor del INCORA, la construcción de distritos de riego, como la construcción de las carreteras del sistema vial del país, o la construcción de las centrales hidroeléctricas, requiere inversiones fuertes de parte de la sociedad. Sin embargo, estas obras producen un aceleramiento del desarrollo económico, que se paga con creces rápidamente y en pocos años. Cuando se hacen los cálculos del costo por parcelario, la inversión resulta demasiado alta; pero si se analiza como inversión social y como modificación total al nivel de una región, los cálculos resultan bien diferentes. En este sentido, puede afirmarse que los distritos de riego del INCORA están cambiando la geografía agrícola de Colombia. Hace unos 20 años la costa atlántica era una zona inhóspita, de

ganadería extensiva en donde no se podía avanzar mucho, a pesar de tener la mejor topografía del país y poseer algunos de los mejores suelos de Colombia. Lo que hacía falta (lo que está haciendo ahora el INCORA) era el control de las aguas, bien sea para drenaje o irrigación. Los aumentos de producción que van a obtenerse en esas zonas han forzado la revisión de los programas de almacenamiento y distribución que adelanta el Gobierno.

Algunos de los parceleros del INCORA en la costa atlántica, de los que hace un tiempo se decía que jamás podrían ser propietarios y operadores independientes, han obtenido producciones de maíz arriba de cinco toneladas por hectárea.

Otro aspecto de la redistribución de recursos lo constituye el crédito al pequeño y al mediano productor, en los últimos años se han obtenido algunos préstamos internacionales para programas especiales que se salen de las normas usuales de la Caja Agraria. El programa actual, financiado por el Banco Mundial, busca el mejoramiento de las razas, pero pone énfasis especial en el mejoramiento de la finca. Estos programas, que ya están en ejecución, van a producir una buena serie de fincas ganaderas de buen tamaño, sobre todo en la costa atlántica; de buena capacidad de producción, con miras a la exportación y donde se usen buenos sistemas ganaderos. La Caja Agraria ha obtenido también un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para un programa de producción agrícola a base de mecanización, principalmente. Este programa será aplicado en áreas que sean aptas para una producción extensiva, comercial, de rendimientos elevados, en que se aplique buena concentración de técnica, lo cual constituye la manera rápida de acelerar la producción de alimentos y de llegar a tener ciertos productos exportables. Este tipo de programas de la Caja han desfigurado, ciertamente, las cifras totales

de distribución de los créditos otorgados. Posiblemente la tendencia normal de ir hacia los prestatarios que tienen más garantías y más capacidad de ofrecer garantías, más capacidad de manejo del crédito, ha marginado a algunos de los pequeños propietarios. Pero esto trata de corregirse aumentando los bonos de redescuento de la Caja Agraria, con la mira de que se otorgue más crédito al pequeño propietario, al pequeño agricultor, porque otros agricultores tienen acceso al crédito comercial y otras maneras de financiarse.

El aspecto de la distribución del agua, o de su uso equitativo, es un aspecto deficiente de la política agraria colombiana. Se avanza apresuradamente en la destrucción de los recursos naturales, los bosques, los suelos y las aguas y no hay ningún programa, ninguna organización en el país que esté realmente dedicada a hacer un programa en escala masiva para poder mantener y reconstruir las hoyas hidrográficas, para poder reforestar y poder explotar los bosques tropicales de los cuales tenemos zonas muy extensas. Para un programa de uso racional puede contarse con la ayuda de la FAO, del Fondo Especial de las Naciones Unidas y algunas universidades como la Distrital de Bogotá, la Facultad de Agronomía de Medellín y su Instituto Forestal. En algunos Departamentos, como el de Antioquia, la iniciativa privada ha establecido bosques y ha realizado campañas forestales efectivas. Hay corporaciones regionales, como la C. V. M., que están dedicadas a la protección y defensa de los recursos naturales.

El Gobierno planea hacer frente a los problemas relacionados con los recursos naturales en una forma mucho más ambiciosa y masiva, creando una buena base institucional más amplia y estableciendo programas de crédito a largo plazo que permitan exenciones tributarias y distintos estímulos para los sectores privados de la economía.

AUMENTO DE PRODUCCIÓN Y PRODUCTIVIDAD. El esfuerzo del Gobierno se concentra actualmente en aumentar la producción y mejorar la productividad en tres grandes grupos, que son: los productos alimenticios, las materias primas y los productos de exportación. El Ministerio de Agricultura, en cooperación con otros organismos públicos, ha puesto en ejecución un programa de producción para ocho artículos alimenticios básicos: arroz, maíz, trigo, papa, leche, carne, yuca y plátano. En este plan se hizo por primera vez un esfuerzo de zonificación en las mejores áreas de producción, para aplicación de crédito del Fondo Financiero a esos programas de producción y de almacenamiento y compra de las cosechas por parte del INA. Este esfuerzo puede ser incompleto y debe tener varias deficiencias, pero representa un primer gran esfuerzo de coordinación intergubernamental en el sector agrario. Se aspira a intervenir en las compras y en la formación de existencias reguladoras del 10 ó 15% de la producción en los renglones básicos citados. Se espera también utilizar las facilidades privadas de almacenamiento para formar esas existencias reguladoras.

El Gobierno desea que la empresa privada intervenga y actúe fuertemente en el almacenamiento de productos agrícolas. De no ser así, la obra de construcción de la infraestructura de almacenamiento de todos estos productos, en manos del Estado, sería una obra inmensamente grande, muy costosa y posiblemente no muy eficiente. Sobre estas bases, el plan que ya se ha elaborado con la colaboración del ILMA y de otras entidades, es un plan general de regulación de los mercados, en el cual el INA juega un papel decisivo, usando las existencias reguladoras y los precios mínimos de sustentación, pero no aspirando a cubrir la totalidad de la cosecha, porque el Estado no tiene condiciones para ello.

El plan de productos alimenticios se ha trazado para

cuatro años y se intenta revisarlo a la luz de la experiencia obtenida. Ya para los años venideros debe ser más fácil planear el crédito, la compra, el almacenamiento y la asistencia técnica de acuerdo con las mejores áreas de producción.

Como instrumento complementario para cumplir con el objetivo de aumentar la producción y la productividad, debe mencionarse el crédito. El sistema de crédito de fomento tiene varias deficiencias en Colombia y se está en proceso de mejorarlo. Los bancos comerciales tienen obligación de invertir hasta el 15% de sus depósitos en crédito a la agricultura. Aunque muchos bancos parece que invierten mucho más del 15%, no hay realmente una supervisión o una canalización de esos créditos para que se concentren o vayan a servir realmente a las áreas de producción más importantes. Sin embargo, el Banco de Colombia, el Banco de Bogotá, el Banco Popular y otros bancos comerciales, directamente y a través del servicio de Agrocrédito, están llevando recursos en mayor cantidad a agricultores del tipo comercial.

Aparte de la Caja Agraria, los ganaderos tienen el crédito otorgado por el Banco Ganadero, un banco mixto de empresa privada y del Estado, que se espera transformar más y más en un banco de fomento pecuario con capacidad para aplicar un mayor volumen de recursos al crédito pecuario, unido a la asistencia técnica y a la supervisión de sus inversiones. Actualmente el banco está entrenando algunos técnicos para el crédito supervisado y está recibiendo empréstitos extranjeros. Hay, por ejemplo, un crédito pendiente en el Banco Interamericano de Desarrollo; también el banco está operando con un empréstito de la AID para aumentar sus recursos y así poder extender el crédito ganadero. Este crédito debe ampliarse considerablemente para lograr aumentar las exportaciones de ganado en forma de carne en canal. Esta ampliación se ha logrado mediante aporte del

Fondo Financiero Agrario. El fondo ha estado canalizando hacia la agricultura recursos de crédito que antes se dedicaban a importaciones. Por ello en la actualidad hay mucho más crédito para la agricultura que en cualquier período anterior en Colombia. Las demandas provenientes de aumentos de producción han sido tan considerables, que han originado escasez de crédito. Aunque las disponibilidades de crédito son mayores, la demanda también es mucho mayor.

La Caja Agraria tiene un programa importante que es el de clasificación y mejoramiento de las semillas para la producción agrícola. Este programa se basa en las investigaciones que hace el Instituto Colombiano Agropecuario y la Caja Agraria es la encargada de hacer pruebas regionales y de multiplicar las semillas mejoradas para aumentar la producción agrícola. Ya se han inaugurado varias plantas de mejoramiento, de clasificación, secamiento y clasificación de semillas, y se van a abrir nuevas plantas que están en construcción. El programa de provisión agrícola de la Caja Agraria complementa los programas ya anotados. Lleva las herramientas de trabajo y maquinaria a los agricultores a través de sus almacenes. Como la Caja tiene oficinas en todo el país, está en condiciones de prestar servicios adecuados a muchos productores. Por eso, el Gobierno está interesado en que se aumente su capacidad financiera y se opere con mayor agilidad. Hoy por hoy, la Caja Agraria es sin duda alguna el instrumento que llega a más gente en el país y del cual dependen más que de cualquier otro los campesinos colombianos para su mejoramiento inicial.

En los productos de exportación se tropieza con el problema de la baja de los precios en los mercados internacionales, debido a un exceso de oferta sobre la demanda efectiva. Así, han caído los precios del tabaco, del algodón, de los bananos, del café y aún de la carne, con el ingreso fuerte de Argentina en los mercados mundiales a precios de

“dumping”. Hasta la fecha, se ha intervenido sin instrumentos y sin organización adecuada, pero comienzan a darse algunos pasos positivos. Por ejemplo, se han fijado por primera vez precios mínimos para el tabaco en la costa atlántica y se han otorgado recursos al INA para que, con el Instituto de Fomento Tabacalero, entre a comprar la producción de tabaco de exportación. Esta política estimuló los precios y posiblemente va a permitir al Gobierno organizar mejor la producción de tabaco de exportación en el futuro. Para el banano, también se ha logrado la apertura de nuevos mercados, como el mercado de Italia. Ello ha estimulado la producción, la competencia entre los exportadores y ya se ha presentado una reacción positiva en los precios. A pesar de la superproducción de banano en todo el mundo, no pueden abandonarse de repente las áreas de producción que existen en Colombia y habrá que seguir haciendo esfuerzos para mejorar la productividad, mejorar la calidad y poder abrir nuevos mercados. Lo mismo acontece con el algodón y con otros productos que tienen costos de producción muy elevados. Si no se mejora sustancialmente la productividad, el país no va a estar en condiciones de competir en los mercados mundiales.

Los aumentos de productividad sólo podrán lograrse si se impulsan en una forma decisiva los programas de investigación, de educación y de extensión. En esto el país cuenta con la ayuda del ICA y de todo este conjunto de organismos como la Fundación Rockefeller, la Fundación Ford, la Fundación Kellogg, la Universidad de Nebraska, el Contrato con AID. No es posible que un país pueda vivir con tecnología importada, aunque una parte puede ser usada y aplicada. Sin embargo, hay que seguir aprendiendo sobre los trópicos, sobre sus suelos, sobre cómo desarrollar sistemas agrícolas que sean adecuados para las áreas tropicales húmedas, para las áreas secas, para las áreas de montaña.

Deben también desarrollarse plantas y especies ganaderas; y seguir aprendiendo a combatir oportunamente las plagas y enfermedades que aparecen en cualquier momento en que el hombre decide cultivar. Afortunadamente en Colombia existe ya conciencia clara sobre la importación de la asistencia técnica y la investigación. Empresas privadas como la empresa Labrador en la costa atlántica, con recursos de capital y capacidad empresarial, estiman que el factor clave para su progreso es la investigación. Obviamente, la investigación sólo puede hacerse con personal preparado, que debe preparar la universidad y en esto el país ha avanzado bastante.

La extensión agrícola es otro instrumento importante para aumentar la producción y la productividad en Colombia. Sin embargo, por los escasos recursos financieros que se le han asignado y por la forma como opera, su alcance ha sido limitado. Ha habido algunas experiencias como la de STACA, que permitió ver que sí se podían aplicar esfuerzos y educar a la gente. Sobre esas experiencias, el ICA, la Universidad de Nebraska y otros grupos, están tratando de establecer en Colombia un servicio de extensión adecuada a las necesidades del país.

ABASTECIMIENTO URBANO Y COMERCIALIZACIÓN. El ILMA ¹ tal vez ha sido el instrumento más poderoso para poder crear en Colombia una conciencia sobre el mercadeo y poder hacer estudios que permitan realmente empezar a atender los problemas de distribución y mercadeo. En realidad, todos los esfuerzos de producción se estrellan con el problema de la distribución, sea ella la falta de una infraestructura en mercadeo, de centrales de acopio, de almacenes de depósito; la falta de plantas de clasificación, de mataderos, de frigo-

¹ Instituto Latinoamericano de Mercadeo Agrícola.

rificos, de plantas de leche. En el país se moviliza la producción en forma casi improvisada y existen márgenes de distribución que posiblemente sean excesivos. Sin embargo, ha habido progresos con la ayuda del ILMA, con la acción del Instituto Nacional de Abastecimientos, que está siendo transformado para que pueda cumplir su objetivo de estímulo a la producción. La falta de almacenamiento, por ejemplo, contribuye a que se pierdan para el consumidor y el productor muchas cosechas en zonas rurales. Esto hace que se reduzcan los ingresos del productor y se eleven los precios para el consumidor.

La comercialización es un aspecto en el cual se necesita mucho desarrollo, mucha ayuda y mucha inversión en Colombia. Pero esto implica que hay que tener instituciones capaces de realizar programas, pues no puede malgastarse dinero ni se pueden hacer grandes planes de inversión, si no existe la capacidad humana y la capacidad institucional para usar esos dineros correctamente.

Consideraciones finales

Colombia está efectuando grandes inversiones agrícolas y pecuarias, tanto por parte de la empresa particular como de las inversiones públicas. Las inversiones públicas en educación, obras públicas, y agricultura constituyen los tres sectores más importantes. Pero esas inversiones en agricultura son manejadas con bastante ineficiencia. Existe, por ejemplo, duplicación de organismos, duplicación de funciones; faltan bases institucionales más firmes, planes de desarrollo a mediano, a corto y a largo plazo. Aunque no puede decirse que no se necesitan inversiones, lo que más falta es gente y gente capacitada y organizaciones capaces de hacerles frente a todos los problemas que afronta el sector agrario.

5

**LA REFORMA
AGRARIA
COLOMBIANA:
LABOR
DEL INCORA**

La Reforma Social Agraria de Colombia se caracteriza por haber logrado conciliar, tanto en sus objetivos como en la práctica, la meta social de darle acceso a la tierra a los campesinos que la trabajan, con la meta económica de mejorar la productividad de las actividades agropecuarias para aumentar la producción. Es una reforma agraria integral, que persigue no solamente crear un mayor número de propietarios conscientes de sus deberes y responsabilidades como ciudadanos, sino también, incorporarlos realmente a la vida nacional como productores y como consumidores. Por tanto, no se limita a dar título de propiedad a quienes tengan las condiciones y la capacidad para trabajar la tierra, sino que también los educa y les presta asistencia técnica para que sean productores eficientes, les otorga crédito su-

Comentarios del Ministro de Agricultura al Informe sobre el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria presentado al Senado de la República por los senadores, Pedro Castro Monsalvo, Raimundo Emiliani Román y Benjamín Burgos Puche, en la sesión del 14 de marzo de 1967. Bogotá, Colombia, julio de 1967. El autor agradece la colaboración del entonces Subgerente de Desarrollo Agrícola del INCORA, Dr. Santiago Rueda R., y de los otros funcionarios que contribuyeron a la preparación de estos comentarios.

pervisado para que cuenten con suficiente capital inicial de trabajo y les ayuda a asociarse en cooperativas, para obtener a precios favorables los elementos que necesitan para la producción y para vender sus cosechas a precios equitativos.

La Ley 135 de 1961, a pesar de la amplitud de sus proyecciones, es una ley moderada de reforma agraria, ya que se estructuró con base en acuerdos de diversos grupos políticos y en transacciones logradas a través de discusiones que se llevaron a cabo en un ambiente amplio de controversia. Surgida de ese proceso democrático, realizado dentro de los marcos institucionales del país, la Reforma Agraria Colombiana se ajusta plenamente a las tradiciones jurídicas del país. Parte de la base del reconocimiento del derecho de propiedad que consagra la Constitución Nacional, pero se apoya también en la norma de que el derecho de propiedad debe cumplir una función social y por tanto, limita el derecho particular cuando impide el beneficio común. Se ampara en procedimientos jurídicos que aseguran el respeto y la defensa de los derechos de los particulares dentro del principio, también consagrado en la Constitución Nacional, de que el Estado tiene el derecho de intervenir con el fin de racionalizar la producción y distribución de la riqueza y de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. Al mismo tiempo, crea los instrumentos necesarios para dar acceso a la propiedad de la tierra al mayor número posible de campesinos capaces de trabajarla, ya sean arrendatarios o aparceros, colonos, asalariados, o trabajadores rurales.

La Ley 135 de 1961 sentó las bases para corregir una larga historia de conflictos y situaciones anómalas en el régimen de la tenencia de la tierra, historia que se remonta a la Colonia, cuando el sistema de encomiendas creó dos clases sociales definidas: los señores feudales a quienes el

rey les entregaba inmensas extensiones de tierra con derechos omnipotentes; y los esclavos y siervos de la tierra obligados a trabajarla sin que tuvieran derecho a ser propietarios y sin que ninguna ley los amparara realmente en sus condiciones de trabajo y de vida. Esa situación que conllevaba fenómenos perturbadores del progreso económico y de la paz social del país se prolongó, en buena parte, a raíz de la Independencia, y subsiste aún hoy día en muchas regiones de Colombia en las que se presenta, lado a lado, el fenómeno de la excesiva concentración de la propiedad en poder de terratenientes y la excesiva fragmentación en minifundios intensamente trabajados pero angustiosamente improductivos.

Esa situación de las tierras adecuada e inadecuadamente explotadas, contrasta con la existencia de grandes extensiones de tierras incultas o de escasa utilización, bien sea por fenómenos naturales tales como la erosión de los suelos, las inundaciones, las sequías, o por fenómenos económicos, como la falta de capital, la carencia de espíritu de empresa, la falta de vías de comunicación.

A partir de la administración del Presidente Alfonso López, cuando el Congreso de la República aprobó la Ley 200 de 1936, el país había venido buscando angustiosamente una solución al problema de la utilización adecuada de sus tierras. La Ley 200 dio al Gobierno mejores instrumentos para titular las tierras baldías a favor de las personas capaces de trabajarlas y para extinguir el dominio de las tierras tituladas, pero no trabajadas, cuya propiedad volvía al Estado. Igualmente, la Ley 100 de 1944 persiguió incrementar el cultivo de las tierras y de la producción agrícola, por sistemas que entrañaran alguna especie de sociedad o de coparticipación de los productos entre el dueño de las tierras y el cultivador de las mismas y mediante la parcelación de tierras incultas o insuficientemente explotadas, per-

tenecientes a particulares. El Decreto-ley 290 de 1957 impuso a los propietarios la obligación de cultivar las tierras de acuerdo con su clasificación y estableció estímulos y desestímulos de carácter tributario, con miras a obtener un mejor aprovechamiento de esas tierras.

Finalmente, la Ley 20 de 1959 abrió la posibilidad de ampliar los programas de parcelaciones y de adquisición de pequeñas propiedades rurales.

Creación del INCORA

Sin embargo, buena parte de las sanas disposiciones de estas leyes no tuvo efectividad en la práctica por falta de una institución con suficiente capacidad de acción para llevar adelante los programas. El Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, creado en 1948 y que fue sustituido en 1953 por el Instituto de Colonización e Inmigraciones, llevó a cabo una meritoria labor, pero de alcance muy limitado. Solamente a partir de 1961, cuando fue establecido el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para dar cumplimiento a la Ley 135 de ese año, se inició en forma en el país la gran obra de reforma agraria y desarrollo agrícola, que en 5 años puede mostrar un balance altamente favorable de realizaciones.

Comisión del Senado

El Gobierno nacional consideró muy conveniente la iniciativa que tomó el Senado de la República, al constituir en setiembre de 1966 una Comisión integrada por los honorables senadores Pedro Castro Monsalvo, Raimundo Emiliani Román, Benjamín Burgos, José Ignacio Vives, José Ar-

químicos de Angulo y Pedro Javier Soto Sierra, para que estudiara sobre el terreno las realizaciones del INCORA y presentara al honorable Senado de la República un informe objetivo sobre la forma en que ha cumplido los mandatos de la Ley 135 de 1961.

Con ánimo constructivo, los senadores Castro Monsalvo, Emiliani Román y Burgos Puche, rindieron el 14 de marzo de 1967 un informe que contiene sus propias apreciaciones. En su informe hacen una crítica de las actuaciones del INCORA y de algunas de las disposiciones de la Ley de Reforma Social Agraria, pero reconocen también la ardua labor que implica crear una organización de la nada, un personal técnico inexistente e infundirle mística por la institución y su obra; consignan la magnífica impresión que les dejaron los distintos funcionarios del INCORA con quienes tuvieron oportunidad de tratar; sacaron la conclusión de que los distritos de riego son obras bien programadas, que les merecen favorables apreciaciones como obras de ingeniería; señalan que “es indudable que para la economía en general podrían ser muy importantes estas obras públicas que permitirán la orientación de sectores campesinos, enseñándoles agricultura técnica, diversificación de cultivos y un mejor aprovechamiento de la tierra, y convirtiendo al INCORA en valiosa entidad complementaria de la actividad privada”; anotan que “no tienen reparos que hacerle a una política de irrigación mientras con ella se mantenga regulada la producción nacional para satisfacer la exigencia de mercados domésticos e internacionales”; señalan que no se proponen disminuir la encomiable acción del INCORA, tendiente a recuperar para el Estado las extensiones de tierras que han permanecido sin explotación durante el tiempo señalado por la Ley 200 de 1936; manifiestan que los resultados del programa de crédito supervisado han sido ampliamente favorables, especialmente en lo que hace re-

ferencia al reembolso o pago por parte de los beneficiarios; sugieren que el INCORA emprenda nuevas obras de adecuación de tierras en lugares de la costa atlántica, que señalan en el informe; y manifiestan que no quieren disminuir la importancia de los resultados obtenidos por parceleros del INCORA, que han aumentado considerablemente la productividad de la tierra en cultivos tales como el maíz, utilizando semillas mejoradas, suministradas por la Caja Agraria.

En el curso del informe anotan, sin embargo, diversas razones por las cuales, en su concepto, se neutralizan los aspectos positivos de la labor del INCORA y sus realizaciones son menguadas, y aún perjudiciales por provenir de una legislación equivocada y por fallas de la institución.

Constancia del senador Soto Sierra

En la misma sesión, el senador Pedro Javier Soto Sierra dejó sentada “una clara protesta sobre el procedimiento de los honorales senadores que elaboraron el informe”. Señaló que “faltó el diálogo y análisis necesarios para configurar el juicio objetivo requerido por el Senado”. Aclaró que los autores del informe visitaron solamente 4 de los 14 distritos de riego del INCORA, todos en la costa atlántica; que no visitaron ninguno de los programas de colonización y parcelación, ni pudieron apreciar la obra realizada en 32 frentes en los cuales está construyendo carreteras y caminos vecinales; que no tuvieron en cuenta los programas de conservación de recursos naturales que lleva a cabo; que no pudieron apreciar con suficiente amplitud los programas de crédito supervisado, incluyendo los de fomento ganadero que lleva a cabo en cooperación con el Banco Ganadero; que no tuvieron oportunidad de analizar la obra que realiza a

través de la organización de cooperativas de mercadeo; que no pudieron observar en el campo todas las labores de asistencia técnica y fomento agrícola que realiza; y que no mencionaron los programas de industrialización de los productos agrícolas que ha iniciado el INCORA.

Intervención del Ministro de Agricultura

Terminada la lectura del informe por el senador Emiliani, reiteré mi pesar por la muerte del senador Castro Monsalvo; reconocí el patriotismo que animó a los miembros de la Comisión al rendir el informe; agradecí los conceptos favorables expresados sobre el personal del INCORA, sus obras de ingeniería y sus programas de crédito supervisado; señalé que las grandes transformaciones sociales como las guerras de la Independencia, la liberación de los esclavos y el sindicalismo obrero, han provocado cambios profundos como tiene que provocarlos también la gran transformación social que significa la reforma agraria; señalé que el costo social de las obras de riego debe analizarse con los mismos criterios con que se analiza el costo de las otras grandes obras de infraestructura económica, como la construcción de centrales hidroeléctricas y la construcción de carreteras; y destacué la necesidad de analizar la obra del INCORA en conjunto, como lo manifiesta el senador Soto Sierra, y no solamente desde el punto de vista de los distritos de riego. Finalmente manifesté que oportunamente haría algunos comentarios al informe, como complemento al extenso y completo informe que había preparado el INCORA en respuesta a las preguntas que le formuló la Comisión.

Informe de la Comisión del Senado

Tanto el Ministerio de Agricultura como el INCORA han analizado cuidadosamente el informe de los senadores Castro Monsalvo, Emiliani Román y Burgos Puche, que fue publicado y difundido por el INCORA en abril de 1967, dentro de su serie de divulgación (# 54). Tuvimos en cuenta las observaciones hechas en el informe al discutir en la Comisión Tercera del Senado las enmiendas a la Ley 135 de 1961 propuestas con el Gobierno precisamente para corregir las principales fallas que en la práctica se le han encontrado a la ley en puntos importantes a los cuales hace mención la Comisión, tales como los aválúos de las tierras, la agilización de los trámites, y los estímulos a la inversión de capitales en empresas agrícolas¹. Las críticas hechas en el informe han sido tenidas en cuenta por el Gobierno que concuerda en la necesidad de terminar las obras de riego que se han emprendido antes de iniciar obras nuevas, y de intensificar la labor para resolver el agudo problema del minifundio y para extender los frentes de colonización abiertos por el INCORA.

Me permito hacer en seguida algunos comentarios a las apreciaciones que contiene el informe. Para mayor claridad, seguiré el orden de los temas tratados en el informe de la Comisión.

Organización

1. Durante los 5 años comprendidos entre 1962 y 1966, los gastos de funcionamiento del INCORA representaron so-

¹ Las enmiendas aprobadas por la Comisión Tercera del Senado a la Ley 135 de 1961 fueron acogidas por el Congreso, que expidió la Ley 1º de 1968 (26 de enero).

lamente el 7% de los gastos totales, en comparación con los gastos de inversión que representaron el 91%; 2% que fue el porcentaje restante correspondió al servicio de la deuda.

2. La distribución entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión se ajusta a las normas modernas sobre elaboración del presupuesto por programas, tales como las que aconseja la Escuela de Administración Pública de Centro América y Panamá, que opera en Costa Rica, bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

3. De acuerdo con ese criterio, los gastos de operación, incluyendo los de nómina, requeridos para construir y operar las obras de riego, prestar asistencia técnica a los parcelarios y desarrollar labores de fomento agrícola, suministrar crédito supervisado a las campesinos, organizar cooperativas de mercadeo, construir caminos de penetración y abrir frentes de colonización, son calificados como gastos de inversión ya que son obras permanentes que se traducen en creación de riqueza y aumento de la producción.

4. Los gastos del INCORA se ajustan a la relación que deben tener los gastos de administración requeridos para hacer las inversiones necesarias que a su vez requieren gastos de operación para obtener el máximo beneficio de esas inversiones. La organización del INCORA ha contado con la flexibilidad necesaria para adecuar su estructura administrativa a sus necesidades técnicas. En sus primeros años dedicó la mayor parte de sus esfuerzos al estudio y conocimiento de la realidad agraria del país; a medida que contó con los estudios necesarios y dispuso de recursos suficientes para iniciar sus obras de riego y sus otros programas, descentralizó sus operaciones para obtener el máximo de rendimiento en las inversiones y el máximo de eficacia en sus programas.

5. En reportaje concedido al diario La República (junio 19 de 1967), el Director del Departamento Administrativo

de Planeación señaló que el INCORA es uno de los tres organismos colombianos que tienen la organización y la capacidad de acción necesarias para utilizar eficientemente las inversiones requeridas para poner en marcha sus programas. Sin duda alguna, el INCORA es el organismo más eficiente y mejor organizado con que cuenta la administración pública en el sector agropecuario. Su descentralización operativa, su severo sistema de selección y promoción del personal, sus cursos de capacitación para el personal, y sus modernos sistemas contables y financieros, a base de computadores electrónicos, han hecho que el INCORA sea reconocido por la empresa privada como el más eficiente de los organismos públicos.

Ese reconocimiento fue hecho público en la persona de su Gerente General, doctor Enrique Peñalosa, quien fue señalado por la empresa privada como uno de los cinco mejores ejecutivos del país.

Distritos de riego

6. En los estudios sobre la Tenencia de la Tierra en América Latina, que ha hecho el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, se anota en relación a Colombia la misma situación que ocurre en otros países en vías de desarrollo, respecto al uso de la tierra de acuerdo con el tamaño de las unidades de operación: las unidades agrícolas familiares tienen un mejor aprovechamiento de la tierra (51,9%) en cultivos familiares y permanentes que las grandes haciendas (35%); en cambio las grandes haciendas dedican la mayor parte de sus tierras a la ganadería extensiva, a base de pastos naturales (62,9%), en tanto que las unidades agrícolas familiares sólo dedican a pastos naturales una porción reducida de sus tierras (18,3%); es decir, que las unidades agrícolas familiares utilizan más intensiva-

mente la tierra, aparte de los beneficios sociales que se derivan cuando el propio dueño y su familia trabajan la tierra de la cual se convierten en propietarios.

7. Ciertamente, los estudios efectuados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y por el INCORA, confirman que las tierras aptas para una agricultura intensiva son muy escasas en el país y representan solamente el 3% de la tierra incorporada a la economía nacional. Por otra parte, buena parte de las tierras de mejor calidad se encuentran localizadas en lugares que durante cerca de medio año permanecen fuera de toda posibilidad de explotación, en algunos casos por ser terrenos fácilmente inundables y en otros, por carecer de agua suficiente para la agricultura y la ganadería intensivas. Conocida la realidad del país en cuanto a sus tierras aptas para la agricultura, para el INCORA fue clara la necesidad y la conveniencia de orientar parte principal de sus esfuerzos en las obras de adecuación de tierras.

8. Los organismos financieros internacionales, tales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo, después de cuidadosos y minuciosos estudios sobre los planes del INCORA y su capacidad de acción, han entrado a financiar sus distritos de riego por considerar que son obras bien programadas y bien ejecutadas.

9. El sistema de embalses usado en el Distrito de Riego Bolívar N° 1 ha sido utilizado con éxito en México y en el Perú. Después de analizarlo cuidadosamente, el BID otorgó al INCORA un préstamo para su financiación ya que gracias a las obras de adecuación de tierras que se están efectuando, será posible dedicar a la ganadería y a la agricultura intensiva un total de 25.000 Has., en las que se asentarán 1.350 familias que generarán empleo por lo menos para otras 8.000 personas. Si bien es cierto que buena parte de los suelos son pesados, pueden utilizarse bien en

ganadería intensiva; en cultivos de frutales para la exportación, tales como aguacate, piña y papaya; en cultivos como plátano, maíz y yuca para el consumo doméstico y en caña de azúcar, como planea hacerlo el INCORA de acuerdo con los programas ya estudiados.

10. En los próximos 20 años el país contará con no menos de 18 millones de habitantes adicionales a los que tiene actualmente. Para alimentar esa población, la producción agrícola tendrá que duplicarse, como mínimo. Además, el país deberá aumentar considerablemente en los próximos años la producción de materias primas agrícolas para la industria y los renglones agropecuarios de exportación, en condiciones competitivas de alto rendimiento para que los costos unitarios de producción sean bajos. Esa inmensa tarea de incremento de la producción agrícola de alta productividad será posible solamente a través de los distritos de riego que ya comenzó a construir el INCORA y que ha empezado a inaugurar. Como en el caso de las carreteras, las centrales hidroeléctricas y de los acueductos para las grandes ciudades, se requieren fuertes inversiones que deben programarse con suficiente anticipación. Un período de 20 años es realmente un plazo angustioso para llevar a cabo una tarea de tal magnitud.

Costos y productividad económica

11. El impacto de un proyecto debe medirse con un criterio múltiple y no simplemente con base en la relación de los costos en relación con el producto obtenido. Destacadas autoridades en la materia sostienen que el impacto de un proyecto debe medirse en términos de: su contribución al ingreso nacional; su aporte a la balanza de pagos; la

cantidad de materias primas de producción doméstica usadas en el proyecto; y el aumento de empleo¹

12. Como se anotó atrás, el INCORA ha venido invirtiendo cada año una mayor proporción de sus fondos en inversiones y una menor proporción en gastos de funcionamiento. En su primer año de labores, los gastos de funcionamiento representaron el 26% y los gastos de inversión el 74%. Igualmente ha ido descentralizando sus operaciones. A partir de 1965 cambió sus sistemas contables y financieros para poder obtener información oportuna y actualizada sobre los costos de los diversos programas. En el futuro, por tanto, podrán computarse con exactitud los costos de las diversas obras y el producto bruto obtenido. Puede anticiparse, sin embargo, con base en la experiencia de campo que ha obtenido ya el INCORA en diversas partes del país, que habrá un aumento considerable de la productividad en los distritos de riego. Para citar sólo algunos ejemplos, con base ya en cultivos de campo realizados por el INCORA en sus campos experimentales y por los parceleros en los distritos de riego, ha habido los siguientes aumentos de productividad: en naranjas, de 14 toneladas por Ha., a 25; en yuca de 8 toneladas por Ha. a 30; en papaya de 12 toneladas por Ha. a 25; en piña de 15 toneladas por Ha. a 45; y en maíz de 1,5 toneladas por Ha. a 4.

13. En el caso del Proyecto Atlántico N° 3 (Guájaro), que es el primer proyecto de reforma agraria para el cual el Banco Mundial ha concedido un préstamo después de un cuidadoso estudio sobre el terreno, la relación del costo beneficio es de 1 a 3. Las 36.000 Has., que se beneficiarán con las obras de riego de este distrito, producirán en los 25 años durante los cuales se amortizará totalmente su costo,

¹ FAO. Estudio sobre planeamiento agrícola, N° 3. 1963.

un mínimo de 13.200 millones de pesos. El INCORA estima que en los próximos 20 años necesitará hacer inversiones en sus distritos de riego por un monto total de 6.000 millones de pesos para colocar bajo riego un total de 300.000 Has. Como puede apreciarse, las inversiones hechas podrán amortizarse fácilmente con el mayor rendimiento obtenido por cada hectárea y los parceleros podrán pagar fácilmente la tierra adquirida, a pesar de que al costo de adquisición de la misma tendrán que agregarse proporcionalmente los costos de adecuación y de las obras complementarias.

14. Los 14 distritos de riego que está construyendo el INCORA permitirán darle empleo a 35.000 familias. Como cada familia empleará parte de su propia fuerza de trabajo en la explotación de la unidad agrícola familiar y como cada empleo agrícola generará otros empleos adicionales, los distritos de riego generarán un mínimo de 280.000 empleos adicionales. El costo para la creación de cada empleo en esos distritos de riego no excederá en promedio de 20.000 pesos en comparación con el costo de creación de un empleo urbano que está calculado en 40.000 pesos.

Situación social

15. Desde su fundación en 1961, hasta el 31 de marzo de 1967, el INCORA había adjudicado títulos de propiedad a 50.399 campesinos, en una extensión total de 1.806.000 hectáreas. No se trata del simple reparto de títulos jurídicos a quienes han adquirido baldíos nacionales por su ocupación y cultivo, sino de entrega de títulos de propiedad a aparceros en distritos de riego (labor que apenas comienza y que tendrá un ritmo acelerado a medida que se terminen las obras iniciadas) y a parceleros en los 12 frentes de colonización que ha abierto el INCORA en 10 Departamentos,

Comisarías e Intendencias. El ritmo de adjudicaciones del INCORA es muy satisfactorio, comparado con la entrega de títulos en otros países de América Latina que tienen más años de tradición en reforma agraria. Comparando el número de adjudicaciones hechas por el INCORA en sus 5 años de vida, con las adjudicaciones hechas en los últimos 5 años por los otros países del Continente, el INCORA, que es una institución nueva y apenas comienza a capitalizar en sus obras de infraestructura, queda en 4º lugar después de México, que tiene 30 años de tradición en reforma agraria, de Venezuela, que comenzó su programa de reforma agraria hace 7 años y de Bolivia, que lo inició en 1953.

Las adjudicaciones del INCORA sobrepasan con creces las que han hecho los institutos de reforma agraria en países como Ecuador, Chile, Guatemala, Paraguay y Perú, que le han dado un gran impulso a sus programas de reforma agraria.

16. Además, los programas de adjudicación de tierras del INCORA tienen el complemento de la asistencia técnica, del crédito supervisado y de las cooperativas de mercadeo. Solamente en las zonas de colonización el INCORA ha hecho 4.840 préstamos por valor de 68 millones de pesos. A través de los préstamos en especie para ganadería, que se han hecho principalmente en zonas de colonización, la mayor parte en cooperación con el Banco Ganadero, se han entregado a los campesinos 150.000 cabezas de ganado vacuno.

17. Los frentes de colonización han tenido una inversión de 44 millones de pesos para la construcción de carreteras de penetración. Además, el INCORA ha aportado 21 millones de pesos para la construcción de caminos vecinales. Ambas inversiones representan 32 frentes de trabajo que están comunicando nuevas regiones agrícolas con los centros de consumo.

18. En 5 años el INCORA ha otorgado igual número de títulos de propiedad a los que el Estado colombiano, a través de otros organismos, tituló desde 1866 hasta 1960.

Eficacia social de la reforma agraria

19. El INCORA trabaja con poblaciones campesinas de bajo nivel educativo y económico. Al hacerlos propietarios asumen la responsabilidad del manejo de sus parcelas con todos los riesgos y las oportunidades que acarrea la propiedad. Al igual que los otros organismos de reforma agraria en otros países, los educa para el trabajo, les da créditos para que tengan un capital de operación, les da asistencia técnica para que mejoren su productividad y les ayuda a organizar cooperativas para el mercado de sus productos. A través de ese proceso aprenden a ser ciudadanos conscientes de sus deberes y responsabilidades y tienen estímulos para la autosuperación.

20. Los futuros adjudicatarios trabajan en las obras que se contratan para establecer cultivos permanentes y organizar la producción. En esa forma, cuando reciben la responsabilidad total de la parcela, son ya capaces de manejarla bajo su propia responsabilidad y con la ayuda de sus familias.

21. El INCORA ha sostenido siempre que el problema del empleo para la creciente población rural del país no puede, ni podrá resolverse únicamente creando empleo en el campo. Deberá resolverse, necesariamente, complementando el desarrollo agrícola con el desarrollo del sector industrial y con el establecimiento de industrias de elaboración de productos agropecuarios en zonas semi rurales.

22. En relación con el problema que menciona la Comisión de los campesinos que han sufrido perjuicios por las

obras del distrito de riego de Roldanillo —La Unión— Toro, conviene aclarar que los estudios y obras de riego de este distrito fueron iniciados por la CVC en 1958, dentro de las atribuciones de que disponía de acuerdo con sus estatutos. Este proyecto, con una extensión bruta de 13.300 hectáreas, registraba en la fecha mencionada un 40% de su área inutilizada para todo tipo de explotación por permanecer encharcada o con niveles freáticos muy altos por falta de desagües. El resto del área tenía serias limitaciones por la insuficiencia de lluvias y el peligro de ser inundada por creciente del río Cauca. En 1963 la CVC contrató con el INCORA la financiación de las obras complementarias de riego, drenaje y defensa contra las inundaciones. Para construir la obra fue necesario negociar la adquisición de 290 predios, con una extensión total de 375,8 hectáreas y con un promedio de 1,3 por propietario. La suma pagada por el área total ascendió a 3.6 millones, con un promedio por hectárea adquirida de 9.590 pesos, suma ésta que en la época de las negociaciones estaba bastante por encima de los valores comerciales predominantes en el área. De las 290 propiedades adquiridas, 276 fueron compradas por negociaciones voluntarias y 29 fueron fracciones de fincas de mediana y grande extensión, cuyos propietarios quedaron con áreas agrícolas útiles de más de 6 hectáreas cada uno. De los 261 minifundistas de quienes se adquirió la totalidad de la propiedad, una cuarta parte fue relocalizada dentro del área del proyecto en parcelas de 4,6 hectáreas en promedio. Cuando se terminen las negociaciones de compra, por parte del INCORA, de otros predios de mediana extensión dentro del área del distrito, será posible relocalizar un número adicional de los minifundistas que habían vendido sus propiedades, descontando a los que no derivaban su sustento de la parcela ni residían en ella. El 10% de las familias renunciaron espontáneamente al derecho de recom-

pra de una propiedad agrícola familiar. En resumen, 125 propietarios tienen ya resuelto su problema y los otros lo tendrán dentro de un plazo prudencial.

Legislación agraria y creación de nuevas empresas

23. Siento disentir de la opinión expresada por la Comisión en el sentido de que los problemas económicos y sociales que señala en su informe como consecuencia de la labor del INCORA “proviene de una legislación equivocada que no protegió debidamente la propiedad que cumplía su función social, por estar adecuadamente cultivada y de una reglamentación odiosa que extralimitó la ley para instituir unos avalúos incorrectos y hacer más precaria la situación de los propietarios”. El Capítulo XI sobre adquisición de tierras de propiedad privada de la Ley 135 de 1961 establece claramente en el Artículo 55 que “La dotación de tierras de parte del Instituto se hará utilizando en primer término las tierras baldías fácilmente accesibles a los campesinos de la región respectiva”. Establece, además, que “si apareciere necesario adquirir para las dotaciones tierras de propiedad privada, se procederá de acuerdo con el siguiente orden de prelación:

1. Tierras incultas no cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio.
2. Tierras inadecuadamente explotadas.
3. Los predios que en su extensión total o parte importante de la misma se exploten por medio de arrendatarios o de aparceros, cuando en este último caso el propietario no ejerza la dirección de la explotación y no tenga a su cargo, conforme al contrato de aparcería, parte de los gastos u operaciones de aquélla.

Se exceptúan los fundos que sean propiedad de menores o incapaces.

4. Tierras adecuadamente explotadas, no cobijadas por el ordinal anterior, y cuyos propietarios están dispuestos a enajenarlas voluntariamente en las condiciones previstas por esta Ley”.

24. Por otra parte, el Artículo 62 establece que las tierras adecuadamente explotadas que adquiera el Instituto por compraventa voluntaria o expropiación, las pagará en dinero efectivo, si bien es cierto que establece que un 20% del precio, sin exceder la cantidad de 300.000 pesos, se cubrirá en la fecha de la operación y que el saldo se distribuirá en cinco contados anuales sucesivos de un valor igual. De acuerdo con la Ley, el INCORA reconoce intereses a la tasa del 6% sobre los saldos a su cargo. Los documentos de deber que expide el Instituto tienen plena aceptación por parte de las compañías de seguros, las corporaciones financieras, los bancos, algunas compañías de finca raíz y otras empresas. Esa forma de pago en efectivo con sólo cinco años de plazo limita considerablemente la capacidad de acción del INCORA ya que éste, al adjudicarle las parcelas a los campesinos les concede, según el Artículo 83 de la Ley, plazos mínimos de 15 años, comenzando a cobrar el principal sólo a partir del tercer año.

25. Reconociendo la importancia de que se estimulen las inversiones en el campo y se retribuya justamente al propietario que ha explotado adecuadamente sus tierras cuando éstas tengan que ser expropiadas por razones de interés social y utilidad pública, de acuerdo con el Artículo 30 de la Constitución, la forma de pago de esas tierras no se modifica en el Proyecto de Ley N° 100 de 1966 por el cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961.

26. La Corte Suprema de Justicia declaró exequibles

tanto la Ley 135 de 1961 (incluyendo lo referente a las formas de pago sin indemnización previa), como el Decreto-ley 2895 de 1963 que establece las normas sobre avalúos¹. Reconociendo la conveniencia de discutir para aclarar y modificar, si fuera del caso, los procedimientos y las normas vigentes sobre avalúos, el Gobierno colaboró en las amplias discusiones que sobre este tema sostuvo la Comisión Tercera del Senado. Los Artículos 11º, 13º (parágrafo) y 15º contienen aclaraciones importantes sobre estas materias, que favorecen a los propietarios. El Proyecto de Ley N° 100 de 1966 contiene otras disposiciones que favorecen a los propietarios de tierras adecuadamente explotadas sin hacer extensivas esas disposiciones, naturalmente, a las tierras incultas y a las tierras inadecuadamente explotadas que la Comisión Tercera consideró unánimemente que pueden y deben ser expropiadas para beneficio de los campesinos sin tierra, de acuerdo con el precepto constitucional de que la propiedad debe cumplir una función social.

27. El país ha superado muy satisfactoriamente los factores de temor y de indecisión que toda reforma agraria crea en sus etapas iniciales. En su ponderada y juiciosa ponencia para segundo debate sobre el Proyecto de Ley N° 100 de 1966, el doctor Gustavo Balcázar Monzón señaló lo siguiente: "Sintomático de un cambio radical en las apreciaciones de los colombianos es, en mi concepto, el resultado obtenido en la Comisión y no puedo menos que subrayarlo porque ha sido corto el lapso transcurrido desde la expedición de la Ley 135 de 1961 y porque el problema agrario —que toca con tantos intereses creados—, es materia sobre la cual puede pronunciarse el Congreso por la mayoría ab-

¹ Sentencias dictadas el 11 de diciembre de 1964 y el 9 de setiembre de 1966, respectivamente.

solta de votos. Admirable para cualquier observador tiene que ser el cambio anotado, pues algo va entre el momento de concebir la propiedad rústica como un feudo o una merced real, o como un derecho absoluto, con esclavos afectos a la gleba —arrendatarios, aparceros, poramberos, peones, etc.— y este otro en que el país se empeña con nuevos criterios políticos, económicos y sociales en crear consecuencias lógicas para la función social de la propiedad, en transmitir poder político a unas clases que han podido influir tanto en nuestro medio como los ilotas en el país de la cedemónica, en incrementar y mejorar las expectativas del común y en constituir un mercado efectivo y amplio para los productos nacionales ahí donde no existe sino una economía de mera subsistencia”.

28. Es posible que los audaces empresarios de otras épocas que iban a tumbar selvas y establecer grandes fundos para dedicarlos a la ganadería intensiva no tengan hoy día un incentivo suficiente para repetir esas hazañas de colonización. La población del país crece a un ritmo acelerado y en los próximos 20 años se doblará y contará con no menos de 18 millones de habitantes adicionales a los que tiene actualmente. Por tanto, la producción agrícola tendrá que aumentarse considerablemente para atender las necesidades crecientes de esa población y esto sólo podrá hacerse, dada la limitación de las tierras en condiciones óptimas, mediante una agricultura y una ganadería cada vez más intensivas. Los nuevos empresarios, los que dominan la técnica y están dispuestos a ponerla al servicio de su capital y de su trabajo, no han vacilado en establecer empresas altamente productivas, sin temor alguno al INCORA. Basta ver desde el aire las grandes plantaciones de bananos en la región de Urabá, el notable incremento del cultivo de la caña en el Valle del Cauca, las eficientes plantaciones de palma africana en diferentes sitios del país, las nume-

rosas plantaciones de algodón en el Valle del río César, los eficientes cultivos de arroz en el Tolima y en el Huila y las nuevas empresas ganaderas del Magdalena medio y de la costa atlántica, para comprender que lejos de desestimular la producción agrícola, la presencia del INCORA como un organismo encargado de darle mayor utilización a las tierras inadecuadamente explotadas, ha estimulado las inversiones en el campo para cultivar las tierras adecuadamente.

29. Precisamente para estimular la vinculación de capitales a la actividad agropecuaria del país y fomentar la producción de artículos necesarios para el abastecimiento del mercado interno o competitivos en el mercado internacional, el Gobierno propuso un Artículo nuevo (Artículo 110 Bis), que fue acogido por la Comisión Tercera en su Artículo 30 del Proyecto de Ley N° 100, mediante el cual se faculta al INCORA, con aprobación del Gobierno nacional, en cada caso, a “celebrar contratos con propietarios y empresarios agrícolas y pecuarios para operar programas de acrecimiento de la producción agropecuaria en los renglones que, según necesidades del consumo interno o exportación, señale el Gobierno, atendiendo a factores tales como clima, topografía, calidad de los suelos, etc., por el tiempo necesario para el desarrollo de los programas, según la índole de la explotación y la amortización de las inversiones. Mientras el contrato se ejecute conforme a las cláusulas pactadas al tiempo de su celebración, las tierras que comprenda no podrán ser expropiadas por el Instituto”. El Artículo establece que el INCORA utilizará preferentemente el sistema de contratos “para fomentar las inversiones destinadas a la industria pecuaria, en aquellas zonas donde las condiciones de clima, la naturaleza de los suelos y la baja densidad de población hagan especialmente indicado el desarrollo de esta clase de explotaciones”.

Apreciación de mercados

30. Manifiesta la Comisión que no tiene reparos que hacerle a una política de irrigación mientras con ella se mantenga regulada la producción nacional para satisfacer las exigencias de mercados domésticos e internacionales, pero que le preocupa que la abundancia traspase la línea de lo suficiente para invadir el campo de lo excesivo. Como se señaló atrás, la demanda de productos agrícolas aumentará considerablemente en los próximos 20 años, ya que la población se doblará por lo menos. Organismos internacionales como la FAO han venido profundamente preocupados en los últimos años por la grave crisis mundial de alimentos que se avecina si se mantiene la situación actual en que el ritmo de crecimiento de la población es muy superior al ritmo de aumento de la producción agrícola. Por eso Su Santidad Paulo VI hizo un llamamiento angustioso para luchar contra el hambre, en su encíclica sobre el Desarrollo de los Pueblos.

31. Es mucho más grave para el país, sin duda alguna, que la población subalimentada se vea amenazada por el hambre, que las industrias tengan que importar materias primas agrícolas y que disminuyan las divisas provenientes de las exportaciones menores de origen agropecuario, por escasez en la producción, que manejar la abundancia. Ciertamente el país ha pasado por períodos difíciles por la baja de los precios en los mercados internacionales del café, el algodón, el banano, la caña de azúcar y el tabaco. Pero no es menos cierto que el café, que ha sido el eje fundamental del desarrollo económico del país, ha tenido períodos de bonanza, como lo han tenido también el banano, el algodón, la caña de azúcar y el tabaco. Producir en forma extensiva, con costos unitarios elevados por los bajos rendimientos, se-

ría una política suicida frente a la competencia de los mercados internacionales. Producir intensivamente, con altos rendimientos y bajos costos unitarios, como lo harán los parceleros del INCORA en los distritos de riego, le permitirá al país competir ventajosamente en los mercados mundiales. Por otra parte, el INCORA no se ha limitado a promover la siembra de cultivos permanentes y de frutales de alto rendimiento y que tienen amplia demanda en los mercados mundiales, sino que, al mismo tiempo, ha hecho contratos para la compra de la producción para la exportación por parte de importantes fábricas de conservas, como en el caso del tomate.

32. Con el fin de incrementar el comercio exterior del país y de fortalecer la balanza de pagos mediante el fomento y diversificación de las exportaciones, el Gobierno creó el Fondo de Promoción de Exportaciones, de acuerdo con el Decreto-ley N° 444 de 1967 (marzo 22), dictado en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 6ª de ese mismo año. A través de ese nuevo mecanismo institucional que funciona anexo al Banco de la República, la producción agrícola contará con poderosos instrumentos de financiación y apoyo para abrir nuevos mercados, ampliar los existentes y defenderlos en momentos difíciles. Puesto que el INCORA está fomentando en sus distritos de riego y en sus programas de colonización solamente los cultivos cuya producción no alcanza a abastecer la demanda doméstica, o para los cuales hay amplia demanda internacional, tales como caucho, cacao, palma africana, marañón, cítricos, piña, otras frutas tropicales y hortalizas comerciales, no hay base para temer que se pase sorpresivamente de la marcada escasez a la excesiva abundancia.

33. El Ministerio de Agricultura y el INCORA comparten plenamente la opinión expresada por la Comisión en el sentido de que la ganadería ofrece un amplio horizonte

a las exportaciones debido al déficit mundial de carnes. La ganadería está recibiendo un gran impulso a través de amplios programas de fomento y de crédito que han iniciado la Caja Agraria con el refuerzo de un préstamo del Banco Mundial y el Banco Ganadero con los recursos adicionales de los bonos ganaderos, y con el refuerzo de los préstamos otorgados por la Alianza para el Progreso y por el BID. La ganadería intensiva constituye el principal renglón de fomento del INCORA. Como se señaló atrás, con la colaboración del Banco Ganadero, el INCORA ha iniciado un Programa de Crédito Dirigido a través del cual ha entregado ya a sus parceleros cerca de 150.000 cabezas de ganado vacuno. Por otra parte, el Ministerio de Agricultura ha celebrado un contrato con la Federación Nacional de Ganaderos para que sean los propios ganaderos quienes le ayuden al Gobierno a organizar debidamente las exportaciones pecuarias.

Quejas contra el INCORA

34. Toda reforma produce cambios que pueden perjudicar a algunos propietarios para beneficiar a un gran número de nuevos propietarios. Como en todo proceso dinámico de desarrollo, es posible cometer errores que quedan ampliamente compensados con los aciertos. El INCORA se ha caracterizado desde sus comienzos por la forma abierta como ha reconocido sus errores y ha perfeccionado sus instrumentos de acción para corregir sus propias deficiencias.

35. Son válidas las observaciones que hace la Comisión acerca de los perjuicios que se han causado en algunas partes por la excesiva lentitud de los trámites que impuso la ley para resguardar los derechos de los propietarios y por el temor que tienen algunas de las instituciones crediticias

de otorgar préstamos en zonas que están en proceso de estudio por parte del INCORA. Para subsanar esas deficiencias, el Gobierno propuso y la Comisión Tercera del Senado aceptó, varias modificaciones a la Ley 135 de 1961 para agilizar los trámites y establecer límites dentro de los cuales el INCORA debe pronunciarse. A medida que las entidades de crédito han entendido el verdadero significado de la Ley de Reforma Agraria, han visto la forma eficiente y seria como opera el INCORA, y comprendido que las inversiones del INCORA redundan en un verdadero aumento de la producción a través de un mayor rendimiento, han ido desapareciendo sus temores y han abierto sus puertas tanto a los nuevos propietarios como a los que tendrán un aumento considerable en su producción a pesar de que se reduzca la extensión total de sus propiedades.

36. Con los cambios introducidos en el Proyecto de Ley N° 100 de 1966, el INCORA podrá realizar sin premura los estudios previos necesarios antes de hacer la declaratoria de los distritos. Infortunadamente, los instrumentos legales de que dispone actualmente no han sido suficientes para impedir el fraccionamiento ficticio de las propiedades cuando el INCORA inicia estudios preliminares o simplemente se rumora que va a hacerlos.

Diligencias sobre extinción de dominio

37. Las enmiendas introducidas en el Proyecto de ley N° 100 de 1966 permitirán subsanar los problemas que han surgido, como lo señala la Comisión, referentes al grado de explotación de los terrenos que están sujetos a la extinción de dominio. A medida que el INCORA ha ido ganando experiencia y que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ha ido contando con mejores instrumentos para efectuar sus

avalúos, se han ido disminuyendo las posibilidades de error en la calificación de las tierras en relación con su grado de explotación.

38. En cumplimiento de las actuales disposiciones legales, el INCORA ha revisado el grado de explotación de todos los predios con una extensión superior a 1.500 hectáreas y ha iniciado los trámites sobre extinción del derecho de dominio cuando lo ha considerado necesario. Esto contribuirá a definir de una vez lo referente al grado de explotación de las propiedades de gran tamaño. Debe anotarse, por otra parte, que la ley establece en su Capítulo VII y en sus disposiciones reglamentarias, cuidadosos procedimientos para determinar y declarar la extinción de dominio. El Artículo 7º del Proyecto de Ley N° 100 consigna las aclaraciones que consideró conveniente hacer la Comisión Tercera del Senado en relación con los trámites sobre extinción de dominio.

Cultivos seleccionados para los distritos de riego

39. Buena parte del esfuerzo del INCORA se ha encaminado al desarrollo de un programa de fomento agrícola que permita tecnificar y darle un gran impulso a los programas de producción en los distritos de riego y en los otros proyectos del INCORA. Dicho programa abarca el suministro de materiales para siembra y propagación, tanto importados como adquiridos en el país, en lo que se ha hecho una inversión de cerca de 5 millones de pesos; asistencia especializada para asegurar una adecuada y eficiente ejecución de los programas para lo cual el INCORA ha utilizado los servicios de unos treinta especialistas extranjeros, cuenta con los servicios de más de ciento veinte profesionales colombianos, y ha utilizado los servicios de asesoría de

numerosos técnicos de otras instituciones agropecuarias nacionales, principalmente del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y del Instituto de Fomento Algodonero (IFA); además, ha organizado un amplio programa de preparación y especialización de sus propios profesionales, a través de numerosos cursos cortos y seminarios, de la preparación en el trabajo mismo, y de la especialización en el exterior.

40. Como lo ha observado atinadamente la Comisión, los frutales y especialmente los cítricos son una de las posibles soluciones que el país podría encontrar para el aprovechamiento de las tierras de vertientes dedicadas hoy en forma prácticamente exclusiva al cultivo del café y que podrían abastecer los mercados domésticos.

Los programas intensivos de producción de cítricos para la exportación en los distritos de riego de la costa atlántica, no compiten en manera alguna con esos cultivos en vertiente.

41. Como se ha señalado atrás, el INCORA está fomentando los cultivos de tipo permanente, los frutales y las hortalizas que tienen una amplia demanda como materia prima de las industrias nacionales o en los mercados internacionales y cuya producción es deficitaria en el país. A través de los distritos de riego, el INCORA está cambiando la geografía agrícola del país ya que las grandes extensiones de tierras de la zona atlántica que no se habían podido utilizar intensivamente por las inundaciones periódicas y por la irregularidad de las lluvias, podrán producir, con las obras de adecuación de tierras, un gran volumen de producción intensiva y técnica comparable con las mejores regiones de otros países dedicadas a cultivos similares.

Crédito supervisado

42. Las autoridades nacionales y extranjeras coinciden con la Comisión en afirmar que han sido ampliamente favorables los resultados del Programa de Crédito Supervisado del INCORA. Desde 1963 hasta el 31 de marzo de 1967, el INCORA ha hecho 24.149 préstamos por un monto de 283 millones de pesos. Debe destacarse que el INCORA trabaja precisamente con la población de nivel educativo más bajo y de menores ingresos, que había estado al margen de los servicios de las instituciones de crédito por ser nuevos propietarios, que se están convirtiendo en futuros sujetos de crédito de la Caja Agraria y de los bancos particulares, gracias a la asistencia técnica que reciben para que puedan aprovechar eficientemente las facilidades de crédito. El INCORA se limita a seleccionar los prestatarios, a ayudarles a estudiar su plan de inversiones, prestarles asistencia técnica y supervisar sus actividades para que obtengan el mayor rendimiento de sus préstamos. La Caja Agraria presta los servicios bancarios a través de sus agencias regulares.

Resumen

- a. El INCORA ha otorgado títulos de propiedad a más de 50.000 campesinos colombianos y le ha hecho cerca de 25.000 préstamos a campesinos que anteriormente no tenían acceso a los programas regulares de crédito.
- b. Ha inaugurado ya los primeros tramos de distritos de riego en Atlántico, Bolívar y Córdoba, Valle y Norte de Santander N° 2. Cuando estén terminados los dis-

tritos de riego, el país contará con 300.000 hectáreas irrigadas aptas para una agricultura intensiva y técnica de alta productividad. Esos distritos de riego generarán empleos por lo menos para 280.000 personas más.

- c. Uno solo de los distritos de riego producirá en los 25 años durante los cuales se amortizará totalmente su costo, un mínimo de 13.200 millones de pesos en productos agrícolas. El INCORA estima que en los próximos 20 años necesitará hacer inversiones en sus distritos de riego por un monto total de 6.000 millones de pesos, inversiones que serán ampliamente compensadas por el incremento de la producción, como lo indica el ejemplo dado de uno solo de los 14 distritos que están bajo construcción.
- d. No solamente no hay evidencia de que la Ley de Reforma Social Agraria ha retraído las inversiones en el campo y ha desalentado la producción, sino que es claramente evidente que el país ha progresado sustancialmente en su desarrollo agrícola en los últimos 5 años, como lo revelan los grandes cultivos de arroz del Huila y del Tolima, las grandes plantaciones de palma africana establecidas en diversas partes, la gran producción bananera de Urabá, las grandes extensiones de cultivos de algodón en el Valle del Río César, el incremento considerable del cultivo de la caña de azúcar, de diversos cultivos alimenticios en el Valle del Cauca, el considerable incremento de la ganadería en el Magdalena medio, y otros ejemplos similares en otras zonas del país.
- e. Las enmiendas propuestas por el Gobierno y consig-

nadas en el Proyecto de Ley N° 100 de 1966 aprobado por la Comisión Tercera del Senado, después de una amplia discusión en que participaron los diversos grupos políticos, permitirá agilizar los trámites para acelerar la reforma, dar garantías a quienes exploten adecuadamente sus tierras, y darle propiedad de la tierra a un gran número de arrendatarios y aparceros que reúnan los requisitos que señala el proyecto de ley.

- f. Todos los contribuyentes colombianos están ayudando a financiar la gran obra de transformación social y aumento de la producción agrícola que significa la reforma social agraria, a través del Presupuesto Nacional.
- g. La construcción de distritos de riego y la apertura de nuevas zonas de colonización son obras costosas, como lo son las otras obras de infraestructura tales como la construcción de centrales hidroeléctricas y de carreteras. Por eso, no pueden hacerse esas inversiones para el beneficio de unos pocos propietarios sino de la gran masa campesina. Como las otras obras de infraestructura, esas inversiones se pagarán con creces con el aumento considerable de la producción que se logrará a través del mejoramiento de la productividad y de la creación de un gran número de unidades agrícolas familiares.
- h. Antes de iniciar nuevos distritos de riego, las inversiones públicas se destinarán a concluir las obras ya iniciadas y a buscarle soluciones al problema del minifundio, tanto facilitando a los propietarios el ensanche de sus parcelas para constituir unidades agrí-

- colas familiares, como movilizandó la población sobrante a las nuevas zonas de colonización y creando industrias de transformación de los productos agropecuarios en las zonas semi rurales.
- i. Como complemento de sus programas de reforma agraria integral que incluyen no solamente la dotación de tierras sino también la asistencia técnica, el crédito supervisado, y las cooperativas de mercadeo, el INCORA ha efectuado estudios de suelos en 9.5 millones de hectáreas por FAO y por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; ha emprendido un programa sobre utilización adecuada y económica de los fertilizantes que requieren las distintas zonas de trabajo; ha analizado los datos catastrales de 1.900.000 predios rurales con una superficie de 26.5 millones de pesos en 32 frentes de trabajo para la apertura de carreteras de penetración y de caminos vecinales; ha dirigido y financiado el manejo integral de 8 hoyas hidrográficas; ha contratado con la CVM la vigilancia forestal de los ríos Sinú y San Jorge en Córdoba, de la Sierra Nevada de Santa Marta en el Magdalena y de la Sierra de la Macarena en el Meta; y ha declarado como parques nacionales 4 reservas naturales con un total de 1.2 millones de hectáreas en las cuales contribuye a los gastos de conservación de la flora y de la fauna.

El INCORA rendirá a pedido del Gobierno nacional un informe de sus primeros cinco años de labores, que irá como anexo a la Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional y llevará una información completa sobre la vasta labor que ha desarrollado y a la cual me he referido muy someramente y sólo en referencia a los aspectos tratados por la Comisión de Senado.

A pesar de que la reforma agraria colombiana es moderada ya que no es el resultado de revoluciones armadas como ha ocurrido en otros países de América, ni es el producto de la gestión exclusiva de un solo partido sino de una transacción que tiene una amplia base de apoyo político de diversos partidos y grupos, se ha colocado en 5 años dentro de los movimientos de avanzada social del Continente, al lado de países que tienen ya una tradición de muchos años en el campo de la reforma agraria. Mejor que cualquier otra reforma agraria de América Latina ha logrado conciliar la meta social de crear un gran número de propietarios conscientes de sus deberes ciudadanos y de aumentar la producción elevando considerablemente la productividad de las tierras.

La reforma social agraria de Colombia es un proceso irreversible que ha logrado superar en su mayor parte las naturales resistencias que encontró en su etapa inicial y que cuenta cada día con una base más ancha y más firme de apoyo no sólo popular y político, sino también de las clases dirigentes de la empresa privada. Por eso Colombia puede decir que está contribuyendo generosamente al desarrollo de los pueblos en la forma como lo ha solicitado Su Santidad Paulo VI en su encíclica «*Populorum Progressio*» cuando dice en relación con la propiedad: “La propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. No hay ninguna razón para reservarse el uso exclusivo de lo que supera a la propia necesidad, cuando a los demás les falta lo necesario. En una palabra “el derecho de la propiedad no debe jamás ejercitarse con detrimento de la utilidad común, según la doctrina tradicional de los Padres de la Iglesia y de los grandes teólogos”. Si se llegase al conflicto “entre los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales”, toca a los poderes públicos “procurar una solución, con la activa participación de las personas y de los grupos sociales”.

6

**REESTRUCTURACION
DEL
SECTOR
AGROPECUARIO**

Con posterioridad a la presentación del Proyecto de Ley sobre Reestructuración del Sector Agropecuario, del cual se reproduce aquí la exposición de motivos, el Congreso Nacional concedió al Presidente de la República, Dr. Carlos Lleras Restrepo, facultades extraordinarias para reorganizar la administración pública (Ley 65 de 1967). Mediante el Decreto nº 105 de 1968, el Presidente de la República estableció las normas generales de la reforma administrativa. Esta abarcó todos los ministerios y en la misma se acogieron y generalizaron algunas de las disposiciones consignadas en el Proyecto de Ley sobre Reestructuración del Sector Agropecuario.

Posteriormente, en uso de las facultades extraordinarias, el Presidente de la República y su Ministro de Agricultura, Dr. Enrique Peñalosa Camargo, expedieron los Decretos nº 2420 y nº 3120 de 1968 (setiembre 24 y diciembre 26) por los cuales se reestructuró el sector agropecuario con base en el Proyecto de Ley ya citado. El antecesor inmediato del Ministro Peñalosa, Ing. Enrique Blair Fabris, quien había colaborado eficazmente conmigo en la elaboración del Proyecto de Ley sobre Reestructuración del Sector Agropecuario, había preparado un anteproyecto de decreto que fue finalmente adoptado en los decretos mencionados, con algunas modificaciones.

Los Decretos números 2420 y 3120 de 1968 acogieron la mayor parte de las disposiciones que contemplaba el Proyecto de Ley que presenté al Senado de la República el 25 de julio de 1967, con algunas modificaciones importantes. Por ejemplo, los organismos adscritos al Ministerio de Agricultura fueron clasificados en tres tipos, de acuerdo con la reforma administrativa, a saber: establecimientos públicos, como el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA); empresas industriales y comerciales, como la Caja de Crédito Agrario y el Banco Cafetero; y sociedades de economía mixta, como el Banco Ganadero.

En vez de crear un Instituto de Fomento Agrícola y un Instituto de Fomento Ganadero, como contemplaba el Proyecto de Ley, las funciones de fomento que desempeñaban anteriormente los institutos especializados en cultivos específicos y las divisiones de cultivos y ganadería del Ministerio de Agricultura, pasaron al Instituto Colombiano Agropecuario. El Instituto Nacional de Abastecimientos pasó a ser el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA). Fueron adscritos al Ministerio de Agricultura, como establecimientos públicos, el Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras, el Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología, y las Corporaciones Autónomas Regionales. El Banco Cafetero, la Empresa Colombiana de Productos Veterinarios, y los Almacenes Generales de Creditario y el Ina S. A., (INAGRARIO), quedaron vinculados al Ministerio como empresas industriales y comerciales; y el Banco Ganadero como Sociedad de economía mixta.

La reestructuración del sector agropecuario efectuada mediante los decretos citados abarcó solamente los organismos centrales y dejó por fuera el establecimiento de los Servicios

Departamentales de Acción Rural que contemplaba el Proyecto de Ley.

El autor expresa sus agradecimientos a quienes fueron sus asesores en el Despacho del Ministro de Agricultura, quienes colaboraron activamente en la preparación del Proyecto de Ley sobre Reestructuración del Sector Agropecuario: Ing. Enrique Blair Fabris, Ing. Guillermo Guerra, Ing. Enrique Llano Gómez, y Dr. Mario Suárez Melo; lo mismo que al Ing. Tomás Nieto Arteta, entonces Jefe de la División de Extensión del Ministerio quien, con el Dr. Suárez Melo, participó en la redacción del Proyecto de Ley.

Un doble proceso ha venido debilitando y desarticulando en los últimos años los instrumentos que tiene el país para planear, dirigir y ejecutar la política agropecuaria. El PRIMERO, al Ministerio de Agricultura se le han venido disminuyendo paulatinamente sus atribuciones y se le han venido quitando instrumentos de acción en forma tal, que actualmente no cuenta con la estructura y con los recursos requeridos para que pueda cumplir realmente su función fundamental de organismo rector de la política agropecuaria. El SEGUNDO, se han ido creando numerosos organismos públicos descentralizados, a los cuales se les ha encomendado la ejecución de determinados programas del sector agropecuario, organismos que operan independientemente entre sí y del Ministerio de Agricultura, con muy poca o ninguna articulación para realizar un programa conjunto de desarrollo agropecuario.

El Proyecto de Ley que me permito someter a la consideración del Congreso de la República, tiene por objeto

*Exposición de motivos del Proyecto de Ley presentado al
Congreso Nacional por el Ministro de Agricultura,
Bogotá, julio 25, 1969.*

reestructurar el sector agropecuario incluyendo el Ministerio de Agricultura y los organismos del sector. Tiene un triple propósito:

1. Darle al Ministerio los instrumentos de acción necesarios para que pueda cumplir cabalmente sus funciones fundamentales.

2. Crear en cada uno de los departamentos un servicio de acción rural cuyo objetivo fundamental será integrar los servicios que presta el Ministerio de Agricultura a través de los organismos del sector agropecuario con los servicios agropecuarios que prestan las respectivas gobernaciones.

3. Reagrupar los organismos del sector agropecuario para que operen más eficazmente y con menor costo, eliminando la duplicación de funciones y adscribiéndolos al Ministerio de Agricultura, para que sean realmente los organismos encargados de ejecutar la política agropecuaria dentro de sus respectivos campos de acción. Se mantendrá, sin embargo, la autonomía operativa de los organismos descentralizados para que tengan la capacidad de acción que hoy día constituye su principal ventaja.

Además, se dictan algunas disposiciones sobre crédito rural para que haya una adecuada programación en un todo de acuerdo con los planes de fomento agropecuario del Gobierno y procurando la especialización de las instituciones de crédito agrícola, ganadero, forestal, pesquero e industrial rural.

El Proyecto de Ley que someto a la consideración del honorable Congreso Nacional consta de 92 artículos divididos en seis capítulos sobre:

1. Funciones y organización del Ministerio de Agricultura.
2. El Consejo Nacional de Política Agropecuaria.

3. El Servicio Departamental de Acción Rural.
4. La Organización del sector público agropecuario.
5. El crédito rural.
6. Disposiciones generales.

Funciones y organización del Ministerio de Agricultura

El capítulo primero define las nuevas funciones del Ministerio de Agricultura y establece una nueva estructura para que pueda cumplir adecuadamente sus funciones de:

- a. Planeación y programación del desarrollo agropecuario.
- b. Organización de las asociaciones de campesinos que son usuarios de los servicios del Estado, para incorporarlos activamente a la vida nacional.
- c. Reglamentación de las normas reguladores sobre protección sanitaria de la producción agropecuaria; defensa de la fauna y la flora; control de la calidad y de los sistemas de utilización de los insumos, tales como abonos y plaguicidas; regulación de los caudales de aguas y de las hoyas hidrográficas; mercadeo de los productos agrícolas; y otras normas que sean necesarias para regular la producción agropecuaria y su comercialización.
- d. Articulación eficaz de la acción de los diversos organismos del sector agropecuario para que puedan desarrollar una eficiente labor de conjunto como organismos ejecutores de la política agropecuaria dirigida por el Ministerio de Agricultura.

El Decreto N° 3117 de 1963 (diciembre 18), orgánico

del Ministerio de Agricultura, establece que la dirección del Ministerio estará a cargo del Ministro, quien será la primera autoridad administrativa y técnica y ejercerá sus funciones con la inmediata colaboración del Secretario General y del Director. El decreto describe las funciones de estos dos altos funcionarios.

El Proyecto de Ley que someto a la consideración del Congreso establece, más bien, que el Ministro será la autoridad rectora del sector agropecuario y modifica parcialmente las funciones del Secretario General y del Director, para evitar la superposición de funciones que en la práctica se ha presentado entre estos dos cargos. Por ejemplo, al Secretario General se le asignará la nueva función de asesorar al Ministro en la adopción de la política y planes de acción del Ministerio, especialmente en lo relacionado con la política presupuestal, asuntos de personal y demás aspectos administrativos que debe conocer el Ministro, ya que esas funciones están actualmente recargadas en el Director, quien materialmente no dispone de tiempo para atender todas las funciones que se le han asignado.

El Director del Ministerio tendrá mayor jerarquía y mayores atribuciones que en la actualidad, ya que desarrollará su labor en relación con los servicios que preste el Ministerio a través de los organismos del sector agropecuario y no estará circunscrito a la operación interna del Ministerio como lo está actualmente.

Puesto que el Ministerio en sí contará solamente con un número reducido de personal altamente calificado que colaborará en la formulación de la política, en la articulación de los organismos y en la evaluación de las labores, el Director del Ministerio será en el futuro el funcionario de enlace permanente con los gerentes o directores de los organismos del sector agropecuario.

El Ministro tiene que atender una gran variedad de

asuntos tales como la producción de alimentos, de materias primas y de artículos de exportación; todo lo referente a la investigación, la asistencia técnica, la educación, el crédito y la comercialización; el fomento de los cultivos anuales, los cultivos permanentes, los diversos renglones pecuarios, incluyendo las especies menores, la apicultura y la canicultura; y todo lo referente a los bosques, las aguas, los suelos, la pesca, la caza, la fauna y la flora. Además, tiene que estar representado en numerosas juntas directivas que generalmente debe presidir. Esto señala la necesidad de que el Ministro cuente, en su propio Despacho, con la ayuda inmediata de un número muy reducido de asesores, como se señala en los artículos 5º y 6º.

En los dos artículos citados se establece que el Ministro contará con la asistencia de hasta cuatro asesores, de su libre nombramiento y remoción, que estarán adscritos a su Despacho y que tendrán las siguientes funciones en relación con la política agropecuaria que desarrolla el Ministerio a través de los organismos del sector agropecuario: llevar la representación del Ministro en las juntas directivas, reuniones y actos en los que delegue su representación; asistir al Ministro en la formulación, adopción, supervisión de la ejecución y evaluación de la política agropecuaria; y desempeñar las otras funciones que le asigne el Ministro.

Este sistema ha sido ensayado transitoriamente, con muy buen éxito, desde comienzos de la actual administración. Los asesores del Despacho del Ministro le han facilitado considerablemente la formulación y adopción de la nueva política agropecuaria que ha puesto en práctica el Gobierno y la articulación entre los diversos organismos del sector agropecuario. Por otra parte, el sistema le ha permitido mantener en sus cargos a los jefes de las divisiones técnicas y acabar con el viejo vicio de que cada nuevo Ministro rompa la tradición técnica y administrativa, nombrando para

esos cargos a personas de su confianza que generalmente cambian otra vez cuando llega otro nuevo Ministro. Por las razones anteriores, se le dará carácter permanente al sistema de asesores adscritos al Despacho del Ministro.

De acuerdo con el Decreto N° 3117 de diciembre 18 de 1963, dictado por el Presidente Valencia siendo Ministro de Agricultura el doctor Virgilio Barco, el Ministerio de Agricultura cuenta actualmente con las siguientes divisiones: Planeamiento, Coordinación y Evaluación; Cultivos; Extensión; Ganadería; Operativa (encargada de supervigilar las zonas agropecuarias que funcionan en cada Departamento); Recursos Naturales; Jurídica; y Administrativa.

Se fusionará la División de Cultivos con los institutos descentralizados que atienden cultivos específicos para formar un solo Instituto de Fomento Agrícola, como se señala en el capítulo IV. Igualmente, se fusionará la División de Ganadería con el Instituto Colombiano Zooprofiláctico, con el fin de formar un solo Instituto de Fomento Ganadero con las funciones que se describen en el mismo capítulo. También se fusionará la División de Recursos Naturales con la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, para formar un solo Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, que tendrá a su cargo lo relacionado con la conservación, desarrollo y aprovechamiento de las aguas (incluyendo la pesca fluvial y marítima), los bosques, la fauna, la flora, y los suelos erosionados.

La actual División de Planeamiento, Coordinación y Evaluación, se convertirá en una División de Planeamiento Sectorial Agropecuario. Esta será la unidad clave del Ministerio, ya que tendrá la responsabilidad de elaborar, con la colaboración de los otros organismos públicos y privados del sector agropecuario, el plan de desarrollo agropecuario y los programas globales de producción, consumo y comer-

cio exterior del sector agropecuario; estudiar y rendir concepto sobre los programas y presupuestos del Ministerio y de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio, incluyendo los planes de inversión; evaluar los resultados de los planes y programas; realizar los estudios que se considere necesario efectuar para orientar la política agropecuaria y estructurar los programas; colaborar en el estudio de los precios de sustentación, de fomento y de control que sea necesario regular; estudiar los cupos de importación y exportación de productos agropecuarios, insumos y otros elementos que sea necesario establecer; y, en general, contribuir a que el Ministerio y los organismos del sector agropecuario cuenten con bases sólidas para planear, programar y ejecutar la política agropecuaria y evaluar sus resultados. La División de Planeamiento Sectorial Agropecuario contará con un grupo reducido de profesionales muy calificados en campos tales como macroeconomía, para estudiar los planes y programas regionales de desarrollo; microeconomía, para estudiar los programas y planes de producción al nivel de la empresa agrícola y de la finca; crédito; comercialización; comercio exterior; aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo; contribución de la educación, a diversos niveles, al desarrollo; reforma agraria; desarrollo rural y otros campos similares.

No se trata, naturalmente, de duplicar las funciones y el personal de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio, sino más bien de formar un pequeño grupo interdisciplinario que sirva de enlace con las secciones de planeamiento de diversos organismos y las utilice para elaborar planes y programas globales de producción, distribución y consumo, y evaluar sus resultados. Igualmente, los especialistas de la División utilizarán las informaciones disponibles en los otros organismos que contribuyan al desarrollo agropecuario y se mantendrán en contacto per-

manente con el Departamento Administrativo de Planeación para que el plan de desarrollo agropecuario y los planes de inversión formen parte integral del plan general de desarrollo económico del país.

Actualmente, el Ministro debe contribuir a la orientación de la política en relación con la reforma agraria, el crédito agrícola, la comercialización de los productos agropecuarios, el comercio exterior y otros campos similares, pero no cuenta con la asesoría directa de ningún funcionario del propio Ministerio con capacidad profesional en esos campos. Se propone, por tanto, quitarle al Ministerio de Agricultura las pocas funciones operativas que desempeña directamente y que no puede cumplir cabalmente por falta de recursos, por inestabilidad y por interferencias de diversa índole, y pasárselas más bien a los institutos descentralizados que estarán adscritos al Ministerio. De este modo podrá reforzarse la acción del Ministerio en la forma indicada para que cumpla cabalmente su función principal como rector de la política agropecuaria, y corregir la falla fundamental del sistema actual, o sea que cada organismo planea sus programas independientemente del Ministerio de Agricultura y de los otros organismos del sector agropecuario y por tanto, las inversiones públicas del sector no se hacen en función de un plan armónico de desarrollo agropecuario.

El Gobierno está empeñado en una vigorosa campaña de integración popular, como refuerzo y ampliación a la acción comunal que tan buenos resultados ha dado, para vincular al pueblo a la labor del Gobierno. Como parte de ese gran movimiento de integración popular, el Gobierno nacional dictó el Decreto N° 755 de mayo 2 de 1967 sobre organización campesina para integrar la gran masa rural a la vida nacional y mejorar los servicios que presta el Estado en campos tales como reforma agraria, crédito, comercialización y asistencia técnica, con la participación activa de

los campesinos a través de asociaciones de usuarios. Como ese movimiento de organización campesina requerirá un esfuerzo deliberado y sostenido en los próximos años y el Ministerio de Agricultura debe asumir el liderazgo del movimiento para poner el Ministerio al servicio de los campesinos colombianos, se creará una División de Organización Campesina. Esta División se dedicará exclusivamente a promover y apoyar las organizaciones populares de campesinos; mantener actualizado el registro de usuarios de los servicios agropecuarios que presta el Estado directa o indirectamente; organizar, con participación de las entidades oficiales o semioficiales que prestan servicios rurales, asesoría técnica para las organizaciones campesinas; impulsar la formación de asociaciones de usuarios y llevar un registro de éstas; promover la participación de las organizaciones de usuarios en el manejo y administración de los servicios rurales; organizar cursos de capacitación para los funcionarios del Estado que tengan a su cargo la promoción de las asociaciones de usuarios y colaborar en la organización de cursos para líderes campesinos; y las demás funciones que sea necesario cumplir con el objeto de impulsar la incorporación de la población campesina al proceso de desarrollo.

La División contará con un núcleo reducido de personal calificado, ya que el registro de usuarios y la promoción de las asociaciones se hará directamente a través de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio. Naturalmente, la División trabajará en estrecho contacto con las divisiones de otros Ministerios que participen en el movimiento de integración popular, principalmente con los Ministerios de Gobierno, Trabajo, Educación, Salud Pública y Obras Públicas, lo mismo que con los asesores de integración popular de la Presidencia de la República.

Será necesario crear en el Ministerio una División de Regulación para que el Ministerio pueda delegar en los or-

ganismos del sector agropecuario adscritos al mismo el cumplimiento de las normas regulatorias sobre sanidad animal y vegetal; normalización y control de calidades de los productos, insumos y otros elementos agropecuarios, lo mismo que lo referente a la distribución, empaque, procesamiento y almacenaje de los productos agropecuarios; para que pueda determinar la política de importación de productos agropecuarios desde el punto de vista de sanidad y de preservación de las especies, lo mismo que la política de importación de drogas para uso veterinario, productos biológicos, fungicidas, insecticidas, abonos, semillas y otros insumos; y para que pueda acordar la reglamentación sobre utilización de aguas, bosques, suelos, fauna, flora y hoyas hidrográficas. Esta División contará también con un núcleo reducido de personal muy calificado, ya que la elaboración de los reglamentos se hará con la participación directa de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio, que tendrán la responsabilidad de vigilar su cumplimiento.

Una de las fallas fundamentales de los servicios agropecuarios en general es la ausencia de sistemas efectivos de comunicación escrita, visual y oral para que los servicios del Estado lleguen realmente a toda la población rural y para que las inquietudes, necesidades y problemas de la población rural lleguen efectivamente a los organismos oficiales que tienen la responsabilidad de elaborar programas para atenderlos. Dado el atraso comparativo de la comunicación respecto de la investigación, la asistencia técnica y la extensión, se creará en el Ministerio una División de Comunicación, para estudiar y articular los programas básicos y las campañas de comunicación de los organismos del sector agropecuario; promover la utilización de los diversos medios de comunicación, con el fin de hacer más eficaces los servicios que el Ministerio presta a través de estos organismos; evaluar periódicamente las campañas de divulgación que realice el

Ministerio a través de los organismos del sector agropecuario; y organizar cursos de capacitación en la teoría y la práctica de la comunicación.

Se mantendrán la División Jurídica y la División Administrativa que, naturalmente, se reorganizarán para que puedan cumplir las funciones que tendrán sobre política en asuntos de legislación y administración, de acuerdo con las nuevas funciones que cumplirá el Ministerio a través de los organismos del sector agropecuario.

Consejo Nacional de Política Agropecuaria

El Decreto N° 3117 de diciembre 18 de 1963, orgánico del Ministerio de Agricultura, estableció en su Artículo 21 un Consejo Nacional de Agricultura integrado por el Ministro de Agricultura, quien lo preside, el Ministro de Fomento, el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y los gerentes o directores de doce organismos del sector agropecuario, más los secretarios o directores departamentales de agricultura. Sus funciones son: elaborar recomendaciones sobre la política de desarrollo agrícola, pecuaria y de los recursos naturales; y hacer recomendaciones sobre coordinación con las entidades dedicadas a actividades de desarrollo agrícola, pecuaria y de los recursos naturales del país. Aunque el propósito que se persiguió con el establecimiento del Consejo era muy laudable, en la práctica no ha operado. Posiblemente porque es muy numeroso y porque no tiene funciones específicas que le permitan participar realmente en la elaboración de los programas de desarrollo del sector agropecuario. Sólo ha tenido una reunión de carácter general.

Como es indispensable que el Ministro de Agricultura y los gerentes o directores de los organismos del sector agro-

pecuario adscritos al Ministerio participen conjuntamente en la elaboración de los programas de desarrollo, se transformará el Consejo Nacional de Agricultura en un Consejo Nacional de Política Agropecuaria, presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por los gerentes o directores de los siete organismos del sector que quedarán adscritos al Ministerio.

El Consejo Nacional de Política Agropecuaria será un organismo clave, ya que tendrá funciones tan importantes como las siguientes: analizar el plan de desarrollo agropecuario, los programas globales de producción, consumo y comercio y los proyectos de presupuesto y planes de inversión de todo el sector agropecuario, con el fin de asegurar una adecuada complementación de los programas y servicios del sector público agropecuario; promover una articulación efectiva entre los programas y servicios que preste el Ministerio de Agricultura, a través de los organismos del sector agropecuario tanto a nivel nacional como a nivel departamental; rendir concepto sobre las modificaciones que en su estructura propongan los organismos del sector agropecuario; definir la política y procedimientos que sobre nombramientos de personal y demás asuntos de carácter administrativo deberán seguir los organismos del sector agropecuario; asesorar al Ministro en el estudio de los problemas de política agropecuaria que someta a su consideración; y estudiar y emitir concepto sobre los contratos de integración departamental que se proyecte celebrar y sobre la estructura interna del servicio departamental de acción rural.

Hoy en día el Ministro de Agricultura asiste semanalmente a numerosas juntas directivas de diversos organismos, pero no existe ningún mecanismo institucional que comprometa al Ministro y a los gerentes o directores de los organismos del sector agropecuario a reunirse regularmente para actuar en forma conjunta en relación con los programas

de desarrollo agropecuario. Las reuniones informales semanales que ha convocado en su Despacho el Ministro de Agricultura desde el comienzo de la presente administración, con los gerentes o directores de la Caja Agraria, la Federación de Cafeteros, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Abastecimientos, han confirmado la conveniencia de institucionalizar ese mecanismo de acción, estableciendo que el Consejo se reúna ordinariamente una vez a la semana y dando a éste las funciones específicas señaladas atrás.

Actuará como Secretario del Consejo Nacional de Política Agropecuaria el Secretario General del Ministerio de Agricultura y asistirá a sus sesiones, con voz pero sin voto, el Director del Ministerio. En esa forma, los funcionarios de más alta jerarquía del Ministerio, incluyendo al propio Ministro, se reunirán una vez a la semana con los funcionarios de más alta jerarquía de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio para trazar la política agropecuaria, organizar los programas para ejecutarla, supervisar su ejecución, y avaluar sus resultados.

El Consejo, sin embargo, contará con los servicios de un Secretario ejecutivo de tiempo completo, nombrado por el Ministro, que podrá ser uno de sus asesores. Solamente con la atención permanente de un funcionario de alto nivel será posible preparar oportunamente los documentos que deberá discutir el Consejo y verificar el cumplimiento de sus disposiciones.

El Consejo deberá celebrar una vez al mes una sesión especial con la participación de representantes de los gremios de la producción, las organizaciones campesinas y de los otros organismos interesados en el desarrollo agropecuario, para lograr el máximo de articulación entre los programas del Ministerio y de los organismos adscritos al mismo

con los programas que desarrollen otros ministerios en campos relacionados con el desarrollo agropecuario, tales como el de Gobierno (acción comunal y asuntos indígenas), el de Educación, el de Salud Pública, el de Obras Públicas, el de Trabajo (asuntos campesinos), y otros organismos tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Debe destacarse la conveniencia de que en esa reunión mensual participen representantes de los gremios de la producción y de las organizaciones campesinas. La reglamentación de las reuniones mensuales del Consejo Nacional de Política Agropecuaria quedará a cargo del Ministerio, ya que el número de organismos y la forma en que deben quedar representados puede variar.

Servicio Departamental de Acción Rural

No existe actualmente ninguna articulación eficaz de los servicios del Ministerio de Agricultura, de los institutos descentralizados, de las secretarías de agricultura, y de los otros organismos al nivel departamental y local.

El estudio sobre «Organización Administrativa del Sector Agropecuario de Colombia» que efectuó a pedido del Gobierno de Colombia, (hecho a través del INCORA), el Centro Interamericano de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, reveló que los principales organismos del sector agropecuario tenían a su servicio en 1966 un total de 32.369 personas. De éstas, 1.952 formaban parte del personal directivo y 7.836 formaban parte del personal profesional y técnico. En otras palabras, hay un número considerable de profesionales y técnicos dispersos en los departamentos y los municipios, que trabajan para diversas organizaciones. Lo que falta, por tanto, fundamentalmente, es un mecanismo institucional que

permita articular en alguna forma los servicios que presten los diversos organismos al nivel departamental y municipal para que ese personal, manteniendo sus vinculaciones con los organismos a los cuales pertenece, contribuya a la formulación de la política agropecuaria y a la ejecución de la misma con un criterio uniforme.

Como un primer paso para lograr la integración de servicios entre el Ministerio de Agricultura y los organismos adscritos al mismo con los servicios de las gobernaciones y al mismo tiempo sentar las bases para una mayor articulación entre esos servicios integrados y los servicios de los otros organismos, se creará en cada Departamento un Servicio Departamental de Acción Rural.

El objetivo fundamental de cada Servicio Departamental de Acción Rural será integrar los servicios que preste el Ministerio de Agricultura, a través de los organismos del sector agropecuario adscritos al mismo con los servicios agropecuarios que preste la respectiva gobernación. Para lograr esta integración, el Ministerio de Agricultura celebrará contratos con los Departamentos en virtud de los cuales los organismos adscritos al Ministerio y a la respectiva gobernación se comprometerán a ser los ejecutores, al nivel departamental y municipal, de los programas de desarrollo agropecuario. Estos contratos seguirán las pautas generales que fije el Ministerio de Agricultura y deberán ser aprobados por la respectiva Asamblea Departamental, directamente o a través de facultades otorgadas al Gobernador. En el caso de las intendencias y comisarías, el Ministerio de Agricultura determinará, en consulta con el Ministerio de Gobierno, la forma en que deberán operar estos servicios.

El Servicio Departamental de Acción Rural tendrá las funciones que se describen en el artículo 19 para determinar las necesidades del respectivo departamento en el sector agropecuario, preparar el plan departamental de desarrollo agro-

pecuario, coordinar la actividad de los distintos organismos, velar por la preparación oportuna de los programas presupuestos anuales de dichos organismos, establecer sistemas adecuados para supervisar la ejecución de los programas, y desarrollar las otras funciones específicas que deban desarrollar el Ministerio de Agricultura y las gobernaciones.

Para cumplir sus funciones cada Servicio Departamental de Acción Rural contará con: un Consejo Departamental de Acción Rural; un Director Departamental de Acción Rural y seis secciones técnicas y administrativas paralelas a las de las oficinas centrales del Ministerio de Agricultura; y Unidades Municipales y Regionales de Acción Rural. Esta estructura podrá ser complementada para que el servicio cumpla adecuadamente las funciones que le sean señaladas en el respectivo contrato de integración.

El Consejo Departamental de Acción Rural será el organismo clave para que la integración de servicios sea eficaz. Será presidido por el Director Departamental de Acción Rural y formarán parte del mismo los funcionarios de más alta jerarquía en el Departamento, pertenecientes a cada uno de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio. Sus funciones están detalladas en el artículo 22.

El Consejo Departamental se reunirá regularmente una vez a la semana. Una vez al mes celebrará una sesión especial con el Consejo Nacional de Política Agropecuaria, con participación de representantes de los gremios de la producción, de las organizaciones campesinas y de las otras entidades interesadas en el desarrollo agropecuario.

El Director Departamental de Acción Rural será el funcionario clave para que opere la integración de servicios al nivel departamental y municipal. Será nombrado por el Ministro de Agricultura, de una terna que le será presentada por el Gobernador, integrada por candidatos que reúnan los requisitos profesionales y de experiencia que se de-

terminarán en la reglamentación de la ley y que serán consignados en los contratos de integración que se firmen. Sus funciones están descritas en el artículo 25. Deberá tener autoridad suficiente para solicitar la colaboración de los funcionarios de los organismos destacados en el Departamento, para la elaboración del plan departamental de desarrollo agropecuario, la coordinación de los servicios que presten los organismos del sector y la supervisión de los mismos. Responderá ante el Gobernador por la ejecución de los programas de conformidad con lo que se acuerde en los contratos de integración. Sin embargo, consultará con el Ministerio de Agricultura, a través del Director, la política a seguir, los programas a desarrollar y los problemas que surjan en la supervisión de su ejecución. La evaluación de los resultados será hecha en la forma que determine el Ministerio.

En cada municipio operará una Unidad Municipal de Acción Rural, integrada por los funcionarios de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio de Agricultura destacados en ese municipio. Dichos funcionarios colaborarán para lograr una acción efectiva al nivel municipal, particularmente en lo referente a la ejecución de los programas de desarrollo agropecuario, de organización campesina y en cumplimiento de las normas de regulación agropecuaria. Además, contribuirán para que se establezca una comunicación eficaz entre los campesinos y los organismos del sector agropecuario y entre estos organismos y los campesinos.

El Gobierno nacional podrá decretar el establecimiento de Unidades Regionales de Acción Rural que abarquen varios municipios de un Departamento o Departamentos limítrofes para transformar fundamentalmente determinadas regiones que requieran la acción conjunta de varios organismos.

Con base en las autorizaciones de la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria para unificar los servicios que presten diversos organismos del Estado, en 1966 fueron establecidas tres Unidades de Acción Rural para hacerle frente a problemas regionales específicos que requerirán una transformación fundamental al nivel regional, mediante la cooperación de diversos organismos del sector agropecuario.

Mediante el Decreto N° 2207 de agosto de 1966, se creó una Unidad de Acción Rural en el Departamento del Huila, a cargo del INCORA. De acuerdo con el Decreto N° 2208 del mismo mes, se creó otra Unidad de Acción Rural del Departamento del Magdalena, también a cargo del INCORA. Con base en el Decreto N° 2445 de setiembre del mismo año, se creó una tercera Unidad de Acción Rural en el Departamento de Bolívar, a cargo del Instituto Nacional de Abastecimientos, con la colaboración directa del Instituto de Fomento Tabacalero.

Los tres decretos señalaron los objetivos de las unidades y los organismos que deberían formar parte de las mismas. La fase de diagnóstico de los problemas se cumplió satisfactoriamente con la participación de los diversos organismos, pero la fase de ejecución encontró dificultades por la falta de una reglamentación que señalara la forma unificada de participación de los diversos organismos.

Con el fin de evaluar esa experiencia y sentar las bases para la reglamentación requerida, el Ministerio de Agricultura solicitó la colaboración del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), de la OEA, organismo que ha tenido una fructífera experiencia de varios años en el planeamiento, organización y ejecución de programas en áreas de desarrollo regional. A través del Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA) del IICA, se obtuvieron los servicios de un lujoso equipo integrado por especialistas de dicha organización, con sede en Uruguay, en Chile, y en

el propio CIRA en Bogotá, equipo al cual se incorporó el Asesor Económico del Despacho del Ministro de Agricultura.

La comisión del IICA rindió en febrero de 1967 un informe muy útil, que fue estudiado por los gerentes de la Caja Agraria, la Federación de Cafeteros, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Abastecimientos, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, el Instituto de Fomento Tabacalero y el Ministro de Agricultura, en las reuniones informales que celebran semanalmente en el Despacho del Ministro. Los gerentes encontraron acertado el diagnóstico y adecuadas las recomendaciones, e hicieron algunas sugerencias adicionales. Con base en esas recomendaciones podrá reglamentarse el funcionamiento de las Unidades Regionales de Acción Rural que contempla el Proyecto de Ley.

De los organismos del sector agropecuario

El estudio citado sobre «Organización Administrativa del sector Agropecuario de Colombia» analizó la organización, recursos económicos y humanos y funciones de 76 organismos que ejecutan actividades en el sector agropecuario, prestan servicios en ese campo, o planifican y controlan las actividades que realizan las diversas instituciones. Esa lista abarca los siguientes tipos de organismos:

Organismos de fiscalización y control	5
Ministerios y Departamentos Administrativos	8
Establecimientos públicos	10
Secretarías de Agricultura	18
Instituciones bancarias	5
Asociaciones gremiales	9
Tecnología y mercadeo	3
Fondos ganaderos	18

Es indudable que se necesita reestructurar los diversos organismos del sector agropecuario para unificar la política agropecuaria y reagrupar los organismos que ejecuten los programas y, en general, hacer más compacta, dinámica y eficaz la acción del Ministerio de Agricultura, de los organismos adscritos al mismo, de las instituciones bancarias, y de las asociaciones gremiales que tengan contratos con el Gobierno para desarrollar programas de fomento. Hay un consenso unánime en el país, tanto en los círculos oficiales y particulares como en el Congreso y en la opinión pública en general, acerca de la necesidad de reagrupar y articular los organismos del sector público agropecuario.

De acuerdo con el Proyecto de Ley que someto a la consideración del Congreso, los establecimientos públicos descentralizados del sector agropecuario se reagruparán y quedarán adscritos al Ministerio de Agricultura, como ejecutores de la política agropecuaria, unificándolos en cuanto a la programación, pero manteniendo su capacidad de acción. En esa forma, el Ministerio de Agricultura contará con siete organismos adscritos, en los campos que son fundamentales para acelerar el desarrollo agropecuario:

EN CRÉDITO AGROPECUARIO: Caja de Crédito Agrario (Caja Agraria).

EN INVESTIGACIÓN, EDUCACIÓN Y EXTENSIÓN: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

EN REFORMA AGRARIA Y COLONIZACIÓN: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

EN COMERCIALIZACIÓN Y ABASTECIMIENTO URBANO: Instituto Nacional de Abastecimientos (INA).

EN DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES: Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA).

EN FOMENTO AGRÍCOLA: Instituto de Fomento Agrícola (INFA).

EN FOMENTO PECUARIO: Instituto de Fomento Ganadero (INFOGAN).

Serán funciones de los organismos del sector agropecuario, comunes a todos:

- a. Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario y de los programas globales de producción, distribución, consumo y comercialización.
- a. Presentar al Ministro de Agricultura, con sujeción al Plan de Desarrollo Agropecuario y a los programas globales de producción, los proyectos de presupuesto y planes de inversión correspondientes a su campo de acción.
- c. Ejecutar los programas de desarrollo agropecuario aprobados por el Gobierno.
- d. Proponer al Ministro de Agricultura los candidatos para ocupar las subgerencias y subdirecciones de los organismos adscritos al Ministerio.
- e. Someter a la consideración del Ministro de Agricultura las modificaciones propuestas en la estructura interna de esos organismos.
- f. Cooperar estrechamente entre sí en la ejecución de los programas de desarrollo agropecuario.

Con excepción del INCORA, cada uno de los organismos adscritos al Ministerio contará con una Junta Directiva integrada en la forma siguiente: El Ministro de Agricultura o su representante, quien la presidirá; un representante del Presidente de la República; un miembro del Consejo Nacional de Política Agropecuaria, nombrado por el Ministro

de Agricultura; un representante de los gremios de la producción; un representante de las asociaciones campesinas; un representante de las universidades; y el gerente del organismo correspondiente, quien participará con voz pero sin voto. En esa forma se dará participación en la Junta Directiva de los organismos del sector agropecuario a los gremios de la producción, a las asociaciones campesinas y a las universidades.

A través del representante del Presidente de la República y del representante del Consejo Nacional de Política Agropecuaria, se podrán articular entre sí los distintos organismos. Como algunos de éstos cuentan con capital, aportes y contribuciones de otras entidades, se autoriza al Gobierno nacional para reglamentar la incorporación a la Junta Directiva de determinados organismos, hasta de dos representantes de otras entidades estrechamente vinculadas a sus tareas.

Puesto que los siete organismos que quedarán adscritos al Ministerio de Agricultura serán los ejecutores de la política agropecuaria del Gobierno, sus gerentes o directores generales serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, en consulta con el Ministro de Agricultura. Todos lo son actualmente, con excepción del Gerente General de la Caja de Crédito Agrario y del Director General del Instituto Colombiano Agropecuario.

CAJA DE CRÉDITO AGRARIO. La Caja de Crédito Agrario, que ha prestado invaluable servicios a los agricultores colombianos a través de su extensa red de agencias en todo el país, debe ser uno de los instrumentos más efectivos para ejecutar la política de desarrollo agropecuario del Gobierno. Por tanto, puesto que se trata de un organismo público, financiado por el Estado, se adscribe al Ministerio de Agricultura, manteniendo su autonomía operativa para que pue-

da participar activamente en el estudio de la política agropecuaria, el planeamiento de los programas de desarrollo del sector y en su evaluación.

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), que fue establecido de acuerdo con los Decretos Nos. 1562 de 1962 y 3116 de 1963 y que comenzó a funcionar el primero de enero de 1964, es un establecimiento público descentralizado que tiene como finalidad "promover, coordinar y realizar la investigación, la enseñanza y la extensión agropecuarias". Comenzó a funcionar con base en la División de Investigaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura, que fue trasladado al ICA de acuerdo con el Decreto 3117 de 1963, reorgánico del Ministerio de Agricultura. Paulatinamente y con la colaboración técnica y financiera de fundaciones filantrópicas como la Fundación Rockefeller, la Fundación Ford y la Fundación Kellogg y con la cooperación de la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos, a través de un contrato con la Universidad de Nebraska, ha puesto en marcha un programa de investigación y experimentación agrícola que se lleva a cabo a través de once centros y estaciones experimentales situados en los diferentes pisos térmicos de Colombia.

Sus realizaciones en el campo de la investigación agrícola están dando bases seguras a la tecnificación de la agricultura colombiana y han trascendido las fronteras del país. Por otra parte, el ICA está dando apoyo decisivo al mejoramiento de la enseñanza agrícola en Colombia, tanto mediante el establecimiento del bachillerato agrícola, en cooperación con el Ministerio de Educación en las antiguas normales agrícolas de Buga, Paipa y Lorica, como a través de las facultades de agronomía, medicina veterinaria y zootecnia de la Universidad Nacional, y de su programa de estu-

dios para graduados en ciencias agrarias que se inició en 1967.

Para completar el trípode de la investigación, la educación y la extensión, sobre el cual descansa la acción del ICA, el 13 de julio de 1967 el Ministro de Agricultura firmó un contrato con el Director General del ICA para transferir a este organismo el Servicio de Extensión Agropecuaria del Ministerio.

El Proyecto de Ley que presentó a la consideración del Congreso confirma la actual estructura y funciones del Instituto Colombiano Agropecuario, lo adscribe al Ministerio de Agricultura y crea un comité asesor de educación, investigación y extensión, presidido por el Ministro de Agricultura o su representante, e integrado por los rectores, decanos y directores de las principales instituciones que desarrollan actividades en esos campos. Este comité, que dependerá del Consejo Nacional de Política Agropecuaria, coordinará las labores que realicen los distintos organismos en esos campos, para evitar duplicaciones y obtener el máximo rendimiento de las inversiones públicas.

El Instituto Colombiano Agropecuario continuará desempeñando las otras funciones consignadas en sus estatutos, en los convenios y contratos firmados con otros organismos, y en las disposiciones legales pertinentes que no sean contrarias a la ley propuesta. Su junta directiva podrá ser adicionada, según el párrafo del artículo 36 de la presente ley, para darle cabida a otros miembros de acuerdo con su constitución actual que contempla la participación de representantes de otras organizaciones y de dos personas a título personal.

INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA. Puesto que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria se rige por las disposiciones de la Ley 135 de 1961, que está siendo

enmendada por el Congreso según el Proyecto de Ley n° 100 de 1966 presentado por el Ministro de Agricultura a nombre del Gobierno Nacional, el Proyecto de Ley que someto a consideración del Congreso solamente señala que el INCORA también quedará adscrito al Ministerio de Agricultura y que será el ejecutor de los programas de reforma agraria del Gobierno.

INSTITUTO NACIONAL DE ABASTECIMIENTOS. El Gobierno Nacional ha venido empeñado en una reorientación y reestructuración del Instituto Nacional de Abastecimientos dentro de las disposiciones legales vigentes. La reorientación del INA tiene por objeto convertirlo en un instrumento eficaz del fomento de la producción a través del mejoramiento de los sistemas de comercialización, para facilitar el abastecimiento urbano a precios razonables para el consumidor. De acuerdo con el plan trazado, el INA está fomentando las asociaciones campesinas y las cooperativas para la comercialización de la producción agropecuaria, con el fin de utilizarlas como instrumentos para movilizar la producción y abastecer el consumo urbano en vez de operar, a un costo elevado, una red de agencias y puestos de venta al detalle. Por otra parte, el INA está interviniendo activamente en los mercados, comprando un porcentaje de la producción agrícola para formar existencias reguladoras. Está ampliando sus facilidades para el almacenamiento de productos agrícolas, pero en forma tal que le permita usarlas con el máximo de eficiencia, colocándolas al servicio de los productores.

El Proyecto de Ley que someto a la consideración del Congreso consagra las nuevas funciones del INA. Dada la naturaleza de sus funciones, vuelve a colocar al INA bajo la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, como en el caso de la Caja Agraria. De acuerdo con la Ley 5ª de 1944, orgánica del INA, este organismo debía estar

bajo la inspección y control de la Superintendencia Bancaria. Sin embargo, el Decreto Legislativo 173 de 1956 colocó al INA bajo la inspección de la Contraloría General de la República, lo cual le ha restado eficacia en sus intervenciones comerciales en las cuales tiene que actuar con la rapidez y flexibilidad de las organizaciones bancarias y de los almacenes generales de depósito.

INSTITUTO DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES. Una de las mayores preocupaciones del Ministerio de Agricultura ha sido la falta de recursos y de una base institucional con capacidad de acción para hacerle frente eficazmente a uno de los mayores problemas que tiene el país: la conservación y la utilización adecuada de sus recursos naturales renovables.

Con recursos muy exiguos la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura ha venido atendiendo una amplia gama de funciones, que abarcan todo el país, relacionada con la utilización de los bosques, la ordenación de las cuencas hidrográficas, la regulación de los ríos, los caudales de aguas, la pesca fluvial, la pesca marítima, la conservación de la fauna silvestre y de los suelos, y otras funciones afines. Por su parte, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, (CVM), ha venido desarrollando una importante y valiosa labor en la mayoría de estos campos, por delegación de funciones del Gobierno que le otorgó su ley constitutiva, en el territorio bajo su jurisdicción. Las otras corporaciones regionales, tales como la Corporación Autónoma del Cauca (CVC) y la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR), han venido cumpliendo tareas importantes, aunque también de alcance limitado, en lo referente principalmente a la reforestación.

Debido a esa preocupación, el Ministro de Agricultura

constituyó un comité de recursos naturales, del cual fue coordinador el Jefe de la División de Recursos Naturales del Ministerio, e integrado por representantes del INCORA, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la C. V. M., la Caja Agraria, el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional, la CAR y el SENA. De acuerdo con un pedido del Ministro, el comité estudió y discutió los problemas inherentes a la conservación, desarrollo y aprovechamiento de las aguas, los bosques, la fauna y los suelos; y analizó diversas alternativas para contar con una base institucional, con suficiente capacidad de acción, para desarrollar esos recursos. El comité concluyó que lo más apropiado era constituir un instituto de desarrollo de los recursos naturales renovables, como un establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, y elaboró el anteproyecto de ley cuyas principales disposiciones han sido incorporadas al Proyecto que someto a la consideración del Congreso.

El Tercer Congreso Forestal Nacional que tuvo lugar en Medellín en mayo de 1967 aprobó una moción de respaldo al Gobierno nacional por su iniciativa de proponer al Congreso nacional la creación del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), y apoyó esa iniciativa con entusiasmo.

Dada la imperiosa necesidad de contar con instrumentos adecuados para conservar y desarrollar las aguas, la pesca marítima y fluvial, los bosques, la fauna y la flora silvestre y los suelos erosionados del país, las cuencas hidrográficas, los bosques nacionales, las reservas naturales y las praderas naturales, el Proyecto de Ley que someto a la consideración del Congreso contiene una serie de disposiciones muy importantes sobre la materia.

Las disposiciones que contempla el Proyecto de Ley

armonizan, en lo referente a las reservas naturales y a los parques nacionales, con las disposiciones de la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria para que haya una articulación eficaz entre el INDERENA, que debe conservar y preservar el patrimonio nacional que constituyen sus recursos naturales renovables, y el INCORA, que debe buscarles utilización adecuada a las tierras baldías, según las condiciones ecológicas, para no destruirlas.

INSTITUTO DE FOMENTO AGRÍCOLA. En los últimos años ha habido la tendencia a crear institutos especializados para atender determinados cultivos, como el Instituto de Fomento Algodonero y el Instituto de Fomento Tabacalero.

Si bien es cierto que un instrumento especializado tiene la ventaja de que puede concentrar su atención y sus recursos en la solución de los problemas de un solo cultivo, ese sistema tiene dos inconvenientes: el PRIMERO, que se aumenta considerablemente el costo de la administración pública, ya que cada instituto tiene que organizar su propio personal directivo, su propio tren burocrático, sus propias oficinas y sus propias facilidades; el SEGUNDO, que los cultivos que no cuentan con los servicios de un instituto especializado no reciben la atención debida como es el caso, por ejemplo, del maíz, el trigo, el frijol, la papa, las hortalizas, las frutas tropicales, las fibras vegetales, la yuca, el plátano y otros cultivos que tienen importancia económica y la tendrían mayor, si se desarrollara un eficaz programa de fomento para cada uno de esos cultivos.

Debido a lo anterior, se ha asignado a la División de Cultivos del Ministerio de Agricultura la responsabilidad de atender simultáneamente un gran número de cultivos diversos, pero sin que cuente con los recursos de personal, campos de prueba, equipos y otras facilidades requeridas para que sus campañas de fomento sean realmente eficaces.

Por otra parte, a través de leyes y cuotas de fomento se ha trasladado a las asociaciones gremiales de productores la responsabilidad de organizar, dirigir, y ejecutar las campañas de fomento que deberían ser responsabilidad de los organismos oficiales, ya que utilizan fondos públicos. Así ha ocurrido, por ejemplo, con las campañas de fomento de algodón, el cacao, el maíz, el trigo y el arroz. Esto no quiere decir que no sea útil y conveniente la participación activa de los gremios de la producción en las campañas de fomento agrícola, sino más bien, que éstas deben obedecer a una programación realizada por los organismos oficiales, con la colaboración del sector privado, de programas de desarrollo debidamente articulados que tengan en cuenta no solamente los intereses de un cultivo en particular y de un gremio determinado, sino también las necesidades de producción de cada región y de las fincas que deban ser diversificadas para obtener mayores utilidades. Igualmente, deben obedecer a una reglamentación y vigilancia de las asociaciones gremiales para que éstas estén realmente en condiciones de manejar fondos públicos bajo contrato con el Ministerio de Agricultura y la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

El Proyecto de Ley que someto a la consideración del Congreso corrige esa situación, al crear un solo instrumento de fomento agrícola que fusionaría el Instituto de Fomento Algodonero, que hoy día maneja también el fomento de las plantas oleaginosas, el Instituto de Fomento Tabacalero y la División de Cultivos del Ministerio de Agricultura. El Instituto de Fomento Agrícola (INFA) desarrollará las labores muy importantes que se consignan en el Proyecto de Ley, no solamente para el algodón y el tabaco, sino también para los otros cultivos que tienen importancia económica en diversas regiones del país. Será un complemento importante del Instituto Colombiano Agropecuario, cuyas labores de investigación no han tenido suficiente multiplicación y aplicación

en el campo precisamente por falta de un organismo complementario cuya finalidad sea expresamente la utilización de los resultados de la investigación para aumentar la producción en las fincas mismas. Igualmente será un complemento del INCORA que se ha visto obligado a organizar sus propias campañas de fomento agrícola, por falta de una institución especializada que las realice por su cuenta.

Conviene señalar que además de sus propias labores de fomento, el INFA podrá celebrar contratos, con la aprobación del Ministerio de Agricultura, con las asociaciones gremiales de agricultores y las asociaciones campesinas para la inversión de las cuotas de fomento, para la prestación de servicios de asistencia técnica para los programas de crédito dirigido, y para el desarrollo de otros programas de fomento agrícola que considere conveniente llevar a cabo a través de entidades gremiales y asociaciones campesinas. Mantendrá un registro de los profesionales individuales y asociados que sean autorizados para prestar servicios de asistencia técnica al propio Instituto y a las asociaciones que reciban fondos del Estado. Organizará un registro de las asociaciones gremiales y de las otras organizaciones de productores que reciban fondos del Estado y tengan contrato con el Instituto para la prestación de servicios a sus afiliados.

El Proyecto de Ley establece los requisitos que deben llenar las asociaciones gremiales para ser incluidas en el registro que mantendrá el INFA. Los requisitos establecidos persiguen dar seguridades a los agricultores de que las asociaciones gremiales que los representan no tengan restricciones para aceptar a quienes quieran afiliarse; que todos los afiliados tengan libre acceso a sus asambleas y congresos; que utilicen formas democráticas de representación proporcional y equitativa en las juntas directivas, consejos y otros cuerpos directivos; y que sus fondos y sus elecciones están bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria o

de la Superintendencia de Cooperativas, según sea el caso, y aceptan las limitaciones que esta entidad establezca sobre los gastos de funcionamiento.

INSTITUTO DE FOMENTO GANADERO. Dada la importancia actual de la ganadería en Colombia y las perspectivas que ofrece para la exportación, se propone crear un instituto de fomento ganadero ampliando las funciones del Instituto Zooprofiláctico Colombiano y fusionándolo con la División de Ganadería del Ministerio de Agricultura, para centralizar en un solo organismo la ejecución de la política pecuaria del Gobierno en lo referente a la sanidad, la nutrición, el manejo, las razas, y el mejoramiento de todas las especies ganaderas, incluyendo las especies menores.

El Instituto de Fomento Ganadero (INFOGAN), cumplirá las importantes funciones que se detallan en el Proyecto de Ley. Como en el caso del Instituto de Fomento Agrícola, podrá celebrar contratos, con la aprobación del Ministro de Agricultura, con las asociaciones de ganaderos y asociaciones campesinas para desarrollar programas de fomento de la producción tanto para el consumo interno como para la exportación, y prestar servicios de asistencia técnica en los programas de crédito dirigido.

Crédito rural

El Proyecto de Ley que someto a la consideración del Congreso Nacional contiene algunas disposiciones sobre crédito rural, complementarias del Proyecto de Ley sobre el sistema bancario nacional que presentó a la Honorable Cámara el representante Hernando Agudelo Villa y del cual fue ponente el doctor Hernán Jaramillo Ocampo.

El Proyecto de Ley reafirma la autoridad suprema de

la Junta Monetaria en lo relacionado con las tasas de interés, los plazos, la cuantía de los préstamos, y otras modalidades del crédito rural. Sin embargo, le asigna específicamente dos funciones que son esenciales para darle una organización adecuada al crédito rural: la PRIMERA, la responsabilidad de establecer líneas especiales de crédito para el fomento agrícola, pecuario, forestal, pesquero y agro-industrial; la SEGUNDA, le da autoridad para especializar el crédito que otorguen las diversas entidades oficiales de crédito y las que reciban empréstitos externos, con garantía del Gobierno, para sus programas de crédito rural.

Con el fin de que el crédito sea realmente un instrumento de acción para poner en marcha los programas de desarrollo agropecuario del Gobierno, el Proyecto de Ley le da facultades al Consejo Nacional de Política Agropecuaria para programar el crédito en función de los programas de desarrollo agropecuario. Al mismo tiempo establece un comité de programación del crédito rural que concretará los programas de crédito de acuerdo con las posibilidades de las diversas instituciones bancarias. Este comité será presidido por el Ministro de Agricultura o su representante, por dos representantes del Consejo Nacional de Política Agropecuaria, dos representantes de la Junta Monetaria y los gerentes de las instituciones bancarias que manejan programas de crédito rural.

El Proyecto de Ley señala específicamente que la Junta deberá establecer líneas especiales de crédito forestal con un monto anual mínimo de 50 millones de pesos, con modalidades adecuadas para estos tipos de actividades económicas. A través del Fondo Financiero Agrario se han aumentado considerablemente los recursos del crédito para cultivos alimenticios y de exportación o que son materia prima industrial, de ciclo corto. Los programas de crédito ganadero han recibido considerable impulso a través de los prés-

tamos concedidos por el Banco Mundial, y el Banco Interamericano a la Caja Agraria y al Banco Ganadero. Sin embargo, no existen facilidades adecuadas de crédito para la reforestación masiva que será indispensable emprender en Colombia, con carácter urgente y permanente, para proteger las hoyas hidrográficas, impedir la erosión de los suelos y contar con una industria forestal sólida. Igualmente, la utilización comercial de los recursos pesqueros con que cuenta el país en sus dos costas requerirá el estímulo de facilidades de crédito para las empresas pesqueras.

El Proyecto de Ley reconoce la Corporación Financiera Agropecuaria (COFIAGRO) como corporación autónoma, de carácter oficial, adscrita al Ministerio de Agricultura, dotada de personería jurídica y con patrimonio propio. La Corporación será uno de los instrumentos más importantes para financiar empresas rurales, lo mismo que las empresas de beneficio, transformación y comercialización de los productos agropecuarios, tanto para el consumo interno como para la exportación. No se trata, naturalmente, de crear otro banco agrícola, sino más bien de darle carácter permanente a una corporación financiera que había sido constituida por el Banco Ganadero y el Banco Cafetero y que está siendo puesta en marcha con aportes adicionales de capital del Ministerio de Agricultura y del INCORA. Las modalidades de crédito empresarial a mediano plazo que financiará la Corporación Financiera Agropecuaria no encajan dentro de las modalidades de crédito que pueden otorgar la Caja Agraria y el Banco Ganadero. El Proyecto de Ley establece además, que la Corporación podrá recibir y manejar por contrato las líneas o programas de crédito de otros organismos cuando, en opinión de la Junta Monetaria, éstos no encajan dentro de las modalidades de operación de esos otros organismos.

A través de la Caja Agraria; del Banco Ganadero; de la

Corporación Financiera Agropecuaria; del INCORA, que maneja programas de crédito supervisado, utilizando los servicios bancarios de la Caja Agraria para campesinos que no son sujetos de crédito de esa institución, pero que lo serán en el futuro; y del INA, que está ampliando su programa para financiar las cooperativas de mercadeo y consumo de la producción agropecuaria, el país cuenta con un conjunto poderoso de instituciones de crédito que, coordinadas por la Junta Monetaria, por el Consejo Nacional de Política Agropecuaria, serán aún más eficaces para acelerar el desarrollo de la agricultura colombiana.

El capítulo sobre disposiciones generales establece que el Gobierno nacional, con el objeto de dar cumplimiento a esta ley, hará la redistribución de los negocios entre el Ministerio de Agricultura y los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio; suprimirá o fusionará sus dependencias; suprimirá o fusionará los cargos que no fueren necesarios y redistribuirá el actual personal de acuerdo a las necesidades del servicio, dentro de un término de tres meses, a partir de la fecha de sanción de esta ley.

7

**RESUMEN
DE LA POLITICA
Y DE LOS PROGRAMAS
DE TRANSFORMACION
RURAL**

En junio de 1966, el entonces Presidente electo de Colombia, Dr. Carlos Lleras Restrepo constituyó cinco comités operativos para concretar la política y los programas que le expuso ampliamente al país en planes de acción del gobierno que comenzaría el 7 de agosto del mismo año.

El Presidente electo le solicitó al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) la colaboración mía y la del Dr. Enrique Blair para coordinar la labor de los cinco comités constituidos sobre: (1) organización campesina; (2) fomento agrícola y abastecimientos; (3) fomento de la ganadería y de la producción y exportación de carnes; (4) productividad agrícola y abaratamiento de costos de producción; y (5) enmiendas a la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria.

El 20 de julio de 1967 presenté al Congreso Nacional la "Memoria del Ministro de Agricultura" correspondiente al período comprendido entre el 7 de agosto de 1966 y el 20 de julio de 1967, de la cual se reproduce la primera parte, o sea, el "Resumen de la Política y los Programas de Transformación Rural". La segunda parte contiene los informes de las divisiones del propio Ministerio; la tercera parte, los de los organismos del sector público agropecuario; la cuarta parte, los de las instituciones de crédito; la quinta parte, los de las corporaciones autónomas regionales; la sexta parte, los

de las asociaciones gremiales; y la séptima parte, los de los organismos internacionales.

Como anexo a la Memoria del Ministro fueron publicados trece números de la Serie de Planeamiento del Ministerio de Agricultura, a saber:

- Nº 1 Plan Cuatrienal Agropecuario 1967 - 1970 para Ocho Productos de Consumo Popular.*
- Nº 2 Comité Operativo. Organización Campesina.*
- Nº 3 Reestructuración del Sector Agropecuario.*
- Nº 4 Unidades de Acción Rural.*
- Nº 5 Plan Cuatrienal de Sustitución de Importaciones Agropecuarias 1967 - 1970.*
- Nº 6 Política de Transformación Rural.*
- Nº 7 Integración Agropecuaria Departamental.*
- Nº 8 Asistencia Técnica y Regulación de Insumos.*
- Nº 9 Comité Operativo. Fomento Agrícola y Abastecimiento Urbano.*
- Nº 10 La Industria Ovina en Colombia.*
- Nº 11 Comité Operativo. Productividad Agrícola.*
- Nº 12 Plan Cuatrienal para las Exportaciones de Algodón, Azúcar, Banano y Tabaco 1968 - 1971.*
- Nº 13 Plan Cuatrienal de Desarrollo Forestal.*

Por limitaciones de tiempo y de financiación no fueron publicados otros estudios de la misma serie, que habían sido preparados sobre el plan de fomento pesquero; el plan de fomento ganadero; las bases para un plan a largo plazo del desarrollo agropecuario; estudios sobre leche; sobre algodón; sobre cultivos; sobre banano; y sobre crédito agrícola.

El desarrollo agropecuario ha sido una de las plataformas fundamentales del programa de acción del Gobierno del Presidente Lleras Restrepo, cuya administración comenzó el 7 de agosto de 1966.

En los últimos años ha habido la tendencia a darle mayor importancia a los otros sectores de la economía que, si bien son también importantes para que Colombia logre el «despegue» de su economía, no podrán mantener un ritmo razonable de desarrollo si no se acelera el de la agricultura. Las inversiones en el desarrollo agrícola se justifican ampliamente no sólo por ser fundamentales para acelerar el desarrollo del resto de la economía, sino también porque la agricultura produce cerca de una tercera parte del producto bruto interno; ocupa la mitad de la población activa y pro-

Tomado de la Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1966-67, Bogotá, Colombia, Ministerio de Agricultura, 1967, p.p. 7-63.

duce más de las dos terceras partes de las divisas extranjeras¹.

De los 114 millones de hectáreas de extensión del país, 27 millones están incorporadas a actividades agropecuarias. Cerca de 15 millones de ese total están en pastos y más de 6 millones en bosques y montes. Las tierras cultivadas en la agricultura y ganadería en la parte poblada del país abarca solamente 14.7 millones de hectáreas de las cuales 4.8 millones están dedicadas a cultivos².

Según el diagnóstico que hizo la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación del Ministerio, con la asesoría del Centro Interamericano de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, de la FAO y de otros organismos del sector público y privado, para sentar las bases de la política agropecuaria que está desarrollando el Gobierno, se señalaron cinco problemas socio-económicos fundamentales de la agricultura colombiana, a saber:

- a. Bajos niveles de empleo y de ingreso, que determinan bajos niveles de consumo de productos agrícolas e industriales por los agricultores, y por tanto, bajos niveles de vida.
- b. Lento crecimiento y altos costos en la producción de ciertos renglones alimenticios e industriales. Esto hace que sean relativamente altos los precios de algunos alimentos de consumo popular; que se importen aún volúmenes apreciables de algunos renglones de origen agropecuario; y que sea difícil la competencia en los mercados internacionales de ciertos productos

¹ MINISTERIO DE AGRICULTURA —Plan cuatrienal 1967-1970 para ocho productos de consumo popular— Bogotá, febrero, 1967. p. 57.

² MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Ibid.*

que puede producir el país pero cuyos costos de producción son altos.

- c. Sistemas ineficientes de transporte de la producción.
- d. Mercadeo ineficiente de la producción, que se manifiesta en márgenes amplios de variación estacional en los precios y en la conservación inadecuada de los productos.

La acción del Ministerio de Agricultura en el primer año de Gobierno del Presidente Lleras Restrepo se concentró principalmente en los siguientes campos sobre los cuales presento un resumen de la labor realizada:

- 1. Planeación y programación.
- 2. Crédito agropecuario.
- 3. Reforma agraria.
- 4. Organización campesina.
- 5. Comercialización y abastecimiento urbano.
- 6. Investigación, educación y extensión.
- 7. Fomento ganadero.
- 8. Fomento agrícola.
- 9. Integración a nivel departamental.
- 10. Integración fronteriza.
- 11. Inversiones públicas en el sector agropecuario.
- 12. Reestructuración del sector agropecuario.

Con base en ese diagnóstico, el Ministerio de Agricultura y el Departamento Administrativo de Planeación comenzaron a sentar las bases para un plan decenal de desarrollo agropecuario integral con miras a:

- a. Elevar los niveles de empleo y de ingreso del millón de familias rurales y de las 14 mil familias que se agregan cada año a la fuerza del trabajo rural, por

medios tales como la reforma agraria, principalmente en relación con el minifundio y la aparcería; la colonización; la educación primaria y vocacional; el crédito supervisado; la organización campesina; la sustentación de precios; y la defensa de los recursos naturales.

- b. Romper la tendencia hacia la concentración de los recursos limitados de tierras adecuadas, aguas para irrigarlas, crédito (el 52% del valor de los créditos agropecuarios beneficia al 10% de los prestatarios), y de los ingresos a través de la intensificación de la reforma agraria, la preparación de legislación sobre aguas, la reforma de los sistemas de tributación para hacerlos más equitativos, la organización de asociaciones de usuarios de los servicios del Estado, la programación del crédito y la educación técnica.
- c. Aumento de la producción y mejoramiento de la productividad de los artículos de consumo popular, de las materias primas industriales, y de los artículos de exportación. La producción de los artículos alimenticios de consumo básico crece a tasas inferiores al 4% anual, lo cual impide mantener los niveles de consumo por persona, y mejorar el nivel de nutrición de la población; el alto costo de las materias primas de origen agrícola limita el crecimiento de la producción industrial; la baja productividad de los artículos de exportación dificulta la competencia en los mercados internacionales. Los medios principales que se utilizarán para aumentar la producción y mejorar la productividad son los incentivos tributarios, el almacenamiento y el procesamiento, la adecuación de tierras, la educación universitaria, la investigación universitaria, la investigación y la extensión, el desarrollo de los recursos naturales renovables,

los precios de sustentación y la reducción del costo de los insumos.

- d. Mejoramiento de los sistemas de comercialización que son actualmente el principal punto de estrangulamiento del desarrollo agropecuario del país. Será necesario ampliar considerablemente las facilidades de almacenamiento y beneficio, abrir nuevas vías de comunicación, organizar cooperativas para el mercadeo de los productos del campo, establecer facilidades para el acopio de los productos en las zonas productoras, financiar la construcción de centrales de abastecimiento y de mercados mayoristas y, en general, construir una moderna y eficaz infraestructura de mercadeo, incluyendo el desarrollo de industrias rurales de beneficio y procesamiento de los productos agropecuarios.

Planeamiento y programación

El Ministerio ha prestado particular atención desde el comienzo de la nueva administración, el 8 de agosto de 1966, a la preparación de planes y programas a corto, mediano y largo plazo para acelerar el desarrollo de la agricultura. Esta labor ha abarcado tres aspectos:

1. La preparación rápida de estudios sobre la situación de diversos renglones de la producción agropecuaria para resolver problemas inmediatos. Se hicieron estudios especialmente sobre fomento ovino, la leche, el algodón, el trigo, el frijol, el banano y el ganado de carne.
2. La elaboración de las bases del Plan Decenal de Desarrollo Agropecuario.

3. La elaboración de planes cuatrienales de los productos alimenticios de consumo popular, la sustitución de importaciones, el fomento de las exportaciones, el fomento ganadero, el desarrollo forestal y el desarrollo pesquero.

Debido a las limitaciones de personal y presupuesto que tiene actualmente la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación del Ministerio, fue necesario reforzarla con recursos de otras organizaciones. El doctor Guillermo A. Guerra fue nombrado Asesor Económico en el Despacho del Ministro y ha estado al frente de esa labor de planeamiento y programación. Fue cedido, en uso de licencia, por la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Medellín, donde ocupa el cargo de Jefe de Departamento de Economía Agrícola. El doctor Alberto Franco, Economista Agrícola del Centro Interamericano de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), de la OEA, ha servido como asesor de tiempo parcial. El Departamento Administrativo de Planeación y los asesores de la FAO, colaboraron en estas labores. Igualmente, el Ministerio contó con la cooperación administrativa de diversos organismos del sector público y del sector privado que participaron en los grupos de trabajo que se organizaron para discutir los programas.

Los lineamientos generales del Plan Decenal de Desarrollo Agropecuario están siendo preparados por tres grupos de trabajo que se ocupan de los siguientes sectores: Empleo e Ingresos, Redistribución de Recursos, y Mercadeo.

El grupo sobre Empleo e Ingresos está haciendo una cuantificación del problema de desempleo rural y estudiando formas concretas para elevar las entradas de los grupos campesinos de bajos ingresos. El grupo sobre Redistribución de Recursos, está determinando el grado en que las tierras

que tienen buenas condiciones para la agricultura productiva, están o no concentradas en pocos propietarios. El grupo sobre mercadeo está analizando en detalle las recomendaciones del comité operativo sobre fomento agrícola y abastecimiento urbano para asignar prioridades a los principales problemas del mercadeo agropecuario, identificar sus soluciones y cuantificar las inversiones necesarias para resolverlos.

El Plan Cuatrienal Agropecuario 1967-1970 para ocho productos de consumo popular, fue elaborado con la colaboración de grupos de diagnóstico en los que participaron técnicos de la Caja Agraria, el INA, el ICA, el INCORA, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas, los asesores de la Junta Monetaria, la Federación Nacional de Arroceros, la Federación Colombiana de Ganaderos, la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Asociación Nacional de Productores de Leche, la Asociación Nacional de Cultivadores de Papa, la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, la Asociación Colombiana de Fabricantes de Alimentos Concentrados para Animales, Agrocrédito, y la Fundación Rockefeller. Comenzó a operar en febrero de 1967 y abarca los siguientes productos: carne bovina, leche, papa, maíz, arroz, trigo, yuca y plátano. Contiene un diagnóstico de los principales problemas que confrontan la producción y la comercialización de esos ocho productos y un programa cuatrienal con metas de producción y de comercialización que abarca cuatro aspectos:

- a. La zonificación regional para intensificar la producción en las regiones más aptas para la tecnificación sin descuidar las otras regiones productoras que se seguirán atendiendo con los recursos regulares. Así, el plan contempla la tecnificación, en el primer año, del siguiente número de hectáreas: papa 900 hectá-

- reas para la producción de semillas y de cultivos de travesía; maíz 100.000 hectáreas; arroz 93.000 hectáreas; trigo 45.000 hectáreas; yuca 17.000 hectáreas y plátano 11.000 hectáreas.
- b. La financiación adecuada con recursos del Fondo Financiero Agrario y de otras fuentes para tecnificar ese volumen de producción.
 - c. La prestación de la asistencia técnica requerida para mejorar la productividad y utilizar eficientemente el crédito.
 - d. La comercialización para que el INA adquiera a precios remunerativos un porcentaje de la cosecha, mejorar la eficiencia de la distribución y aumentar el abastecimiento urbano a precios razonables para el consumidor.

El Programa de Sustitución de Importaciones abarca algunos de los principales productos cuyo déficit de producción es mayor y por consiguiente causa fuertes erogaciones de divisas. Durante el período 1964-1966, las importaciones de trigo, copra y aceites vegetales comestibles, lana, cacao, y cebada, representaron una erogación promedio de US\$36.7 millones. Esto equivale a un poco más del 50% del valor total de las importaciones agrícolas durante el mismo período, que incluyeron además otros productos tales como sebos, abonos, fertilizantes, pesticidas, etc. El análisis comienza con un diagnóstico de los problemas de la producción, comercialización, abastecimiento urbano y comercio exterior de los principales artículos que pueden producirse en el país para sustituir las importaciones. Se discuten luego las soluciones generales que se consideran más viables para resolver el problema utilizando instrumentos de política tales como: incentivos (precios de sustentación, precios de fomento y estímulos tributarios), servicios (principalmente cré-

dito, asistencia técnica para el mercadeo), e inversiones (especialmente para plantas de almacenamiento y transformación y para el establecimiento de agencias de compra).

Con la ejecución de los proyectos ya iniciados se espera sustituir las importaciones en el período 1967-1970 como sigue: trigo en un 50%; aceites comestibles en un 65%; lana en un 8%; cacao en un 60%; y cebada en un 100%. Este plan comenzó a operar en julio de 1967.

Simultáneamente con la elaboración de los planes cuatrienales de productos alimenticios y sustitución de importaciones se han venido elaborando los planes cuatrienales de fomento de las exportaciones, fomento ganadero, desarrollo forestal y desarrollo pesquero.

Crédito rural

Por considerar que el crédito es el instrumento más eficaz para dirigir y fomentar la producción en las regiones más apropiadas y en los renglones de mayor importancia para el país, el Gobierno le ha dado un gran impulso al crédito para el sector rural a través de los mecanismos o instrumentos de que dispone, a saber:

- a. El Fondo Financiero Agrario.
- b. La Caja de Crédito Agrario.
- c. El Banco Ganadero.
- d. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, que maneja programas de crédito supervisado utilizando los servicios bancarios de la Caja Agraria.
- e. El Instituto Nacional de Abastecimientos, que maneja programas de crédito para financiar cooperativas de mercadeo y consumo de la producción agrícola.

Como se indica a continuación, se han aumentado considerablemente los recursos de las instituciones de crédito agropecuario, tanto con recursos internos como a través de préstamos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Alianza para el Progreso. Con el fin de contar con recursos adicionales para tipos de crédito que no manejan actualmente las instituciones establecidas, se han dado los pasos necesarios, como adelante se indica, para poner en marcha la Corporación Financiera Agropecuaria establecida por el Banco Ganadero y el Banco Cafetero que no había iniciado operaciones. La Corporación financiará empresas agrícolas y la construcción de las facilidades necesarias para beneficiar y transformar los productos del campo destinados a la exportación. No será un banco más, ya que utilizará los servicios bancarios de las instituciones ya existentes.

El Proyecto de Ley sobre reestructuración del sector agropecuario que el Ministro de Agricultura presentó al Congreso en las sesiones ordinarias que se iniciaron el 20 de julio de 1967 mantiene la esencia del sistema actual, aunque introduce algunas modificaciones importantes referentes a la programación coordinada del crédito rural y a la especialización de los diversos organismos.

FONDO FINANCIERO AGRARIO. El Fondo Financiero Agrario que fue establecido por la Junta Monetaria en mayo de 1966, ha sido un instrumento muy eficaz para canalizar recursos de los bancos y de la Caja Agraria hacia la producción agrícola, en momentos en que no se ha ampliado el crédito para otras finalidades debido a las tendencias inflacionarias. Es un sistema de crédito «dirigido y vigilado», orientado exclusivamente hacia el «incremento y la regulación» de la producción, con «asistencia técnica», para alimentos de «consumo popular» y otros renglones agrícolas cu-

yo ciclo productivo sea inferior a un año, que el Gobierno tenga interés en fomentar.

El capital de operación del Fondo se basa en la utilización de cinco puntos del encaje legal del sistema bancario, mediante suscripción de bonos de vencimiento semestral e intereses del 6% hasta por 400 millones de pesos; la Junta Monetaria puede autorizar también la utilización de otros recursos de origen interno o externo que suman actualmente, con los bonos, un total de 450 millones de pesos disponibles por semestre.

En 1967 y con base en las experiencias obtenidas en el segundo semestre de 1966, que fue el primero de operación del Fondo, se introdujeron cambios importantes en las modalidades de operación de éste, tales como: utilizar como metas de producción financiables por el Fondo las metas del "Plan Cuatrienal Agropecuario 1967-1970 para ocho productos de consumo popular", o las que determine el Ministerio de Agricultura en consulta con las entidades oficiales interesadas, y con los gremios de la producción; elaborar programas específicos por zonas de producción; determinar en forma más precisa el valor de los costos financiables por hectárea para cada cultivo; autorizar la financiación de insumos tales como semillas mejoradas, abonos y plaguicidas a través de entidades gremiales reconocidas como parte de la financiación por hectárea; y establecer nuevas pautas de captación y distribución de fondos para ampliar y agilizar las operaciones.

El siguiente cuadro demuestra el incremento que ha tenido la financiación a través del Fondo Financiero Agrario:

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO AGRÍCOLA

Cultivo	1966		1967		1967	
	2º Semestre. Desembolsos realizados		1er. Semestre. Créditos aprobados		2º Semestre. Créditos aprobados	
	Has. (ooo)	Millones \$	Has. (ooo)	Millones \$	Has. (ooo)	Millones \$
Ajonjolí	—	—	0.7	0.5	10.0	12.0
Algodón	129.6	155.7	25.9	31.2	137.0	274.0
Arroz	19.2	24.9	45.2	92.3	40.9	116.4
Frijol	0.1	0.1	0.5	0.4	5.1	7.2
Maíz	34.8	41.9	66.8	44.3	45.0	54.0
Papa	—	—	2.3	4.6	—	—
Sorgo	—	—	10.7	6.9	16.6	16.6
Soya	6.7	7.8	11.5	7.8	15.3	22.0
Trigo	—	—	10.3	10.0	7.5	11.3
Bancos 35% ...						180.0
FFA 65%						334.5
TOTAL	190.4	230.4	163.9	198.0	277.4	513.5

Como puede apreciarse, hay un aumento considerable de 190.400 hectáreas financiadas en el segundo semestre de 1966, a 277.400 hectáreas aprobadas para el segundo semestre de 1967.

Igualmente, los recursos disponibles para los dos semestres han aumentado de 230.4 millones de pesos financiados en el segundo semestre de 1966, a \$ 513.5 millones aprobados para el segundo semestre de 1967.

Asimismo, han aumentado considerablemente las financiaciones para algodón y arroz que cubren el 76%. Tam-

EL CASO DE COLOMBIA

bién se han incrementado, aunque en menor escala, financiaciones para frijol, maíz y soya. En 1967 se autorizaron financiaciones para dos renglones adicionales: sorgo y trigo. La papa se financió por primera vez en escala reducida en el primer semestre de 1967 solamente para la producción de semillas mejoradas y para estimular los cultivos de travesía. En el segundo semestre de 1966 se autorizó una financiación de 25 millones de pesos al Banco Ganadero para el programa de crédito supervisado que tiene con el INCORA. Sin embargo, por considerar que el Fondo Financiero no es un recurso adecuado para financiar préstamos a la ganadería, para el segundo semestre de 1967 la Junta Monetaria autorizó más bien un aumento en los cupos de redescuento del Banco Ganadero.

GANADERÍA. La Cartera del Banco Ganadero, para préstamos de fomento ganadero en los tres programas que operan actualmente, ha tenido el siguiente desarrollo comparativo:

Programa	CARTERA Mayo 30/66 Millones de \$	CARTERA Mayo 30/67 Millones de \$
Ley 26	166.6	199.4
Banco - INCORA	2.9	30.0
Banco - Alianza	41.4	131.0
TOTAL	210.9	260.4

Los recursos del banco se aumentarán en un futuro inmediato con tres programas nuevos:

Bonos Ganaderos	17.0
Cofiagro	13.0
Banco BID	172.8

Además de lo anterior, la Junta Monetaria autorizó en junio de este año un aumento en los cupos del Banco Ganadero, para que pueda seguir atendiendo el Programa Banco-Incora, por un total de 40 millones.

El Gobierno nacional, de acuerdo con el Decreto 1269 de 1967 (junio 30), autorizó un aporte de 30 millones de pesos, de los \$ 150 millones en que se estiman los ingresos de 1966 por concepto de los bonos que estableció el Gobierno anterior según el Decreto Legislativo N° 1594 de 1966. De ese aporte, 17 millones se destinarán para completar el 20% del capital que debe suscribir el Gobierno nacional en el Banco Ganadero; la Junta Directiva del Banco establecerá un programa para la cría y fomento de la ganadería de acuerdo con las modalidades que señale el Ministro de Agricultura; los otros 13 millones se aportarán como capital del Gobierno a través del Ministerio de Agricultura en la Corporación Financiera Agropecuaria (COFIAGRO), constituida el año pasado por el Banco Ganadero y el Banco Cafetero con un capital de 10 millones de pesos —y que no ha comenzado a operar aún. Esa corporación permitirá manejar los préstamos de fomento para la ganadería que tengan modalidades y condiciones distintas a las de los que pueda otorgar la Caja Agraria. Por tratarse de una corporación nueva será preciso organizar un programa en forma ágil y flexible.

El préstamo que el Banco Interamericano de Desarrollo otorgará al Banco Ganadero, con garantía del Gobierno, se aplicará en la forma siguiente: US\$ 8.3 millones en préstamos a los ganaderos para la adecuación de sus fincas; US\$ 0.7 millones para desarrollar un programa de sanidad

pecuaria por intermedio del Instituto Zooprofiláctico Colombiano; y US\$ 3.0 millones para los fondos ganaderos con el fin de que puedan atender un mayor volumen de préstamos a sus usuarios.

Conviene destacar que los programas del Banco Ganadero mencionados atrás cuentan todos con asistencia técnica que está a cargo de 80 profesionales y funcionarios y que el Banco mantiene vigilancia sobre las inversiones.

La Caja Agraria acaba de otorgar los primeros préstamos del programa de fomento ganadero que ha iniciado con el préstamo del Banco Mundial, que le permitirá a la Caja disponer en los próximos tres años de 403 millones de pesos aportados así: el 60% por el Banco Mundial; el 20% por la Caja Agraria y el 20% por los usuarios. En esta primera etapa, en la cual se están financiando programas de adecuación de fincas ganaderas para incrementar la producción de carne para la exportación, de fincas ovinas para reducir las importaciones de lana y de fincas lecheras para disminuir el subconsumo de ese producto, se concederán préstamos a escala comercial a 1.175 explotaciones ganaderas. Los primeros 78 préstamos otorgados suman 50.9 millones de pesos. Los préstamos del Banco Ganadero se destinarán preferentemente a las regiones que no cubrirá la Caja Agraria en la primera etapa del programa ganadero del Banco Mundial.

En total, la Caja prestó 205 millones de pesos para la ganadería en el primer semestre de 1967.

CRÉDITO AGRÍCOLA. Los recursos del crédito de la Caja Agraria también se han aumentado considerablemente. La totalidad de autorizaciones de recursos con destino a crédito para el primer semestre de 1967, ascendió a 921.5 millones de pesos, incluyendo los 100 millones de pesos de cupo adicional de redescuento que autorizó la Junta Monetaria en febrero de este año, con destino a préstamos para los campe-

sinos y para los medianos agricultores, para ser utilizados en la producción de alimentos. El 58% de los préstamos otorgados se dedicaron a la financiación de los productos básicos, lo cual ha contribuido al evidente aumento de la producción agrícola y a la estabilización de los precios para el consumidor. Las disponibilidades para el segundo semestre de 1967 ascienden a 983.8 millones. Por tanto, el total de préstamos para 1967 ascenderá a 1.905,3 millones de pesos que representa un aumento de 313 millones en relación con 1966.

Además, la Junta Monetaria autorizó en junio de este año un cupo de crédito adicional a la Caja Agraria de 70 millones que se dedicará exclusivamente al programa de crédito supervisado del INCORA.

En 31 de diciembre de 1966 la cartera ordinaria de la Caja estaba representada por 374.395 préstamos por un valor de 2.338,7 millones de pesos. Los créditos nuevos concedidos en 1966 por las 610 oficinas de la Caja representaron un total de 318.134 operaciones por un total de 1.578,4 millones de pesos de los cuales el 64,1% fueron préstamos de menos de 20 mil pesos por operación.

Además de los préstamos ordinarios y del programa ganadero del Banco Mundial, la Caja opera los siguientes programas:

- a. Crédito para compra de fincas con los recursos de la Ley 31 de 1965 que se coparon rápidamente, con un total de 1.342 créditos por un valor de 78.3 millones de pesos, renglón muy importante que infortunadamente está agotado.
- b. Producción de semillas mejoradas de trigo, maíz y frijol. En el último año la Caja pudo atender la siembra de 117.600 hectáreas con semillas mejoradas de esos tres cultivos. Los ensanches ya concluidos

de las plantas de Palmira y Pasto y la terminación de la planta de Valledupar, gemela a la de Cereté, le permitirán a la Caja atender la siembra original de 582.500 hectáreas con semillas mejoradas. Además, están en proceso de ensanche las plantas de Mosquera y Tunja.

- c. Las ventas totales de provisión agrícola durante el último año, hasta el 31 de mayo, fueron de 121 millones de pesos en los 480 almacenes directos de que dispone la Caja.
- d. La campaña de vivienda rural se ha intensificado en el curso del último año. Hasta el 31 de mayo se habían terminado 46 concentraciones de vivienda rural con un total de 1.457 casas por un valor de 24.4 millones de pesos. Actualmente están en construcción 30 concentraciones adicionales de 764 casas por un valor de 15.3 millones. El programa total, incluyendo las concentraciones terminadas, en construcción, en proyecto y en estudio, cubrirá 337 concentraciones con un total de 7.171 casas y un valor total de 137.8 millones de pesos.

Se han completado tres cursos de inspectores agrícolas para capacitarlos como prácticos agrícolas y asignarlos a las oficinas de la Caja Agraria para prestar servicios de asistencia técnica a los pequeños agricultores. Para atender la asistencia técnica requerida por los préstamos del Fondo Financiero Agrario, la Caja ha organizado un servicio a través de agrónomos particulares que se han inscrito en el Instituto de Fomento Algodonero, de acuerdo con la reglamentación vigente emanada del Ministerio de Agricultura sobre el registro de todos los profesionales que presten servicios de asistencia técnica para los programas de crédito dirigido.

En la parte referente a la reforma agraria se resume la

labor realizada por el INCORA en crédito supervisado y cooperativas. En la parte sobre comercialización y abastecimiento urbano, se resume la labor del INA en lo referente al crédito para las cooperativas.

Reforma agraria

Puesto que la reforma agraria es una de las plataformas fundamentales del Programa de Transformación Nacional del Gobierno del Presidente Lleras Restrepo, desde el 8 de agosto de 1966 se han acelerado considerablemente las inversiones y el ritmo de trabajo del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Las inversiones totales del INCORA en el último año llegaron a la suma de 360 millones de pesos, equivalente al 82% de las inversiones realizadas en los cuatro años y medio anteriores. En los cinco años de vida del INCORA, por consiguiente, se han hecho inversiones por un monto total de 802 millones de pesos.

En el mismo período el INCORA contrató dos empréstitos extranjeros: uno por US\$ 9.7 millones, con el Banco Interamericano de Desarrollo, para los proyectos de Bolívar (María la Baja, Mahates, y otros) y Valle N° 1 (Roldanillo —La Unión— Toro); y otro por US\$ 9 millones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para la primera etapa del proyecto Atlántico N° 3. Debe señalarse que éste es el primer programa de desarrollo rural a través de la reforma agraria que financia el Banco Mundial.

Por otra parte, el Gobierno nacional le otorgó al INCORA, por intermedio del Instituto de Fomento Industrial, con fondos de la Alianza para el Progreso, un préstamo por 65 millones de pesos para la continuación de los programas de crédito supervisado. Además, la Junta Monetaria, según resolución N° 28 de 1967 (junio 9) elevó

en 70 millones de pesos el cupo de crédito de la Caja Agraria en el Banco de la República para que esa entidad disponga de recursos adicionales que se dedicarán exclusivamente al programa de crédito supervisado del INCORA. Según resolución N° 31 de 1967 (junio 14), la Junta Monetaria elevó a 40 millones de pesos el cupo especial de crédito del Banco Ganadero en el Banco de la República, para financiar la participación del Banco Ganadero en el desarrollo de los programas de crédito en especie que éste viene adelantando con el INCORA.

ADJUDICACIONES. En el período comprendido entre julio de 1966 a junio de 1967, el INCORA entregó 16.755 títulos sobre un total de 496.830 hectáreas que representa el 45% del total de los títulos entregados en los cinco años de vida del INCORA. En otras palabras, en el último año se entregó casi igual número de títulos que en los cuatro años anteriores, o sea un promedio de 50 títulos diarios.

EXTINCIONES DEL DOMINIO. En el mismo período el INCORA decretó 35 extinciones de dominio sobre 353.000 hectáreas. Con estas entregas se completó el total de 1.885.000 hectáreas en los 5 años de vida del INCORA. En el último año el Gobierno nacional aprobó 88 resoluciones sobre extinción del dominio en comparación con 38 que habían sido aprobadas en los cuatro años anteriores.

EXPROPIACIONES. El Gobierno nacional aprobó en el último año 39 resoluciones de expropiación dictadas por la Junta Directiva del INCORA que abarcan un total de 45.257 hectáreas.

CRÉDITO SUPERVISADO. En el último año el INCORA otorgó nuevos préstamos por 175 millones de pesos y au-

mentó en 5.000 el número de familias beneficiadas. Es decir, hubo un aumento del 118% en el volumen de los préstamos y del 69% en el número de familias beneficiadas en relación con todos los préstamos concedidos desde que el INCORA inició este programa. Se estima que el programa financió la producción de 240.000 hectáreas y generó un producto bruto cercano a los 500 millones de pesos.

COOPERATIVAS. En el último año se aumentó en 3.073 el número de socios que actualmente llega a un total de 9.327. El capital de las cooperativas se aumentó en 3.4 millones de pesos para llegar a un total de 8.4 millones de pesos.

CRÉDITO GANADERO. Entre agosto de 1966 y marzo de 1967, el INCORA y el Banco Ganadero otorgaron préstamos por un valor de 18.6 millones de pesos para la adquisición de 11.909 cabezas de ganado. El programa abarca actualmente zonas ganaderas de los Departamentos de Boyacá, Tolima, Antioquia, Huila, Magdalena, Córdoba, Chocó, Norte de Santander y la Intendencia del Arauca.

FOMENTO AGRÍCOLA. El INCORA presta asistencia técnica a los campesinos a través de seis granjas demostrativas que ha establecido en diferentes regiones del país. En la granja La Joya, en Armero (Tolima), atiende la propagación de cultivos como cítricos, piña, aguacate y otros; cultivos de demostración como el marañón, la guanábana y el aguacate; y cultivos de ensayo como el maracuyá, la piña y la papaya. En la granja Nuevo Colón, en Boyacá, atiende la demostración y propagación de frutales de clima frío como la manzana y el durazno. La granja Londres, ubicada en el municipio de Cúcuta en el norte de Santander, está haciendo ensayos de cultivos como el de caña de azúcar, y

demostraciones del cultivo del cacao, la palma africana y el marañón.

En la granja Los Naranjos, en el municipio de Granada Departamento del Meta, se hacen demostraciones y ensayos del cultivo del mango, el marañón, la guayaba cubana, el maracuyá, la palma africana y otros; se está propagando el aguacate, el maracuyá, el cacao y la palma africana. En la granja Las Gramas, en el municipio de Roldanillo, Valle del Cauca, se hacen ensayos sobre pastos, cítricos y otros cultivos y se está propagando la piña. Finalmente, en la granja Santa Lucía, municipio de Santa Lucía (Atlántico), se están propagando cítricos, aguacates y guayaba, se están ensayando el maracuya, la yuca, el maíz; la piña se está propagando.

OBRAS DE INGENIERÍA. Hasta agosto de 1966 el INCORA había realizado contratos para la ejecución de obras de adecuación de tierras y construcción de vías de penetración por valor de 179.1 millones de pesos. De esta suma, 166.5 millones de pesos se invirtieron en obras de irrigación y 12.6 millones en la construcción de carreteras y vías. Desde agosto de 1966 el INCORA ha celebrado contratos por valor de 125.5 millones de pesos, de los cuales 117.0 millones se invertirán en obras de irrigación y 8.4 millones en carreteras y vías de penetración.

En el mismo período se iniciaron 16 obras para la adecuación de tierras y 4 vías de penetración. El INCORA además hizo aportes para la construcción de caminos vecinales en varios Departamentos. Mediante contratos con entidades especializadas, el INCORA terminó los estudios y elaboró los planos generales para la adecuación de tierras en un área de 140.000 hectáreas en Atlántico, Bolívar, Córdoba, Huila, Tolima, Magdalena y la Comisaría del Putumayo. Inició estudios para el mejoramiento del sistema de

riegos existente entre los ríos Sevilla y Fundación en el Departamento del Magdalena. Está por firmarse el traspaso de los distritos de riego del Coello y el Saldaña, de la Caja Agraria al INCORA.

El señor Presidente de la República inauguró en el primer semestre de 1967 obras de riego del INCORA en Atlántico, Bolívar y Córdoba.

ESTUDIOS SOBRE MINIFUNDIO. Con el objeto de estudiar en sus diversos aspectos la situación del minifundio en diversas zonas del país y concretar las mejores soluciones para resolver ese grave problema mediante la concentración en unidades de mayor cabida en combinación con los programas de colonización del INCORA, el aumento del ingreso de los minifundistas por medio de la artesanía y otras formas de empleo ocasional y por otros medios, el INCORA celebró un contrato con el Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA) del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) que opera en Bogotá a través del Programa de Cooperación Técnica de la OEA. El IICA - CIRA ha prestado otros servicios de asesoría al INCORA en asuntos tales como la evaluación de los resultados de sus programas de crédito supervisado y la elaboración de un reglamento sobre el uso de las aguas en los distritos de riego.

Recientemente organizó un seminario sobre reforma agraria para los obispos y vicarios generales, seminario que demostró la posición de avanzada de la Iglesia católica en el campo de la reforma agraria y la coincidencia de pareceres con los programas que realiza el Gobierno a través del INCORA.

El IICA - CIRA ha dado en su sede facilidades de operación al grupo de técnicos del Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin (EE.UU.) que ha

venido realizando importantes investigaciones sobre la reforma agraria en Colombia.

ENMIENDAS A LA LEY DE REFORMA SOCIAL AGRARIA. La mayoría de las disposiciones de la Ley 135 de 1961 han resultado adecuadas a los propósitos de la reforma agraria, dentro de las modalidades económicas, sociales e institucionales del país. Sin embargo, aunque el INCORA ha venido cumpliendo a cabalidad las disposiciones de la ley y ha logrado adelantar con éxito un programa de reforma agraria cuyos beneficios son cada día más evidentes, el Gobierno nacional consideró que era conveniente introducirle a la Ley 135 algunas modificaciones, con base en la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley, para acelerar, agilizar, y darle mayor alcance al proceso de la reforma agraria, teniendo en cuenta no solamente los intereses del INCORA sino también los de los propietarios, los parceleros, los arrendatarios y los aparceros.

Después de un cuidadoso estudio de las enmiendas requeridas, el Gobierno nacional presentó al Senado de la República, el 18 de noviembre de 1966, por conducto del Ministro de Agricultura, el proyecto de Ley N° 100 de 1966 “por el cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria”.

Las principales enmiendas propuestas por el Gobierno se refieren a:

1. Dar al INCORA participación activa en la promoción, apoyo y coordinación de las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social, y cultural de la población campesina.
2. La eliminación de las excepciones sobre extinción del derecho de dominio que consagra la Ley 200 de 1936

- para predios inferiores a 300 hectáreas y para las Intendencias, Comisarías y los llanos de Casanare.
3. Modificaciones al régimen de unidades agrícolas familiares para evitar que las parcelas se integren en latifundios o se disgreguen en minifundios y para asegurar que las parcelas se sigan explotando adecuadamente en caso de muerte del adjudicatario.
 4. Introducción de un artículo nuevo, el 57-bis, que es la modificación más importante propuesta por el Gobierno, para facilitar el acceso a la propiedad de las tierras a los arrendatarios y aparceros y aumentar de 8 a 12 años el pago de las tierras inadecuadamente explotadas.
 5. Reducción del derecho de exclusión por parte del propietario de tierras en un distrito de riego de 100 hectáreas a una tercera parte.
 6. Prórroga por 10 años más de los contratos celebrados con pequeños arrendatarios, aparceros y similares.
 7. Introducción del sistema de contrato de los propietarios con el INCORA que quieran adelantar programas de «incremento» de la producción agropecuaria en renglones de interés, de acuerdo con la política de desarrollo agropecuario del Gobierno. Esta modificación, que también es importante, tiene por objeto estimular la inversión de capitales en la actividad agropecuaria y fomentar la producción, ya que le permitirá a los propietarios obtener el beneficio total de sus inversiones sin estar sujetos a expropiación del INCORA mientras cumplan con los compromisos estipulados en el contrato.

El senador Gustavo Balcázar Monzón, ex-Ministro de Agricultura del Presidente Valencia presentó su ponencia

para primer debate el 16 de marzo de 1967, ponencia en la cual se manifestó en un todo de acuerdo con la propuesta del Gobierno y propuso algunas modificaciones para mejorarla, que contaron con el respaldo del Gobierno. En su ponencia, el senador Balcázar Monzón hizo especial énfasis en lo referente a la organización de las comunidades campesinas como elemento esencial para transformar la vida rural campesina. La Comisión Tercera del Senado estudió cuidadosamente, durante tres meses, la propuesta del Gobierno y la ponencia del senador Balcázar Monzón, con criterio altamente objetivo y constructivo.

El 19 de junio de 1967, el senador Balcázar Monzón presentó una muy buena ponencia para segundo debate en la cual propuso al Honorable Senado que diera segundo debate al proyecto de la Ley N° 100 de 1966. Al hacerlo, manifestó:

“Como ponente para primer debate, cumplí con el deber de rendir informe a la Comisión Tercera Constitucional Permanente sobre el mencionado proyecto y de intervenir en las amplias deliberaciones a que dio lugar esa importante iniciativa del Gobierno. Por esas circunstancias, puedo declarar ante el Senado —como ponente para segundo debate— que el articulado se analizó minuciosamente, que los puntos de vista encontrados se conciliaron en la inmensa mayoría de los casos y que todo ello condujo a la aprobación prácticamente unánime de las disposiciones que ahora se someten a la aprobación de la plenaria. Sintomático de un cambio radical en las apreciaciones de los colombianos es, en mi concepto, el resultado obtenido en la Comisión y no puedo menos que subrayarlo porque ha sido corto el lapso transcurrido desde la expedición de la Ley 135 de 1961 y porque el problema agrario —que

toca con tantos intereses creados— es materia sobre la cual puede pronunciarse el Congreso por la mayoría absoluta de votos”.

En su ponencia, el senador Balcázar Monzón destacó la fórmula que había adoptado la Comisión respecto de la organización campesina y las modificaciones que le había introducido dicha Comisión al proyecto del Gobierno, algunas por iniciativa del propio Gobierno en atención a sugerencias hechas por la Sociedad de Agricultores de Colombia, y otras introducidas por los senadores con el pleno respaldo del Gobierno. Las principales modificaciones introducidas se refieren a:

1. Que los propietarios de tierras en distritos de riego pueden volver a adquirir la parte que tengan derecho de conservar preferentemente en el predio que poseían; y que los propietarios de extensiones inferiores a 150 hectáreas tuvieran derecho a adquirir lo que anteriormente poseían, sin exceder de 50 hectáreas, ya que esa es la unidad mínima que se considera adecuada para la explotación intensiva, con riego, por parte del propietario de la tierra.
2. La adición de un artículo nuevo, propuesto por el senador Alberto Galindo, por el cual se ordena a la Junta Monetaria que provea a la existencia de un sistema de crédito para financiar a los agricultores que hayan estado trabajando en tierras arrendadas, que tengan la agricultura como su principal actividad permanente y cuyo patrimonio esté vinculado a esa unidad, al menos en un 50%, a fin de que puedan adquirir predios hasta de 60 hectáreas. Es decir, facilitarle el acceso a la propiedad de la tierra a los propietarios de equipos mecanizados que han venido ope-

rando en tierras arrendadas, facilidad que se hará extensiva también a los profesionales o expertos de las ciencias agrícolas.

El Senado de la República comenzó ya el estudio de este Proyecto de Ley en sus sesiones plenarias.

En setiembre de 1966, la presidencia del Honorable Senado, en cumplimiento de la Proposición N° 111, constituyó una comisión de seis miembros que debía estudiar la labor realizada por el INCORA y rendirle un informe al Honorable Senado. En marzo de 1967, los senadores Pedro Castro Monsalvo, Raimundo Emiliani Román y Benjamín Burgos Puche rindieron su informe en el cual manifestaron sus reparos a determinados aspectos de la legislación vigente y a la labor del INCORA. Dicho informe fue publicado por el INCORA en abril de 1967. El senador Pedro Javier Soto dejó una constancia en la cual manifestó su desacuerdo por la forma como había procedido la comisión e hizo un recuento, breve, pero completo, de la labor realizada por el INCORA, en todos sus frentes de trabajo, labor que considera altamente benéfica para el país. El senador José Ignacio Vives envió una carta al Presidente del Senado manifestando también su desacuerdo con las conclusiones de la comisión y apoyando la labor del INCORA.

El Ministro de Agricultura preparó oportunamente sus comentarios al informe de los senadores. En su exposición el Ministro analiza cada uno de los puntos que cubre el informe de los senadores y hace un recuento de la magnífica labor desarrollada por el INCORA en sus cinco años de vida ¹.

¹ Ver páginas 129-163 del Cap. 5. La reforma agraria colombiana: labor del INCORA.

Organización campesina

El 2 de mayo de 1967, el Gobierno nacional dictó el Decreto 755, originario del Ministerio de Agricultura, mediante el cual se ordena el registro de los usuarios actuales y potenciales de los servicios agropecuarios y se promueve su organización en asociaciones de usuarios. Con este decreto se puso en marcha el movimiento masivo de organización campesina que fue una de las plataformas principales de la campaña presidencial y que en los próximos años resultará en una profunda transformación de la organización de la sociedad rural, ya que los campesinos participarán directamente en el mejoramiento de los servicios que les presta el Estado, principalmente los de crédito, comercialización de la producción agrícola, de asistencia técnica y de reforma agraria.

Las asociaciones de usuarios de los servicios públicos completarán el movimiento de integración popular que inició el Gobierno en setiembre de 1966 bajo la dirección del Ministro de Gobierno y de los asesores de la Presidencia para la integración popular, movimiento que a su vez consolidará y ampliará la labor de las Juntas de Acción Comunal que fueron establecidas durante la administración del Presidente Lleras Camargo.

La campaña nacional de organización campesina que inició el Ministerio de Agricultura con la colaboración de los organismos del sector agropecuario, comprende dos etapas: PRIMERA ETAPA, junio 1º a agosto 6: registro de los usuarios actuales. Se calcula que se inscribirán durante este período alrededor de 500.000 usuarios. SEGUNDA ETAPA, 7 de agosto en adelante: formación de las asociaciones de usuarios. Simultáneamente con lo anterior, se está adelantando una campaña de divulgación, que empezó el 15 de julio, sobre los objetivos de las asociaciones de usuarios y la ne-

cesidad de inscribirlos; y un programa intensivo de capacitación de los funcionarios del sector público agropecuario quienes serán los promotores directos de las asociaciones de usuarios.

El programa de capacitación se inició el 12 de julio con un curso corto para cinco equipos de adiestradores integrado cada uno por un abogado, un sociólogo y un comunicador. Esos cinco equipos de adiestradores dictarán entre el 17 de julio y el 30 de agosto, en diversas ciudades del país, 50 cursos que se desarrollarán en los centros de capacitación del SENA. Participarán en total alrededor de 1.034 profesionales y 1.812 funcionarios de nivel medio. Al iniciar el Ministerio de Agricultura la campaña de registros de los usuarios, distribuyó un millón de formularios a todas las secretarías de agricultura de los Departamentos, a todas las zonas agropecuarias del Ministerio y a 22 entidades vinculadas al sector agropecuario. A medida que han venido recibiendo las respuestas, se han ido tabulando en el equipo electrónico del INCORA.

Comercialización y abastecimiento urbano

REORIENTACIÓN DEL INA. Con base en las recomendaciones del Comité Operativo sobre Comercialización y Abastecimiento Urbano, el Gobierno ha venido reorientando el Instituto Nacional de Abastecimientos para que cumpla realmente su función como organismo regulador de la producción agrícola para el consumo urbano. Se han dado los siguientes pasos en la reorientación del INA:

- a. Se está dando un impulso considerable a las cooperativas de producción, de distribución y de consumo para organizar a los campesinos y a su vez reducir los costos de los alimentos al consumidor. Desde

agosto de 1966, un total de 42 cooperativas han recibido ayuda financiera del INA por valor de 7 millones de pesos. Se han autorizado préstamos adicionales a 14 cooperativas por valor de 10 millones y están en estudio solicitudes adicionales por 4 millones para otras 20 cooperativas. Es decir, un total de 21 millones para financiar 76 cooperativas. Cuarenta funcionarios del INA están recibiendo un curso de capacitación sobre cooperativas para que el INA, de común acuerdo con la Superintendencia Nacional de Cooperativas, pueda impulsar en el país el establecimiento de nuevas cooperativas y la reestructuración de las ya existentes para que cumplan cabalmente su función.

- b. El INA participó en la elaboración del plan cuatrienal agropecuario 1967-1970 para ocho productos de consumo popular. Está interviniendo en los mercados para formar existencias reguladoras que le permitan estimular a los productores agrícolas comprándoles a precios comerciales un porcentaje de la producción en la época de la cosecha y colocándolo en el mercado en las épocas de escasez para mantener un nivel razonable de precios para el consumidor. Para el año de 1967 el INA planea comprar 211.400 toneladas de productos agrícolas nacionales por un valor de \$ 330.000.000. Esa intervención representa el 10% de la producción de arroz, frijol, maíz y soya; el 20% de la producción de trigo; y porcentajes menores de otros productos como ajonjolí, sorgo, papa, arveja y tabaco. En maíz el INA aspira a comprar 100.000 toneladas o sea aproximadamente el 10% de la cosecha, por un valor de \$ 106.000.000, y en arroz 60.000 toneladas, o sea aproximadamente el 9% de la cosecha, por un valor de \$ 101.005.000. A medida que

- el INA cuenta con las facilidades necesarias de almacenamiento que está construyendo, y con la capacidad financiera requerida, irá aumentando su intervención en el mercado hasta formar en 1971 existencias reguladoras equivalentes al 20% de la producción nacional de artículos alimenticios.
- c. Anteriormente el INA intervenía en los mercados solamente cuando los precios quedaban por debajo de los precios de sustentación. Como resultado, su intervención directa en la compra de las cosechas era limitada y buena parte de su capacidad de almacenamiento quedaba sin utilizar. Este año el INA intervendrá por primera vez comprando parte de la cosecha a precios comerciales para formar sus existencias reguladoras. Como refuerzo a sus 63 agencias ha organizado 25 puestos de compra en apartadas zonas de producción. Así podrá adquirir la cosecha directamente de los pequeños y medianos productores en los centros de producción y evitar que tengan que vender su producción a los intermediarios a precios reducidos.
- d. Con la cooperación del Instituto Interamericano de Mercadeo Agrícola se cambiará el actual sistema de cálculo de los precios de sustentación, que se base en los costos de producción, por un sistema de índices compuestos que reflejen la tendencia histórica de los precios, los precios al por mayor y el costo de los insumos de producción. El nuevo sistema, cuyo cálculo está por terminarse le permitirá al INA contar con un mejor sistema de precios de sustentación, que podrá aumentar o disminuir para estimular o desestimular la producción de determinados artículos de acuerdo con las necesidades de la producción y del consumo.

- e. Traspaso por contrato de las facilidades de almacenamiento a Inagrario, con la doble finalidad de utilizar eficientemente las facilidades disponibles y reducir los costos de operación. Como Inagrario puede arrendar el espacio disponible por encima de las necesidades del INA a los productores y almacenes de depósito, se eliminará el lucro cesante del espacio vacío. Al operar Inagrario por su cuenta los silos y bodegas, el INA no tendrá que cubrir directamente el costo elevado de operación que tiene ahora.
- f. Construcción de modernos mercados mayoristas en las principales ciudades del país para abaratar los costos de distribución. Esto facilitará el manejo de las cosechas al granel y al por mayor y le permitirá a las cooperativas reducir los costos para el consumidor al hacer compras al por mayor en esos mercados. Con la colaboración del INA y con base en estudios del ILMA, se han constituido dos sociedades promotoras para el establecimiento de centrales de abastecimiento y mercados mayoristas en las ciudades de Cali y Medellín.
- g. El INA ha revisado, de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura, su política de intervención en el mercado del trigo. Actualmente está importando trigo directamente sólo en las épocas en que no haya producción nacional o cuando haya comprobado que la producción nacional no permitirá abastecer la demanda de los molinos, para no desestimular a los productores nacionales como en años anteriores.
- h. Debido a la abundante cosecha de papa y al espacio muy reducido de almacenamiento disponible, ya que la ciudadela de silos que construyó la Sociedad de Aprovechamiento de los Recursos Naturales de Colombia (SARC) en Chocontá tiene capacidad ins-

talada solamente para 12.000 toneladas de una producción que excederá las 800.000 toneladas, el INA está colaborando con la SARC y con la Asociación Colombiana de Cultivadores de Papa (ASCOLPA) en un plan que tiene un triple objetivo: facilitarles la utilización eficiente de la capacidad instalada de almacenamiento, con la debida asistencia técnica para la selección de la papa que va a almacenarse y su mercadeo oportuno; ayudar a abrir mercados de exportación para la papa colombiana; y prestar ayuda para la selección e instalación de equipos para la industrialización de la papa.

- i. Con la colaboración del Instituto de Investigaciones Tecnológicas, del Instituto Colombiano de Normas Técnicas, del ILMA y de los gremios de la producción, está elaborando normas de calidad y sistemas de empaque para facilitar el transporte y la comercialización de las cosechas, tanto dentro del país como para la exportación.

AMPLIACIÓN DE LAS FACILIDADES DE ALMACENAMIENTO.

El INA ha iniciado un programa de gran alcance para contar con las facilidades de almacenamiento requeridas para formar existencias reguladoras hasta del 20% de la producción nacional. Actualmente cuenta con capacidad de almacenamiento solamente para 180.000 toneladas, o sea, que tiene un déficit de 270.000 toneladas para almacenar el 10% de las cosechas. Acaba de iniciar la construcción de los silos de Florencia en Caquetá, para 20.000 toneladas y de Gammarra, para 25.000 toneladas, los cuales estarán en servicio en el segundo semestre de 1968. Para 1970 el INA contará con una capacidad de almacenamiento de cereales de 285.000 toneladas con un costo de \$ 338.000.000, más US\$ 4.7 millones.

ORGANIZACIÓN CAMPESINA PARA EL MERCADEO. El INA está colaborando activamente con el Ministerio de Agricultura en la fase inicial de la organización de asociaciones campesinas de usuarios de los servicios públicos. Está estudiando, con Inagrario, la construcción de facilidades en pequeña y mediana escala de almacenamiento en los centros rurales; está financiando las cooperativas de productores para que éstos puedan recolectar, clasificar, empacar y transportar a los centros de consumo su producción agrícola; y está capacitando su personal para que pueda ayudarle a las asociaciones de usuarios a operar sus propias facilidades de almacenamiento y mercado a través de sus asociaciones y de las cooperativas.

FINANCIACIÓN DEL INA. El problema más grave que confronta el INA es su inadecuado sistema de financiación. Aunque su capital autorizado es de 50 millones de pesos, sólo ha sido suscrito y pagado un total de 17 millones por el Gobierno nacional, la Federación de Cafeteros y la Caja Agraria. Es indispensable atender a la suscripción de los 33 millones de pesos adicionales. Actualmente su principal fuente de financiación se deriva de los derechos de aduana que se pagarían por las importaciones de trigo, sebo, aceites y otros productos que es necesario importar para llenar las necesidades de alimento en determinados renglones. Por consiguiente, el INA contaría con mayores recursos entre más alimentos importara, lo cual iría en detrimento de la producción nacional.

El nuevo Gerente, doctor Eduardo Gómez, con el apoyo de la Junta Directiva y del Ministro de Agricultura, está efectuando recortes sustanciales en los gastos de operación del INA y ha encomendado a una firma de expertos nacionales la elaboración de un plan de reestructuración y financiación del INA, para que pueda cumplir cabalmente su

función de fomento de la producción de alimentos, particularmente por parte de los pequeños y medianos agricultores mediante el estímulo de los precios y por otros medios, para contar con producción suficiente con el fin de abastecer las ciudades con artículos alimenticios en cantidad adecuada y a precios razonables.

Recursos naturales renovables

BOSQUES. El total de bosques y tierras forestales de Colombia se estima en 78 millones de hectáreas. Las reservas forestales ocupan un área de 70 millones de hectáreas de las cuales 52.6 millones son bosques. Sin embargo, se calcula que no hay más de 30 millones de hectáreas de bosques de producción. Bien administrada, según cálculos de la FAO, la riqueza forestal de Colombia podría rendir 900 millones de metros cúbicos de madera con un volumen anual probable de 22 millones de metros cúbicos de madera en trozas. Sin embargo, el volumen de madera en trozas extraído anualmente es solamente de 9 millones de metros cúbicos y se exporta el 15% de la producción anual. La exportación anual vale más de 50 millones de pesos, pero se importan maderas y productos forestales por un valor aproximado de 345 millones de pesos.

Según informe de la C. V. M., Colombia ha reforestado hasta el momento 16.000 hectáreas.

Los recursos con que cuenta el Ministerio de Agricultura para conservar los bosques naturales, proteger las hoya hidrográficas y promover el uso racional de los bosques como materia prima industrial y como fuente de divisas, son muy limitados. En el último año las labores de la División de Recursos Naturales, que fue complementada por la labor

del INCORA y de las corporaciones regionales, se encaminaron principalmente a lo siguiente:

- a. La preparación del proyecto para establecer un instituto de desarrollo de los recursos naturales renovables, ampliando a todo el país el radio de acción de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú (CVM) y fusionándola con la División de Recursos Naturales del Ministerio.
- b. Iniciación en firme del proyecto de demostración y enseñanza forestal y maderera del Carare-Opón, en colaboración con la Misión de Asistencia Técnica del Gobierno de Alemania Federal. Mediante el Decreto N° 3014 de 1966 (diciembre 10), se hizo efectivo un aporte del Ministerio de Agricultura de 1.6 millones de pesos para ese proyecto. Se nombró un coordinador colombiano, se inició la construcción e instalación del aserrío, y se comenzó la elaboración de un plan general de desarrollo de la región. La Universidad Distrital de Bogotá y las facultades de las otras universidades, colaboraron en el proyecto.
- c. Elaboración, en consulta con los madereros, la reglamentación para obtener un mejor aprovechamiento de los bosques en las zonas de reserva forestal y mediante la presentación de proyectos de aprovechamiento y planes de manejo con la participación de ingenieros forestales. Igualmente, las disposiciones preparadas buscan estimular a los concesionarios garantizándoles la estabilidad, extendiendo los plazos de las concesiones a 20 años o más y tomando otras medidas para fomentar la industria de extracción y transformación.
- d. Elaboración de un proyecto para ser sometido a la

consideración del Fondo Especial de las Naciones Unidas sobre la parte forestal y agrícola del estudio de factibilidad para la construcción de un sistema Lago-canal en la costa del Pacífico.

- e. Ordenación de las cuencas hidrográficas del río Teatinos (Boyacá), el río Oton (Pereira) y los ríos que tienen cuencas hidrográficas comunes con Venezuela en Santander del norte.
- f. Iniciación del estudio de un plan cuatrienal de desarrollo forestal.
- g. Colaboración con los industriales madereros del país para el establecimiento de la Asociación de Madereros Colombianos (ADEMACOL), con el fin de contar con una organización gremial que colabore activamente en los programas de defensa y desarrollo forestal del Ministerio de Agricultura.

PESCA. La Sección de Pesca de la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura dispone de recursos muy escasos para desarrollar sus programas. Durante el año dirigió sus esfuerzos hacia:

- a. La iniciación del proyecto de desarrollo de la pesca marítima, con la colaboración del Fondo Especial de las Naciones Unidas y de la FAO. El Director del Proyecto, que llegó a Colombia, visitó las zonas pesqueras del país y está elaborando, conjuntamente con la División, el plan de operaciones.
- b. Reglamentación de la pesca del Alto Magdalena (resolución N° 0326 del 30 de noviembre de 1966), después de amplias consultas y explicaciones a los pescadores de Honda, Puerto Bogotá, La Dorada y Guarinocito, para obtener su colaboración.
- c. Señalamiento del nuevo cupo de barcos pesqueros

- que pueden operar en el Océano Pacífico (resolución N° 0353 del 20 de diciembre de 1966).
- d. Estudio de la situación actual del sector pesquero, elaborado por un comité en que participaron representantes de las diversas entidades interesadas en la pesca, y que fue presentado a la IX Conferencia Regional de la FAO que tuvo lugar en Punta del Este (Uruguay), en diciembre de 1966.
 - e. Estudio, en colaboración con la Superintendencia de Comercio Exterior de la situación de las compañías productoras de conservas de atún y sardinas del Pacífico sur, principalmente en relación con los medios para abaratar el costo de sus insumos, para que puedan competir dentro de los tratados de integración regional de la ALALC.
 - f. Realización de una encuesta sobre la necesidad de adquisición de barcos pesqueros y las posibilidades de construcción en los astilleros nacionales, de acuerdo con las necesidades de expansión de la industria pesquera en los próximos años.
 - g. Elaboración de un proyecto de convenio con la Universidad del Valle para que ésta asuma la dirección técnica de la Estación de Piscicultura Tropical de Buga (Valle).
 - h. Promoción del establecimiento de cooperativas y asociaciones pesqueras.
 - i. Colaboración con la C. V. M. y con las otras corporaciones regionales en sus programas de defensa y desarrollo de la pesca fluvial.

AGUAS. Se ordenaron 45 comisiones para estudiar sobre el terreno la reglamentación de las corrientes, la verificación de las obras construidas, y la elaboración de proyectos en pequeña escala para el aprovechamiento de las aguas

y la construcción de acueductos rurales. Trece comisiones estudiaron la reglamentación de las corrientes y revisaron la reglamentación vigente. Se avanzó en la reglamentación del río Ranchería en la Guajira.

VIDA SILVESTRE Y CAZA. Se entró en la fase final de redacción del proyecto de ley sobre fauna silvestre y caza. Se reglamentó la caza de unas especies de aves y se levantó parcialmente la veda de la Sierra de la Macarena, en el Meta, sin causar perjuicios a la reserva natural, para no entorpecer las labores normales de los colonos allí establecidos.

Las exportaciones autorizadas de productos diversos de la fauna acuática y silvestre, tales como cueros y pieles de saurios, tigrillos, serpientes y babillas, alcanzaron durante el año un valor de 12.7 millones de pesos.

Investigación, educación y extensión

La investigación es esencial para crear las innovaciones tecnológicas adecuadas al ambiente ecológico e institucional que son indispensables para tecnificar la producción agrícola y su comercialización. Por otra parte, la educación a los niveles intermedio, universitario y postgraduación, tiene que basarse en la investigación para que su contenido se ajuste a la realidad del medio agropecuario. Finalmente, es indispensable educar a los agricultores con base en demostraciones directas para que pongan en práctica en sus fincas las nuevas técnicas desarrolladas por los centros de investigación.

En vista de lo anterior, el Gobierno ha apoyado vigorosamente al Instituto Colombiano Agropecuario que comenzó a operar el 1º de enero de 1964 sobre la base del Departa-

mento de Investigaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura, que había realizado una fructífera labor de investigación con la asesoría de la Fundación Rockefeller. Para completar el trípode sobre el cual debe asentarse la labor del ICA, el 13 de julio de 1967 el Ministerio le traspasó su servicio de extensión en el convencimiento de que, unido a la investigación y a la educación, tendrá mayor alcance y su impacto será mayor. Por otra parte, el Gobierno firmó el 12 de mayo de 1967 un convenio con la Fundación Rockefeller para establecer en Colombia el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) que estudiará, utilizando las facilidades del ICA, los diversos factores que afectan la producción agropecuaria en las regiones tropicales y de las Américas.

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO. El Instituto Colombiano Agropecuario logró avances considerables en el último año. Entre las labores que desarrolla se destacan las siguientes:

- a. Iniciación, en colaboración con el Ministerio de Educación del programa para la formación de bachilleres agrícolas en las antiguas normales de Buga, Paipa y Lórica. El bachillerato agrícola les dará oportunidad a los jóvenes de las áreas rurales de prepararse eficientemente como técnicos agrícolas de nivel intermedio, al mismo tiempo que estarán capacitados para ingresar a la universidad si lo prefieren.
- b. Colaboración estrecha con las facultades de agronomía y veterinaria de la Universidad Nacional para reforzar el profesorado con investigadores del ICA, fortalecer sus programas de investigación y dar oportunidad a los estudiantes de efectuar trabajos de investigación en los centros del ICA.

- c. Iniciación, en colaboración con la Universidad Nacional de Colombia del Programa de Graduados de las Ciencias Agrarias, con sede en Tibaitatá. Mediante este programa el país podrá contar en el futuro con un número apreciable de profesionales especializados en el propio país.
- d. Elevación de la biblioteca central del ICA en Tibaitatá a la categoría de Biblioteca Agrícola Nacional, según disposición de la Primera Reunión de Bibliotecarios Agrícolas de Colombia.
- e. Continuación de las investigaciones para obtener variedades mejoradas de avena, arroz, banano, cacao, caña, cebada, maíz, frijol rojo y negro, y trigo, resistentes a las principales enfermedades y de alto rendimiento. El ICA adelanta además en sus diversos centros y estaciones experimentales, investigaciones para el mejoramiento de la yuca, el plátano, los frutales tropicales, las hortalizas tropicales, la arracacha, la soya, la arveja, el caupí, el guandul, las habas y el sorgo. Se iniciaron trabajos de investigación sobre lentejas y garbanzos, que hoy día se importan. Se calcula que las utilidades adicionales obtenidas por los agricultores en un solo año con las variedades mejoradas de maíz producidas por el ICA, pagan con creces el dinero invertido en todos los programas de investigación sobre esos cultivos en los últimos 15 años.
- f. Continuación del reconocimiento de las principales plagas, enfermedades y malezas que afectan los cultivos comerciales. Se estudiaron y evaluaron numerosos fungicidas, insecticidas, nematicidas, herbicidas, su sistema de aplicación y su compatibilidad. Se obtuvieron métodos efectivos de control que disminuirán considerablemente las pérdidas causadas,

- por ejemplo, en la caña de azúcar por el raquitismo de la «zoca», en el plátano por el «moko», en el arroz por la «piricularia», en la avena y en el trigo por la «roya», en la papa por la «gota» y la «adormidera», y en el tabaco por el «mosaico». Se calcula que las plagas y enfermedades de los cultivos representan una pérdida del 50% de las cosechas del país.
- g. Conducción de 104 pruebas regionales en casi todo el país sobre el manejo y fertilización de los suelos para aumentar los rendimientos de los principales cultivos.
 - h. Continuación de las investigaciones sobre las especies y variedades de pastos, el manejo de pastoreo, el control de las malezas, la rotación, la fertilización y la capacidad nutritiva, especialmente en las áreas tropicales y subtropicales.
 - i. Continuación de los estudios sobre las enfermedades y las deficiencias de manejo de la ganadería, ya que las dos producen una pérdida del 30 al 50% en la producción ganadera anual. Las investigaciones sobre ganadería incluyen lo referente al aumento de la fertilidad, la disminución de la mortalidad de los terneros, los cruces para mejorar las razas, la utilización de los suplementos minerales, la determinación de métodos de ensilaje, y el pastoreo intensivo en ganado vacuno. Los estudios también abarcan las aves, los ovinos y los porcinos.
 - j. Reorganización del Programa de Comunicaciones Agrícolas para tecnificar las publicaciones y lograr una mayor efectividad e impacto. El Programa de Extensión y Comunicaciones ha contado con la ayuda financiera y técnica de la Fundación Kellogg.
 - k. Iniciación del Programa de Economía Agrícola con

la asistencia técnica y financiera de la Fundación Ford.

El presupuesto del ICA ha sido ampliado considerablemente. Durante el año de 1965 contó con un presupuesto regular de 26.5 millones de pesos; durante el año de 1966 contó con un total de 50.0 millones, incluyendo 20 millones adicionales que se le asignaron según el Decreto N° 2046 de 1065 (abril 2) para reforzar el plan de construcciones y la dotación de sus 5 centros de investigación y 6 estaciones experimentales. Para 1967 cuenta con una apropiación de 57.3 millones de pesos.

Además, el ICA ha contado con la ayuda técnica y financiera de las Fundaciones Kellogg, Ford y Rockefeller, y de la Universidad de Nebraska, mediante el contrato celebrado por dicha Universidad con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

TRASPASO DEL SERVICIO DE EXTENSIÓN. El actual Gobierno inició en agosto de 1966 gestiones para traspasarle el Servicio de Extensión del Ministerio de Agricultura al Instituto Colombiano Agropecuario, en forma similar a como le traspasó en 1964 su División de Investigaciones Agropecuarias. El Decreto 3116 de 1963 (diciembre 18), por el cual se organizó el Instituto Colombiano Agropecuario estableció que el ICA sería un establecimiento público descentralizado cuya finalidad sería “promover, coordinar y realizar la investigación, la enseñanza y la extensión agropecuaria”. Por tanto, es apenas lógico completar ese trípode traspasándole el Servicio de Extensión del Ministerio ya que, estrechamente ligado a los programas de investigación y de la educación, y con la ayuda de las fundaciones y organismos que están dispuestos a impulsar vigorosamente la educación de la población rural colombiana, los servicios

de extensión tendrán un mayor impacto y alcance. Después de un cuidadoso estudio se convino con el ICA una fórmula para traspasarle el Servicio de Extensión, reteniendo al comienzo el personal que le ha venido prestando sus servicios al Ministerio y la ubicación de las agencias de extensión para introducir cambios solamente cuando este personal haya sido probado en la práctica y el ICA disponga de recursos adicionales para ampliar y fortalecer el servicio.

El Ministerio de Agricultura mantendrá, sin embargo, dos de sus técnicos especializados en extensión agrícola para orientar, supervisar y coordinar los programas de extensión tanto del ICA como de los otros organismos del sector agropecuario.

El contrato de traspaso fue firmado el 13 de julio de 1967.

CENTRO INTERNACIONAL DE AGRICULTURA TROPICAL (CIAT). El 12 de mayo de 1967 fue firmado en el Palacio Presidencial, en presencia del Presidente Lleras Restrepo, el convenio entre la Fundación Rockefeller y el Gobierno de Colombia para establecer en el país un centro internacional para la investigación y la enseñanza agrícolas que beneficie a las regiones tropicales cálidas de las Américas. El convenio, que fue negociado por el Ministerio de Agricultura, fue firmado por el Presidente de la Fundación Rockefeller, doctor J. G. Harrar, por una parte; y por el Gobierno de Colombia, por los Ministros de Relaciones Exteriores, doctor Germán Zea Hernández, de Hacienda y Crédito Público, doctor Abdón Espinoza Valderrama y de Agricultura.

El Centro Internacional de Agricultura Tropical se dedicará a las siguientes actividades:

- a. Investigaciones básicas sobre problemas prácticos y

teóricos relacionados con el aumento de la producción de cultivos alimenticios básicos seleccionados y de productos de origen animal, en las tierras bajas de los trópicos.

- b. Adiestramiento de científicos jóvenes, especialmente de Sur América y de Centro América, bajo la dirección de científicos de alto nivel.
- c. Asistencia para el desarrollo de instituciones de educación e investigación de la región, mediante colaboración con programas nacionales, donde esa asistencia sea deseable y mutuamente acordada.
- d. Distribución de plantas mejoradas a proyectos nacionales e internacionales de investigación, en donde puedan ser utilizadas para los programas de genética y fitomejoramiento.
- e. Publicación y difusión de los resultados de las investigaciones del Centro.
- f. Establecimiento y operación de un centro de información y de una biblioteca que proporcione una colección de informes y datos sobre agricultura tropical para el uso de los científicos interesados de todo el mundo.
- g. Organización de conferencias, foros y seminarios periódicos sobre problemas importantes y sobre el desarrollo de la agricultura tropical.

El Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano Agropecuario dotará al CIAT de los terrenos necesarios para establecer su sede de operaciones en Palmira, Valle, para que pueda trabajar en estrecha colaboración con la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional, de la Estación Experimental del ICA y de la Universidad del Valle. Sin embargo, el CIAT utilizará también las facilidades del

ICA en sus otros centros de investigación y estaciones experimentales en el resto del país.

Fomento Ganadero

El Gobierno ha prestado particular atención al fomento de la ganadería por considerar que Colombia tiene tierras y climas especialmente aptos para la ganadería y que ésta representa un renglón promisorio de exportación siempre que se ponga en práctica un plan de fomento ganadero a corto, mediano y largo plazo y se organicen debidamente las exportaciones.

SANIDAD PECUARIA. Cualquier plan de fomento de la ganadería para la exportación tiene que partir de la base de una intensificación de la campaña de sanidad pecuaria. Con esta finalidad se ha hecho lo siguiente:

- a. El Instituto Zooprofiláctico colombiano está instalando 30 consultorios veterinarios en la costa atlántica para atender el diagnóstico y control de las enfermedades de los animales, incluyendo el ganado vacuno.
- b. El Instituto intensificó sus trabajos de diagnósticos (se hicieron exámenes a 165.820 bovinos) y se aumentó considerablemente la producción de vacunas contra la fiebre aftosa (se produjeron 7.002.990 dosis de vacuna bivalente A. O. elaboradas con cepas de virus del campo comprobadas en el medio colombiano). En febrero el laboratorio de serología del Instituto Zooprofiláctico comprobó una modificación del virus A del campo que ha determinado alguna ruptura de inmunidad de la vacuna; para contrarrestar

esa modificación del virus se adaptó inmediatamente la nueva cepa y se produjo la vacuna monovalente necesaria para revacunar gratuitamente las fincas que pudieran resultar afectadas y se incorporó el nuevo virus al grupo de cepas de la vacuna bivalente A. O.

Por Resolución N° 071 de 1967 (marzo 15), el Ministerio de Agricultura en consulta con el Instituto Zooprofiláctico, con la Federación Colombiana de Ganaderos, con la Caja Agraria (que distribuye la vacuna antiaftosa en todo el país), y con las otras entidades interesadas, modificó el sistema de vacunación contra la fiebre aftosa para establecer dos períodos fijos de vacunación masiva, ya que hay serias dudas sobre la eficacia del sistema de vacunación voluntaria. Sin embargo, se mantuvo el sistema de vacunación voluntaria para dar oportunidad a todos los ganaderos de seguir vacunando en los períodos que consideren más convenientes.

- c. De común acuerdo con el Banco Ganadero y con el Instituto Zooprofiláctico, se incluyó una partida de cerca de 10 millones de pesos en el préstamo solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo para un programa de sanidad, que se adelantará por intermedio del Instituto Zooprofiláctico.

CRÉDITO. En la parte correspondiente a crédito agropecuario se resume la ampliación considerable que están recibiendo los préstamos para ganadería a través de la Caja Agraria (recursos regulares y préstamos del Banco Mundial), el Banco Ganadero (recursos regulares Ley 26, Alianza para el Progreso y BID), el INCORA (crédito supervisado, en especie, con el Banco Ganadero), los Fondos ganaderos y la Corporación Financiera Agropecuaria.

INVESTIGACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA. El Instituto Colombiano Agropecuario ha ampliado sus programas de investigación ganadera. Ha dado especial énfasis a los estudios sobre especies y variedades de pastos, manejo de potreros, control de las malezas, rotación, fertilización, capacidad nutritiva, en todo el país y especialmente en las áreas tropicales y sub-tropicales. Como las enfermedades y el deficiente manejo de la ganadería producen una pérdida del 30 al 50% en la producción anual, el ICA, a través de su red de estaciones experimentales ha intensificado sus investigaciones tendientes a mejorar la producción ganadera en aspectos tales como el aumento de la fertilidad y la disminución de la mortalidad de los terneros; los cruces de las razas criollas colombianas con razas especializadas, especialmente cebú; la influencia de los suplementos minerales sobre la fertilidad y el desarrollo; los sistemas de ceba en pastoreo y en confinamiento; la utilización de ensilajes de avena, maíz, sorgo y pará; rotación y fertilización de praderas; cría, levante y engorde de terneros holstein en confinamiento para encontrar sistemas económicos que impidan su sacrificio prematuro; apareamiento, selección y adaptación de razas en distintas zonas del país; y selección y conservación de razas criollas colombianas.

Dada la importancia que tienen los alimentos concentrados en la producción ganadera, después de un cuidadoso estudio en el cual participaron representantes de los ganaderos, de las casas manufactureras y de otras entidades, el Gobierno nacional dictó el Decreto N° 1206 de 1967 (junio 26), originario del Ministerio de Agricultura, para reglamentar la producción, la distribución y el consumo de los alimentos concentrados para animales, con miras a garantizar la calidad de los productos. Por otra parte, el Ministerio de Agricultura ha venido efectuando en colaboración con el Ministerio de Fomento y con la Federación Colom-

biana de Ganaderos, estudios sobre los costos de los alimentos concentrados con miras a abaratarlos.

ORGANIZACIÓN DE LAS EXPORTACIONES. La Junta de Comercio Exterior, en consulta con la Superintendencia de Comercio Exterior y con el Ministerio de Agricultura, dictó la Resolución N° 24 de 1966 (setiembre 17), considerando que la exportación de ganado y de carne en canal ofrecía singulares perspectivas para mejorar a corto plazo los ingresos de divisas extranjeras y que se requería ordenar y regular tales exportaciones con el fin de preservar los precios y hacerlas cada día más técnicas y benéficas para el país. La Resolución estableció que las solicitudes de registro de exportación de ganado en pie y carne en canal, deben presentarse acompañadas de un concepto previo expedido por el Ministerio de Agricultura, en el cual conste que el exportador dará cumplimiento a las normas sobre sanidad y los otros requisitos establecidos por el Ministerio. Señaló que el concepto previo del Ministerio de Agricultura debe ir acompañado de una constancia expedida por la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) que acredite que el valor de la exportación está dentro de los niveles de precios internacionales, atendidos tipos y calidades de las mercaderías y el país de destino. Finalmente estableció que los exportadores de ganado deben inscribirse en la Federación Colombiana de Ganaderos, utilizando un formulario aprobado por el Ministerio de Agricultura y la Superintendencia de Comercio Exterior, para que FEDEGAN pueda colaborar con dichas entidades en la vigilancia del cumplimiento de los requisitos existentes en materia de exportación de ganado en pie y carne en canal.

El 21 de setiembre de 1966 el Ministerio de Agricultura firmó un contrato con la Federación Colombiana de Ganaderos, de acuerdo con el artículo 7° del Decreto Legis-

lativo N° 1594 de 1966 (junio 24), que dispuso que hasta el 5% de los bonos ganaderos se destinaría al incremento de la industria ganadera para mejorar su calidad, organizar asistencia técnica, propender al aumento de la exportación, regular los precios y vigilar el cumplimiento de los requisitos internacionales de sanidad, por conducto de la Federación Colombiana de Ganaderos. Mediante ese contrato se estableció una Junta de Programación de Fomento Ganadero integrada por el Ministro de Agricultura, o su representante, quien la preside; el Ministro de Fomento o su representante; el Superintendente de Comercio Exterior o su representante; y tres ganaderos en representación de FEDEGAN. La Junta tiene a su cargo la supervisión de los servicios que presta FEDEGAN de acuerdo con el contrato firmado con el Gobierno al cual éste destinó para el primer año de operaciones 7 millones de pesos.

La Junta de Programación de Fomento Ganadero se ha venido reuniendo regularmente cada semana para sentar las bases sobre las cuales se está fomentando la ganadería para la exportación y se están organizando las exportaciones de ganado en pie y de carne en canal. En esa forma el Gobierno ha obtenido la colaboración de los propios ganaderos en sus programas de fomento de la ganadería y organización de las exportaciones, ya que solamente con la participación activa de los ganaderos será posible darle a la ganadería un impulso vigoroso.

Con base en las recomendaciones de la Junta de Programación de Fomento Ganadero, la Junta de Comercio Exterior dictó la Resolución N° 11 de 1967 (julio 5), mediante la cual dispuso que las solicitudes de registro de exportación de ganado en pie y de carne en canal, deberán presentarse acompañadas de una constancia expedida por la Federación Colombiana de Ganaderos sobre cumplimiento de requisitos establecidos en la Resolución N° 24 de 1966,

de la misma Junta y que los trámites para la obtención del concepto del Ministerio de Agricultura fueran adelantados por la propia Federación para colaborar en su vigilancia. Igualmente, la Resolución estableció los tipos de ganado de exportación por edades y pesos como un primer paso para limitar las exportaciones solamente a ganado de buena calidad, certificación que será hecha por FEDEGAN en los mataderos o puertos de embarque. Finalmente estableció que para la aprobación de solicitudes de importación de mataderos y frigoríficos al país, la Superintendencia de Comercio Exterior tendrá en cuenta el concepto que sobre conveniencia, oportunidad, capacidad, ubicación y condiciones de funcionamiento emita en cada caso la Junta de Programación de Fomento Ganadero.

Con el establecimiento de los estímulos tributarios y financieros que otorga el Fondo de Promoción de las Exportaciones, establecido en marzo de 1967 y con el aumento en el tipo de cambio, se han reanudado las exportaciones de carne en canal que se habían suspendido cuando dejaron de existir los incentivos temporales que estimularon las exportaciones de ganado en pie y cuando el precio del ganado en el país era bajo y el cambio había tenido fuertes alzas. Ahora será posible reiniciar las exportaciones sobre bases más firmes, con mercados seguros y con un crecimiento progresivo que permita respaldar, con el incremento de la ganadería del interior, las exportaciones de ganado de la costa.

COMERCIO GANADERO CON VENEZUELA. Puesto que la exportación irregular de ganado en pie a Venezuela utiliza buena parte de la producción ganadera disponible para la exportación, los Ministerios de Agricultura de Venezuela y de Colombia han venido adelantando gestiones para regularizar ese comercio. Como el paso esencial para lograr la regularización del tráfico irregular tiene que ser el conven-

cimiento por parte de los propios ganaderos de ambos países de que ese tráfico beneficia solamente a terceras personas y que la integración ganadera de los dos países permitiría competir mejor en los mercados internacionales, ambos Gobiernos han solicitado de las respectivas federaciones de ganaderos que estudien fórmulas concretas para regularizar ese tráfico. El Gerente de la Federación Colombiana de Ganaderos y el Gerente de la Confederación de Ganaderos de Venezuela han iniciado ya las gestiones del caso.

COMERCIO GANADERO CON PANAMÁ. En mayo de 1967 tuvo lugar en Bogotá, por iniciativa del Presidente Lleras Restrepo, una reunión con representantes del Comité Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (CIRSA) de Centro América y del Centro Interamericano de Fiebre Aftosa, para discutir las bases de un nuevo acuerdo para evitar que la fiebre aftosa se propague a Panamá y Centro América, y en general al área libre de aftosa del Continente. Participaron en esta reunión los Ministros de Agricultura y Ganadería de El Salvador, ingeniero David René Escalante y de Costa Rica, ingeniero Guillermo Yglesias; el representante personal del Presidente de Panamá, doctor Hernán Porras; el Vicepresidente del Perú, ingeniero Edgardo Seoane en representación del Director General de la Organización Panamericana de la Salud; el Director del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) de Centro América, doctor Carlos Meyer; el Director del Centro Panamericano de Fiebre Aftosa, doctor Carlos Palacios; delegaciones técnicas de Panamá y Colombia, y asesores de los organismos internacionales participantes. Como resultado de esa reunión se convino en convocar una nueva reunión de nivel técnico para el mes de julio del presente año, con la participación de delegados del CIRSA, la Organización Panamericana de la Salud, el Go-

bierno de los Estados Unidos de Norte América y el Gobierno de Colombia, para elaborar un proyecto de convenio internacional que evite la transmisión de la fiebre aftosa al área libre de aftosa del Continente.

En esa misma reunión se acordó constituir una comisión especial, integrada por representantes de los dos organismos internacionales mencionados y del Gobierno de Colombia, para estudiar la situación actual de la ganadería en relación con la fiebre aftosa, en la región colombiana próxima a la frontera con Panamá. El informe de esta comisión, que ya ha sido elaborado, contiene además un análisis de los costos de los tres procedimientos alternativos considerados viables para la estructuración de un programa de estos objetivos. Este documento, junto con el estudio que ha venido elaborando la Organización Panamericana de la Salud sobre la posible participación de los países interesados del Continente en este programa, servirán de base para el trabajo de la reunión de nivel técnico que se celebrará en Bogotá en el mes de julio, conforme con lo acordado en la reunión anterior.

LIBERACIÓN DE LOS PRECIOS DE LA LECHE. La producción nacional de leche pasó de 650 millones de litros en 1954 a 1.120 millones en 1965, o sea, un incremento del 72%. Durante este período la producción de leche fresca tuvo un incremento del 41% y la de leche pasteurizada del 258%. A partir de 1958 el programa de donaciones de leche importada de CARE y CARITAS, intensificó el suministro de leche en polvo descremada que en 1965 llegó a 159 millones de litros, o sea, un incremento del 172% en relación a 1958.

El consumo anual per cápita pasó de 50,9 litros en 1964 a 70,9 litros de 1965, de los cuales 62,1 corresponden a la producción nacional y 8,8 a la leche importada. Sin em-

bargo, el Instituto Nacional de Nutrición estima que el consumo normal anual para Colombia debería ser de 141,6 litros por cabeza. Es decir, que en Colombia se está consumiendo solamente un 50% de lo que se considera necesario desde el punto de vista nutricional.

Los costos de producción de leche han tenido un aumento constante en los últimos años y han reducido los márgenes de rentabilidad en el sector de ganadería de leche. Estudios efectuados en diversas zonas del país por la Superintendencia de Regulación Económica demostraron que existía un peligroso estado de falta de aliciente para el productor y de pérdidas netas que habían causado un estancamiento y aún una disminución de la producción de leche en los dos últimos años, en relación con el aumento de la población. Esto se debía, principalmente, a que los precios fijados por la Superintendencia no se habían revisado, lo cual había desestimulado las inversiones y desmejorado la calidad de la leche que, por ser escasa, se procesaba deficientemente y se adulteraba con frecuencia.

En vista de lo anterior, el Gobierno tomó la decisión de liberar los precios de la leche para el productor a partir del 14 de mayo de 1967. El Ministro de Agricultura hizo el anuncio en enero para dar tiempo a los productores, distribuidores, procesadores y consumidores, a tomar las medidas necesarias para reducir el impacto desfavorable que pudiera tener la medida y aprovechar al máximo sus ventajas como un estímulo para lograr una producción abundante y para mejorar la calidad del producto como protección al consumidor. Al mismo tiempo, el anuncio anticipado dio tiempo a los productores para organizar una asociación, crear una cooperativa y poner en marcha un plan de fomento lechero.

La medida ha tenido hasta ahora el efecto saludable que se buscaba. Los productores, conscientes de su respon-

sabilidad hacia el público consumidor, aumentaron los precios solamente en la medida necesaria para volver a colocar la producción sobre una base económica que la estimulara. Como el aumento del precio final para el consumidor redujo un tanto el consumo en momentos en que había abundancia estacional del producto, las plantas pasteurizadoras redujeron el precio con lo cual se beneficiaron los consumidores.

FERIAS EXPOSICIONES GANADERAS. Las ferias exposiciones ganaderas, bien organizadas, son un poderoso estímulo para la ganadería. Sin embargo, cuando se multiplican y proliferan sin una organización técnica adecuada, se convierten más bien en atracciones turísticas que, si bien pueden ser beneficiosas, escapan a los objetivos y funciones del Ministerio de Agricultura.

Con el fin de utilizar los auxilios que el Ministerio de Agricultura concede anualmente para las ferias exposiciones ganaderas en forma que realmente contribuya al fomento de la ganadería, el Ministerio preparó, con la asesoría de la Federación Colombiana de Ganaderos, de las asociaciones de criadores de ganados de raza y de otras entidades interesadas en el fomento de la ganadería un proyecto de decreto reglamentario.

El decreto contempla la celebración cada año de una feria exposición nacional tropical y otra nacional de clima frío y de ocho eventos con sedes rotativas en las principales regiones ganaderas del país. Igualmente establece que los auxilios del Ministerio podrán dedicarse únicamente a inversiones para construir o mejorar los coliseos, contratar jueces calificados, prestar servicios técnicos y conceder premios distintos a los que ofrezcan las casas comerciales. Finalmente establece un comité asesor de ferias exposiciones ganaderas con la participación de la Federación Colombiana

de Ganaderos, de la Unión Nacional de Ganaderos Colombianos (UNAGA), de la Caja Agraria y del Banco Ganadero.

Fomento agrícola

Buena parte de la acción del Ministerio de Agricultura en el último año se concentró en el estudio y solución de problemas inmediatos de la producción y la comercialización de los principales cultivos agrícolas. La carencia de programas de producción a mediano y largo plazo ha venido creando una serie de situaciones difíciles que obligan a tomar decisiones temporales, con insuficientes elementos de juicio, mientras se encauza la producción sobre derroteros más seguros, como se está haciendo con los planes cuatrienales que se están elaborando.

Así, por ejemplo, en el último año fue necesario intervenir para buscarle soluciones rápidas a los problemas ocasionados por la crisis del banano en el Magdalena, la exportación del algodón de la costa atlántica, la exportación de tabaco de Bolívar y Sucre y los excedentes de papa. Se tomaron medidas tendientes a regularizar la producción mediante el establecimiento de precios de sustentación, la compra de parte de la cosecha, y la exportación.

BANANO. El decrecimiento continuo de la productividad del banano en la zona bananera del Magdalena; el deterioro de los precios de venta en los mercados mundiales ocasionado por la abundancia de la fruta producida en Ecuador, en Centro América y en otros países donde la productividad es mayor y hay un mejor control de la calidad de los productos que se exportan; el azote periódico de los huracanes; y la difícil situación social producida por el de-

terioro económico, señalaron la necesidad de transformar fundamentalmente esa importante región agrícola del país, que cuenta con muy buenas tierras irrigables de magnífica topografía y una red completa de vías de comunicación y fácil acceso a los mercados internacionales.

Con el fin de estudiar el conjunto de los problemas económicos y sociales de la región y desarrollar un programa para reducir la extensión cultivada en banano, aumentar la productividad, mejorar los métodos de mercadeo, ampliar otros renglones de producción, y promover el establecimiento de industrias complementarias de beneficio y transformación de los productos agropecuarios, mediante el Decreto N° 2208 de 1966 (agosto 31) fue creada una unidad de acción rural en el norte del Departamento del Magdalena, bajo la dirección del INCORA. La unidad de acción rural ha hecho el diagnóstico de los problemas de la zona y ha terminado un programa de acción que será puesto en marcha en un futuro próximo.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura ha contribuido a solucionar parcialmente algunos de los problemas de la zona bananera del Magdalena ayudando a abrir nuevos mercados, estimulando a las empresas exportadoras y a la Cooperativa Agrícola del Magdalena, organizando una campaña de sanidad vegetal y solicitando al ICA el establecimiento de una estación agrícola experimental.

ALGODÓN. La producción de algodón ha tenido un ritmo acelerado en los últimos años principalmente en la costa atlántica. La cosecha del segundo semestre de 1966, para la cual el Fondo Financiero Agrario aportó una financiación de 155.7 millones de pesos, dio un total de producción de 63.000 toneladas de algodón-fibra.

Para el segundo semestre de 1967 se espera un incremento del 10% de la producción de algodón de la costa y

del Meta. El Fondo Financiero Agrario aportará una financiación de 274 millones de pesos para un total de 137.000 hectáreas. Con el fin de facilitar la colocación de la cosecha de la costa en los mercados, el IFA propició un arreglo entre la Distribuidora de Algodón Nacional en representación de las fábricas de textiles, y las federaciones de productores de algodón, para la absorción de 7.500 toneladas de algodón-fibra dentro del plan Vallejo, en sustitución del algodón que las fábricas han venido importando para producir telas para la exportación.

Por otra parte, el Instituto de Fomento Algodonero intervino en el mercado para comprar un total de 19.000 toneladas por un valor de 139 millones de pesos, con lo cual le permitió a las asociaciones de productores colocar sus excedentes en condiciones favorables en los mercados externos ya que el IFA absorbió la diferencia entre el precio interno y el precio internacional para buena parte de la cosecha.

El Instituto de Fomento Algodonero tuvo un ritmo creciente de actividades referente al fomento y desmote del algodón, fomento de las plantas oleaginosas y el registro y supervisión de los servicios de asistencia técnica que prestan profesionales particulares. Esto último por delegación que le ha hecho el Ministerio de Agricultura.

TABACO. En 1966 el país produjo 51.700 toneladas de tabaco en rama de las cuales 35.100 correspondieron a tabaco negro para consumo interno y 15.600 a tabaco de exportación. En vista de la baja excesiva de los precios del tabaco de exportación en la costa atlántica, el Gobierno intervino por primera vez a través del INA y del Instituto Nacional de Fomento Tabacalero, fijando precios de sustentación y comprando un millón de kilos de tabaco en rama por valor de 3.8 millones de pesos, con lo cual defendió la economía de 18.000 cultivadores de la costa atlántica.

Por medio del Decreto N° 2445 de 1966 (setiembre 26) fue establecida una unidad de acción rural en el Departamento de Bolívar bajo la dirección del Instituto Nacional de Abastecimientos y del Instituto Nacional de Fomento Tabacalero, con el fin de efectuar un estudio completo sobre la situación económica y social de la región tabacalera y desarrollar un plan de acción para transformarla.

Según se informa en otra parte de esta memoria, el Instituto Nacional de Fomento Tabacalero que ha sido reorganizado con nuevas directivas, está adelantando una importante labor de fomento del cultivo del tabaco y de defensa del tabacalero mediante sus programas de extensión agrícola, de investigación, de parcelaciones y de crédito. El programa de extensión abarca una campaña de semilleros, el mejoramiento del cultivo y el beneficio de la hoja, una campaña de conservación de suelos, labores de divulgación, distribución de semillas mejoradas, mejoramiento de caneyes, mejoramiento de cultivos de los aparceros.

Las labores de investigación se desarrollaron en las tres estaciones experimentales que INTABACO tiene en Santander y Bolívar y en los campos de replicación ubicados en Tolima, Cauca, Valle, Nariño, los dos Santanderes y Bolívar. Las investigaciones se concentraron principalmente en el mejoramiento de variedades, la prevención de las enfermedades, el combate de malezas, la fertilidad de los suelos y el estudio de los costos de producción. El Instituto firmó un contrato con el Instituto Colombiano Agropecuario para reforzar su programa de investigaciones.

Se reinició el estudio de las obras necesarias para terminar las parcelaciones iniciadas en Bolívar, Santander y Sucre, que habían sido suspendidas por falta de fondos. Con el fin de facilitar el crédito a los cosecheros, el Instituto avaló ante entidades bancarias créditos en cuantía superior a un millón de pesos. En colaboración con el SENA inició

un programa de capacitación de los cultivadores de tabaco de Santander y de otras regiones del país.

MAÍZ Y TRIGO. A través del contrato firmado con la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (FENALCE), y del Fondo de Fomento Cerealista que esa organización gremial administra con base en la cuota de fomento que se estima producirá en el primer año aproximadamente 4 millones de pesos, el Ministerio de Agricultura ha contribuido al fomento de los cereales, principalmente del trigo y del maíz.

El programa de fomento que ha iniciado FENALCE abarca:

1. Incremento de las investigaciones sobre maíz, sorgo, trigo, avena y centeno, con la colaboración del ICA.
2. Asistencia técnica a través de 20 ingenieros agrónomos.
3. Producción y distribución de semillas certificadas y fomento de su utilización, en cooperación con la Caja Agraria, PROCEBADA y PROACOL.
4. Mercadeo, principalmente lo referente a la construcción de facilidades para acondicionamiento de los granos y la redistribución de las cosechas.
5. Racionalización de los precios y distribución de insumos.
6. Control de aplicación de normas de clasificación, pesaje y calidad de los productos y estudio de las bases para establecer una bolsa agropecuaria.

En 1966 FENALCE prestó asistencia técnica a un total de 650 agricultores que cultivaron 24.000 hectáreas de trigo y maíz; además inició un programa de entomología para hacer un inventario de los insectos benéficos y perjudiciales

para las zonas cerealistas como base de los programas de control de las plagas. Colaboró en la preparación de un programa de crédito dirigido del Fondo Financiero Agrario para 45.000 hectáreas de trigo, maíz y sorgo. Compró y acondicionó 1.6 millones de kilos de trigo. Exportó a Puerto Rico 516.000 kilos de maíz. Vendió a 3.384 agricultores 8.9 millones de kilos de fertilizantes, por un valor de 13,5 millones de pesos.

CACAO. La Federación Nacional de Cacaoteros ha iniciado un programa de zonificación del país para prestar sus servicios de asistencia técnica a través de ocho comités seccionales que contarán con suficiente personal técnico y recursos para desarrollar una labor eficaz. En el último año la Federación elaboró un Plan Nacional Integral de Fomento Cacaotero 1967 - 1973, con la colaboración del Ministerio de Agricultura, INCORA, ICA, las compañías nacionales de chocolate, Luker y otras entidades, con miras a abastecer el consumo nacional de cacao en los próximos siete años. Esto requerirá la incorporación al cultivo del cacao de un total de 1.450 hectáreas adicionales, la producción en escala comercial de las semillas híbridas requeridas, la renovación de 300 hectáreas de plantaciones actuales, la rehabilitación parcial de 660 hectáreas adicionales y la capacitación del personal técnico requerido.

ARROZ. En cumplimiento del contrato que tiene con el Ministerio de Agricultura para la inversión de la cuota de fomento arrocero (Ley 101 de 1963), la Federación Nacional de Arroceros procesó en sus plantas de Ibagué y Neiva y suministró a los arroceros 5.5 millones de kilos de semillas mejoradas de arroz. Con el funcionamiento en un futuro inmediato de 3 nuevas plantas de semillas localizadas en Cali, Valledupar y Villavicencio, la Federación tendrá

la capacidad necesaria para abastecer el consumo total de semillas mejoradas. Las semillas mejoradas provienen de las investigaciones efectuadas conjuntamente por el ICA y la Federación, de la multiplicación de semillas importadas de Estados Unidos, Sur América y las Filipinas. A través de un equipo de 49 ingenieros agrónomos especializados en el cultivo del arroz, la Federación prestó servicios de asistencia técnica a través de 29 zonas de cultivo. En todas las zonas arroceras del país se llevan a cabo pruebas regionales de las variedades mejoradas por el ICA. Hace un año se iniciaron pruebas semicomerciales de variedades en 6 de las principales regiones arroceras del país. La Federación ha colaborado en la preparación de los programas de crédito dirigido para el cultivo del arroz del Fondo Financiero Agrario, a través de los cuales se prestó asistencia técnica, con crédito, en el segundo semestre de 1966, a un total de 19.200 hectáreas, que se aumentará a 49.900 en el segundo semestre de 1967.

Además, la Federación ha venido efectuando estudios sobre las principales plagas y enfermedades del arroz, el uso de fertilizantes, ha organizado un servicio de estadísticas sobre la producción del arroz y presta asistencia técnica a la industria molinera a través de dos ingenieros mecánicos y un asesor que tienen autoridad mundial en la materia, lo mismo que a través de la capacitación técnica del personal ocupado en el procesamiento del grano.

CAFÉ. Durante el último año los precios de las distintas calidades del café sufrieron bajas en los mercados internacionales, que redujeron considerablemente los ingresos de divisas del país y crearon situaciones difíciles, tanto económicas como sociales en las regiones productoras. Colombia siguió manejando su política cafetera nacional dentro del marco del Convenio Internacional del Café, cumplien-

do rigurosamente sus normas. Colombia confía en que, una vez superada la etapa de renegociación y prórroga del convenio será posible consolidar los sistemas de controles y sanciones y poner en marcha mecanismos colaterales tales como metas de producción, fondo de desarrollo y de diversificación y control de existencia, que le den al convenio capacidad suficiente para resolver los problemas de la producción y el mercadeo a escala mundial.

Durante el año, una comisión del Comité Nacional de Cafeteros presidida por el Ministro de Agricultura, ha venido preparando un plan de diversificación de las regiones cafeteras, con base en la experiencia obtenida hasta la fecha con el Fondo de Diversificación y Desarrollo que ha operado principalmente en el Departamento de Caldas, con base en estudios efectuados por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) y con fondos prestados por el Banco Interamericano de Desarrollo.

La diversificación de la producción para la importación es de vital importancia para Colombia y se está adelantando simultáneamente en tres planos: PRIMERO, en las fincas cafeteras de mediano tamaño que estén en condiciones de mantener y aumentar sus ingresos, disminuyendo sus cultivos de café y sustituyéndolos por otros renglones de producción agrícola o pecuaria que conserven los suelos de pendiente, como ocurre en el caso del café por ser cultivo arbóreo, tener una sombra protectora y tolerar plantas de cobertura; SEGUNDO, en las regiones cafeteras donde pueda reemplazarse el cultivo del café marginal por otros renglones de igual o mayor rentabilidad económica; y TERCERA, en las otras regiones del país, como la costa atlántica, donde el INCORA está introduciendo nuevos cultivos de exportación en sus distritos de riego y donde nuevos renglones, como el algodón y la ganadería extensiva, van a permitirle al

país aumentar sus ingresos de divisas aparte de los del café. La diversificación tiene tres aspectos:

1. El técnico, que está en vías de solución, para contar con otros cultivos y renglones pecuarios adecuados a las condiciones ecológicas de las zonas cafeteras; en esto se cuenta con el respaldo de las investigaciones que ha realizado en los últimos años el Centro de Investigaciones Cafeteras en Chinchiná (Caldas).
2. El económico y social, o sea la necesidad de encontrar renglones de producción que le permitan al caficultor mantener o aumentar los ingresos de su finca, que es más difícil de resolver que el aspecto técnico, y que requerirá precios de sustentación y facilidades de crédito.
3. El de transformación y mercadeo que es el más difícil de resolver y el más importante, ya que sólo podrá adelantarse con éxito un programa de diversificación si se desarrollan industrias de beneficio y procesamiento de los nuevos renglones de producción y se organizan sistemas eficientes de comercialización.

Como se informa en otra parte de esta memoria, la Federación Nacional de Cafeteros desarrolló a través de 14 comités departamentales de cafeteros una activa labor técnica. Esta abarca:

1. Los servicios de extensión que atienden directamente 268 municipios cafeteros.
2. Los programas del Fondo Rotatorio de Crédito que atiende básicamente 6 líneas destinadas a obras de infraestructura y que en enero de 1967 tenía una cartera de 78.6 millones de pesos entre 8.262 usuarios.

3. El programa del Crédito Cafetero Planeado que atiende 13 líneas destinadas a la promoción económica y que en diciembre de 1966 tenía una cartera comprometida de 37 millones de pesos distribuida entre 1.380 usuarios.
4. El programa de Crédito Rural Planeado que atiende principalmente líneas destinadas a la diversificación y que en diciembre de 1966 había otorgado 97.9 millones de pesos a 2.498 usuarios;
5. Las concentraciones rurales, establecimientos escolares sostenidos y propiciados por la Federación que sirven además de centros de demostración; existen en el país 23 planteles que en 1966 contaron con un presupuesto de 10.6 millones de pesos, dieron instrucción a 2.808 hijos de caficultores y dictaron 153 cursos que beneficiaron a 2.295 caficultores.
6. La campaña de higiene rural destinada a la construcción de viviendas, escuelas, acueductos, vías, saneamiento de suelos, protección de aguas, electrificación, y otros servicios rurales, en la cual se invirtieron 65 millones de pesos en 1966.
7. Los servicios de bienestar social que incluyen servicios médicos, odontológicos y restaurantes escolares y que tuvieron un presupuesto de 10 millones de pesos.
8. Las cooperativas de caficultores que suman actualmente 33, localizadas en los 14 departamentos cafeteros, que tienen 26 sucursales y 76 agencias de compras y contaban en diciembre de 1966 con 46.800 socios, que recibieron servicios en las secciones de compra y venta de café, consumo y crédito.
9. El servicio de experimentación que tiene su base en el Centro Nacional de Investigaciones del Café, en Chinchiná, Caldas. Actualmente se llevan a cabo in-

vestigaciones en cinco programas de café, pastos, plátano, caña de azúcar y cacao. Además, se adelantan proyectos con ganado de leche y de carne y con porcinos.

10. Los servicios de comunicación y adiestramiento.

OTROS CULTIVOS. A través de las Zonas Agropecuarias, el Ministerio de Agricultura lleva a cabo campañas de fomento sobre cultivo tales como yuca, plátano, maíz arroz, frijol, anís, frutales, hortalizas y otros.

REGULACIÓN DE INSUMOS. La División de Cultivos del Ministerio de Agricultura ha prestado particular atención a la reglamentación de la producción, distribución y aplicación de los principales insumos, con miras a controlar la calidad y evitar los perjuicios que cause su uso inadecuado. Con fecha setiembre 30 de 1966, por Decreto 2515 se reglamentó lo referente a abonos químicos; y con fecha mayo 2, por Decreto 779 de 1967 lo referente a plaguicidas, defoliantes y reguladores de plantas. En ambos casos se constituyeron juntas asesoras integradas por representantes de los gremios de la producción, de las casas manufactureras, de los importadores y de las principales instituciones que consumen un volumen apreciable de esos productos, con el fin de regular la importación en relación con las necesidades del consumo y la capacidad de producción de las fábricas nacionales.

En esa forma se está estimulando la producción nacional de abonos y plaguicidas a precios competitivos dentro del mercado internacional y de la calidad requerida.

CONTRATOS DE PRODUCCIÓN PARA LA EXPORTACIÓN. El Ministro de Agricultura sometió recientemente a consideración de la Junta de Comercio Exterior un plan para la

celebración de contratos de producción de alimentos para la exportación. Estos contratos serían estudiados por la Superintendencia de Comercio Exterior con el visto bueno del Ministerio de Agricultura y serían autorizados por la Junta de Comercio Exterior. Su finalidad sería estimular a las personas naturales o jurídicas a producir en escala comercial, y con técnicas adecuadas para obtener altos rendimientos y reducir los costos para poder competir en los mercados internacionales, cultivos alimenticios para la exportación.

Los contratos se ajustarían a los planes cuatrienales de producción elaborados por el Ministerio de Agricultura. El Gobierno les daría a las empresas productoras facilidades para que importen libres de derechos arancelarios los abonos, semillas, insecticidas, maquinaria agrícola y otros insumos requeridos, comprometiéndose el contratista a destinar la totalidad de las cosechas a la exportación, bien sea en bruto, o elaboradas. Los contratos gozarían del abono tributario y de los estímulos financieros y de otra índole que se les otorgue a través del Fondo de Promoción de las Exportaciones.

PLAN CUATRIENAL DE ARTÍCULOS ALIMENTICIOS. El plan cuatrienal, montado sobre los cuatro puntos esenciales de la zonificación, el crédito, la asistencia técnica y la comercialización, está dando muy buenos resultados. Debido principalmente al buen tiempo y al incremento considerable de las facilidades de crédito, las principales cosechas en el año 1966-1967 han sido abundantes. El índice de costo de vida por concepto de alimentos ha tenido durante este período la menor tasa de aumento en varios años. La producción de maíz que en el período 1963-1965 tuvo un promedio anual de 917.200 toneladas, se calcula que ascenderá a más de un millón de toneladas. La cosecha de papa que en el mismo período tuvo un promedio anual de 684.200 toneladas, al-

canzará una producción de 850.000 toneladas. La cosecha de arroz que en el período indicado tuvo un promedio anual de 607.300 toneladas, llegará a 650.000 toneladas.

Como complemento del plan cuatrienal de productos de consumo popular, el Ministerio ha preparado un plan cuatrienal de sustitución de importaciones que se dará a conocer en el mes de julio y un plan cuatrienal de fomento de las exportaciones que se dará a conocer en agosto.

DESARROLLO AGRO-INDUSTRIAL. Complemento esencial de los programas de fomento agrícola, particularmente en la etapa de tecnificación de la agricultura que se ha iniciado con buen éxito en Colombia, es el desarrollo de la industria de beneficio y procesamiento de los productos agropecuarios. Será indispensable hacer un gran esfuerzo, con la colaboración del Instituto Nacional de Abastecimientos, del Instituto de Fomento Industrial y de la Corporación Financiera Agropecuaria, para establecer empresas agroindustriales en las zonas rurales y semi rurales.

Esto permitirá preparar adecuadamente los productos agropecuarios tanto para el consumo interno como para la exportación, dará oportunidades de empleo a la población rural que quedará sobrante a medida que se tecnifique la producción y dará nuevas oportunidades de inversión a los capitales vinculados al campo, que por una razón u otra deban buscar nuevos frentes de inversión.

Con miras a estimular las inversiones en empresas agroindustriales el Ministro de Agricultura propuso a la Comisión Tercera del Senado que la ampliación de los plazos para el pago de las tierras adecuadamente explotadas que tuviera que expropiar el INCORA, por razones de orden social, se hiciera en la forma siguiente: cuatro contados anuales en dinero efectivo, como establece actualmente la Ley N° 135 de 1961, pagaderos en documentos de deber; y los

cuatro contados adicionales en acciones de empresas agro-industriales del tipo que señalaría el Gobierno, o en documentos descontables en las instituciones de crédito para la financiación de empresas agro-industriales. El Gobierno, sin embargo, retiró su propuesta debido a las propuestas adicionales que fueron hechas en la Comisión por algunos de sus miembros, en relación con el pago de las tierras adecuadamente explotadas que, de ser aceptadas, habrían disminuido considerablemente la capacidad de acción del INCORA.

Integración al nivel departamental

Con el fin de ganar experiencia en la integración de los servicios del Ministerio de Agricultura y de las secretarías de agricultura de los Departamentos, se han firmado los siguientes contratos de integración: Caldas, noviembre 26 de 1966; Norte de Santander, diciembre 10 de 1966; Huila, enero 18 de 1967 y Córdoba, mayo 24 de 1967.

Además, se están efectuando los estudios del caso para firmar contratos de integración con: Antioquia, Cauca, Valle, Tolima, Boyacá, Sucre y Nariño.

La base esencial de estos contratos de integración es el estudio de un plan departamental de desarrollo agropecuario que se efectuará con la colaboración no solamente de funcionarios del Ministerio de Agricultura y de las gobernaciones, sino también de los otros organismos interesados del sector agropecuario. Con base en planes ya elaborados, el Ministerio y las gobernaciones del Quindío y la Guajira iniciaron ya un programa conjunto de desarrollo agropecuario.

Integración fronteriza

Se ha intensificado la integración fronteriza y la cooperación con los países vecinos dentro de la política del Gobierno de acelerar la integración económica, tanto dentro del marco continental de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio como dentro del grupo subregional de Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, que firmaron la Declaración de Bogotá el 16 de agosto de 1966, en la cual los gobiernos firmantes se comprometieron a elaborar planes concretos para intensificar su cooperación en lo referente a la reforma agraria y al fomento agrícola y pecuario.

ECUADOR. El 26 de febrero de 1967 el Ministro de Agricultura de Colombia firmó con el Ministro de Agricultura y Ganadería del Ecuador, doctor Homero Andrade Ancívar, en la ciudad de Ipiales, una declaración basada en el Acta de Rumichaca, suscrita por los Jefes de Estado de Colombia y Ecuador el 12 de marzo de 1966, mediante la cual los dos gobiernos se comprometieron a llevar a cabo el Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriano.

La declaración de Ipiales reafirma la decisión de los dos gobiernos representados por sus ministros de agricultura de "fundamentar y realizar los programas agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros que constan en el Acta de Rumichaca, tanto en lo referente a los proyectos comunes como a aquéllos cuya ejecución corresponde a cada uno de los dos países". Los dos ministros acordaron designar los técnicos necesarios para la realización de los estudios detallados de los proyectos requeridos tanto por parte de los ministerios como de los institutos especializados, de común acuerdo con la Secretaría Mixta Técnico Administrativa.

Igualmente, los Ministros acordaron solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo, a través de los mecanismos institucionales de integración fronteriza, “la asistencia técnica necesaria para formular junto con las contrapartes nacionales, los estudios previos a la presentación de las solicitudes de crédito para los programas comunes y nacionales consignados en el Acta de Rumichaca, y todos aquéllos que los organismos de integración fronteriza considera convenientes dentro de los sectores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros”.

También acordaron intensificar los esfuerzos para dar fiel y cabal cumplimiento al Convenio Cooperativo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Ecuador y la Organización Panamericana de la Salud, para desarrollar un programa de prevención y control de la fiebre aftosa en la región fronteriza colombo ecuatoriana, principalmente en lo relativo a:

- a. Vacunación sistemática, gratuita y obligatoria.
- b. Aplicación de medidas sanitarias, principalmente cuarentenarias, para controlar brotes de fiebre aftosa.
- c. Ampliación del programa de control sanitario a todo el territorio comprendido por el Acta de Rumichaca.

Finalmente, los dos ministros acordaron insistir en la necesidad de dar aplicación al Convenio de Sanidad Agropecuaria de la Organización Boliviana (OBSA), para lo cual se comprometieron a promover una reunión conjunta de sus componentes y a llevar adelante en forma bilateral los programas de sanidad agropecuaria hasta cuando la acción de OBSA se haga efectiva en los dos países.

Participaron en las conversaciones que tuvieron lugar en torno a la firma de la Declaración de Ipiales, el Gobernador de Nariño, doctor José María Salazar Bucheli; el

Cónsul de Colombia en Tuicán, doctor Hugo Escallón, Coordinador General, por parte de Colombia, del Programa de Integración Fronteriza; el Gobernador de la Provincia de Carchi, Ecuador, y demás miembros de su comitiva.

A través del Instituto Zooprofiláctico Colombiano, el Ministerio de Agricultura de Colombia ha colaborado decisivamente con asesoría técnica y con vacunas con el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador, para eliminar un brote de fiebre aftosa que se presentó en el vecino país. Se ha despachado al Ecuador un total de 417.000 vacunas.

PANAMÁ. Como se señala en la parte correspondiente al fomento ganadero, en mayo de 1967 tuvo lugar una reunión con representantes de Panamá y de otros países centroamericanos, para discutir las bases de un nuevo acuerdo para evitar que la fiebre aftosa se propague a Panamá y Centro América. Durante las discusiones, el Ministro de Agricultura de Colombia señaló la conveniencia de efectuar conversaciones con el Gobierno de Panamá, en un futuro próximo, para sentar las bases de un acuerdo fronterizo de cooperación entre Panamá y Colombia que abarque no solamente la fiebre aftosa sino también el desarrollo agropecuario en general.

Colombia está desarrollando considerablemente su agricultura en el Golfo de Urabá y en la región de Acandí, junto a la frontera con Panamá. A medida que avanzan los trabajos de la Carretera Panamericana en la región del Darién--Chocó, serán mayores las oportunidades de promover un desarrollo integral en la región fronteriza y será más necesario establecer, de común acuerdo entre los dos gobiernos, medidas sanitarias efectivas para impedir la propagación de enfermedades de los animales y de las plantas que no se han propagado de un país a otro, por la producción

natural de la región selvática que será penetrada por la Carretera Panamericana.

VENEZUELA. Con motivo de la transmisión del mando en Colombia, el Ministro de Agricultura y Cría de Venezuela, doctor Alejandro M. Osorio sostuvo conversaciones con el Ministro de Agricultura de Colombia, con miras a sentar las bases de un programa de cooperación entre los dos gobiernos en el campo agropecuario, dentro del marco de la Declaración de Bogotá y del programa de Integración Fronteriza. Las conversaciones continuaron en Caracas durante los días 11 y 12 de abril cuando el Ministro de Agricultura de Colombia visitó el hermano país. En Caracas, los dos ministros acordaron intensificar las gestiones que han venido adelantando para la cooperación de los dos países en el campo agropecuario en una Declaración que sería firmada tanto en San Cristóbal (Venezuela), como en Cúcuta (Colombia).

La Declaración contendría un preámbulo en el cual se haría referencia a la Confederación Hispano-Americana propuesta por el Libertador Simón Bolívar, a la Declaración de Bogotá y a los Acuerdos de los Presidentes de América en Punta del Este. En nombre de sus gobiernos, los ministros de Agricultura proclamarían la integración de Colombia y Venezuela en el sector agropecuario y su decisión de lograr plenamente su desarrollo económico y social y su participación justa en los beneficios del progreso de los países a través del proceso democrático mediante la acción conjunta en un programa internacional de cooperación bilateral. Este programa, que tiene ya el respaldo de estudios preliminares y del intercambio de misiones técnicas, abarca los siguientes aspectos:

- a. Establecimiento del sistema de consultas previas para

- armonizar las políticas de acción de las esferas internacionales y, en general, las interamericanas, en el campo agropecuario.
- b. Coordinación de los servicios de sanidad animal y vegetal a través de la Organización Bolivariana de Sanidad Agropecuaria (OBSA), cuyo establecimiento se acelerará.
 - c. Afirmación de la necesidad de dar alcance regional al Instituto Latinoamericano de Mercadeo (ILMA), iniciando su regionalización con la participación de los gobiernos que firmaron la Declaración de Bogotá.
 - d. Creación de una oficina de la FAO para el área del Caribe, con sede en Venezuela, y vigorización de la acción de la FAO en América Latina, en estrecha colaboración con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.
 - e. Establecimiento de una secretaría permanente de los Seminarios Panamericanos de Semillas con la colaboración financiera y técnica de un organismo internacional ligado a la agricultura, que bien podría ser la FAO o el IICA.
 - f. Fortalecimiento de las relaciones inter-universitarias en el campo de la enseñanza agrícola, especialmente en lo que hace relación a la ingeniería agrícola.
 - g. Decisión de intensificar los esfuerzos dentro del sector agropecuario para construir las bases materiales de la integración económica latinoamericana, mediante proyectos multinacionales para crear en forma progresiva, a partir de 1970, el mercado común latinoamericano que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de 15 años.
 - h. Realización de un esfuerzo vigoroso y sostenido para completar y modernizar la infraestructura física de la región fronteriza y formulación de sistemas y proyec-

- tos conjuntos referentes a las cuencas hidrográficas comunes a ambos países.
- i. Decisión de desarrollar un programa rural conjunto para el mejoramiento económico y social de la región de la Guajira colombiana y venezolana.
 - j. Apoyo a la celebración o fortalecimiento de los convenios internacionales sobre proyectos agrícolas básicos; fortalecimiento del sistema de consulta para incrementar el intercambio comercial entre los dos países; y estudio colectivo de fórmulas para la solución sensata del convenio del intercambio ilícito de productos agropecuarios.
 - k. Reiteración de la necesidad de coordinar las actividades de los dos países en el campo de la investigación agrícola e integración de los trabajos de investigación en lo posible en un programa conjunto.
 - l. Mejoramiento de los sistemas de crédito agrícola en general, y expansión y perfeccionamiento de los sistemas de crédito supervisado y de crédito dirigido para el sector campesino y mejoramiento de los sistemas de comercialización de productos agrícolas para intensificar los esfuerzos que realizan los dos países en el campo de la reforma agraria, y ampliar la cooperación mutua destinada a fortalecerla.
 - m. Reconocimiento de la necesidad de elevar la productividad agrícola y de diversificar la producción con el objeto de promover la mayor eficiencia económica y procurar las mejores condiciones posibles de competencia.
 - n. Estimular los programas regionales de desarrollo de las comunidades rurales para facilitar la incorporación del campesinado a la vida nacional y fortalecimiento de las cooperativas agrícolas.
 - o. Afirmación de la solidaridad de los dos países en el

apoyo de las organizaciones campesinas y cooperación mutua para vigorizarlas.

Con el propósito de formalizar el mecanismo para la implementación del Programa de Integración Colombo-Venezolana en el sector agrícola, se constituiría un comité integrado por sendos delegados permanentes de cada país, quienes serían los representantes personales de los dos ministros y ejercerían las funciones de coordinación, así como con sendos secretarios ejecutivos. Se celebrarían reuniones semestrales de los ministros de agricultura de ambos países a fin de evaluar el desenvolvimiento del programa, los progresos alcanzados y los obstáculos encontrados y planear las futuras acciones a tomar con el objeto de consolidar cada vez en mayor grado el Programa de Integración. Con el propósito de mantener informados a los sectores de la opinión pública vinculados al agro acerca de la marcha del programa y conocer su criterio, se celebrarían reuniones periódicas con representantes de dichos sectores.

Además de haber recibido en Colombia las honrosas visitas de los ministros de Agricultura de Costa Rica, doctor Guillermo Yglesias, de El Salvador, doctor David René Escalante, del Ecuador, doctor Homero Andrade y de Panamá, doctor Rubén Carles Jr., el Ministro de Agricultura tuvo también el agrado de recibir las visitas de los ministros de Agricultura de Surinám señor H. Radhakishum y de Costa de Marfil, señor Abdoulaye Sawadogo.

Inversiones públicas en el sector agropecuario

Las inversiones públicas en el sector agropecuario para 1967, fueron considerables, a saber:

EL CASO DE COLOMBIA

	Millones de \$
Ministerio de Agricultura	61.3
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)	244.8
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	77.3
Instituto Nacional de Abastecimientos (INA)	28.3
Instituto Nacional de Fomento Tabacalero	15.7
Instituto de Fomento Algodonero	5.6
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú (C. V. M.)	23.0
Banco Ganadero	30.0
Instituto Zooprofiláctico Colombiano	25.7
Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN)	7.0
Departamento Administrativo Nacional de Es- tadística (DANE)	2.4
TOTAL	521.1

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), recibirá 124.8 millones de pesos de los fondos de contrapartida generados por los préstamos de programas de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. Esa asignación va a ser destinada por el INCORA para financiar proyectos de irrigación y otras actividades inherentes a la reforma agraria, a través de un fondo rotatorio. El INCORA efectuará un estudio para determinar las tarifas que deberán aplicarse en los distritos de riego para el suministro de aguas en forma que permitan la conservación y/o amortización de las obras correspondientes. Igualmente, efectuará un estudio para determinar los recursos

complementarios que sean requeridos para colocar el programa de crédito supervisado sobre la base de autofinanciamiento, con el producto de los reembolsos de los créditos concedidos.

El Instituto Zooprofiláctico Colombiano destinará 15.2 millones para financiar los gastos que demande la producción de biológicos y 10.5 millones para atender los gastos que demanden los centros de investigación y diagnóstico veterinarios y los consultorios veterinarios que el Instituto está estableciendo principalmente en la costa atlántica. La campaña de control sanitario animal se centralizará en el Instituto Zooprofiláctico.

El aporte de 2.4 millones será utilizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para terminar, imprimir, y distribuir los resultados del censo de 1964 y para atender los gastos que demande el levantamiento de estadísticas agropecuarias por el sistema de muestreo.

Reestructuración del sector agropecuario

El estudio sobre "Organización Administrativa del Sector Agropecuario de Colombia", efectuado en 1966 por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, a pedido del INCORA, confirmó la multiplicidad de organismos que intervienen a distintos niveles en los programas de fomento agropecuario, la duplicidad de funciones de muchos de ellos y la desarticulación existente. También confirmó que el Gobierno colombiano está haciendo fuertes inversiones en el sector público y privado para las instituciones que tienen a su cargo la tarea de acelerar el desarrollo de la agricultura colombiana.

Durante 1966 las entidades del sector público y del sec-

tor privado movilizaron un total de 4.245 millones de pesos de los cuales 3.445 millones correspondieron a las entidades del sector público. Según ese estudio, la cartera agropecuaria de la Caja Agraria, la del Banco Cafetero y la del Banco Ganadero, sumaron 2.316 millones de pesos y los recursos de los ministerios, de los departamentos administrativos, de los establecimientos públicos (excluidos la Caja Agraria y los bancos), las corporaciones regionales, las secretarías departamentales de agricultura y el sector privado sumaron 2.029 millones.

El personal vinculado a las instituciones del sector agropecuario arrojó un total de 32.369 personas de las cuales 24,8% está representado por el personal de la Caja Agraria; el 8,7% por el del Banco Cafetero; el 7,2% por el del Servicio Nacional de Aprendizaje; el 6,4% por el del Ministerio de Educación; el 6,1% por el de la Federación Nacional de Cafeteros; el 6,1% por el de las Secretarías Departamentales de Agricultura y el 5,1% por el del INCORA. El del Ministerio de Agricultura representa solamente el 2,7% del total del personal.

De las 32.369 personas vinculadas a esas instituciones, el 6,05% es personal directivo; el 32,30% personal administrativo; el 24,21% personal profesional y técnico; el 35,51% personal de servicios; y el 1,93% personal de otros tipos. El estudio abarcó 76 instituciones incluyendo las 18 secretarías departamentales de agricultura y 18 fondos ganaderos.

Con el fin de darle al Ministerio de Agricultura los instrumentos de acción necesarios para que pueda cumplir cabalmente sus funciones fundamentales de planeación y programación del desarrollo agropecuario; organización de las asociaciones de campesinos; reglamentación de las normas reguladoras de la producción agropecuaria; y articulación eficaz de la acción de los diversos organismos del sector agro-

pecuario para que puedan desarrollar una eficiente labor de conjunto como organismos ejecutores de la política agropecuaria dirigida por el Ministerio de Agricultura, se preparó, después de un estudio cuidadoso cotejado con la experiencia real de la operación del sistema vigente, un proyecto de ley sobre reestructuración del sector agropecuario. En este proyecto de ley se propone lo siguiente¹:

- a. Acabar de quitarle al Ministerio de Agricultura las funciones propiamente operativas que se le han venido eliminando en los últimos años y fortalecerlo para que pueda cumplir cabalmente su función como organismo rector de la política agropecuaria.
- b. Reagrupar los organismos del sector agropecuario vinculados actualmente en diversas formas, algunas muy indirectas, al Ministerio de Agricultura, para dejar solamente 7 y adscribirlos al Ministerio como organismos ejecutores de la política agropecuaria del Gobierno en los siguientes campos: crédito rural; investigación, educación y extensión; reforma agraria y colonización; comercialización y abastecimiento urbano; desarrollo de los recursos naturales renovables; fomento agrícola; y fomento pecuario.
- c. Constituir un Consejo Nacional de Política Agropecuaria, integrado por el Ministro de Agricultura, quien lo presidirá, y por los gerentes o directores de los siete organismos del sector que quedarán adscritos al Ministerio de Agricultura. El Consejo analizará el plan de desarrollo agropecuario, los programas globales de producción, los proyectos de presupuesto y los planes de inversión de todo el sector agropecuario con

¹ Ver páginas 165-203. Cap. 6. - Reestructuración del Sector Agropecuario.

el fin de asegurar una adecuada complementación de los programas y servicios; asesorará al Ministro en el estudio de los problemas de política agropecuaria que someta a su consideración y cumplirá otras funciones muy importantes como el organismo rector máximo de la política agropecuaria del Gobierno.

- d. Crear en cada Departamento un Servicio de Acción Rural para articular eficazmente al nivel departamental y local los servicios del Ministerio de Agricultura, de los institutos descentralizados, de las secretarías de agricultura y de los otros organismos del sector agropecuario. Cada servicio contará con un consejo departamental de acción rural, un director departamental de acción rural, secretarías técnicas de planeamiento, organización campesina, regulación, comunicación, jurídica y administrativa y con unidades municipales y unidades regionales; las primeras para coordinar los servicios de los diversos organismos al nivel municipal y las segundas para transformar fundamentalmente determinadas regiones que requieren la acción conjunta de diversos organismos, dentro de un solo programa conjunto de acción, bajo el comando de un solo director y con personal asignado por los diversos organismos participantes que trabajarán en una misma sede física y operarán como un equipo.
- e. Dictar disposiciones generales sobre otros aspectos en relación con el crédito agropecuario, forestal y pesquero; el registro de asociaciones gremiales de productores que tengan contratos con el Ministerio de Agricultura, por los organismos del sector agropecuario adscritos al mismo, y otras disposiciones requeridas para darle impulso al sector agropecuario.

8

**EL MINISTERIO
DE AGRICULTURA
DE COLOMBIA
Y LOS ORGANISMOS
DEL SECTOR
PUBLICO
AGROPECUARIO**

Resumiría en tres puntos los factores que limitan la influencia y la acción de un ministerio de agricultura: UNO: los otros organismos públicos fuera del sector agropecuario; DOS: la debilidad del ministerio de agricultura; y TRES: el poderío de los otros organismos del sector agropecuario. Cuando me hice cargo de ese puesto, llegué rápidamente a la conclusión de que el hombre que menos podía influir en el desarrollo de la política agrícola era el ministro de agricultura, si operaba dentro del ministerio. Hice todo lo posible para cambiar esa imagen. Al final, ya había un poco más de conciencia de que el ministerio de agricultura sí tiene que ver con la política para el desarrollo agrícola. Creo que al terminar la administración del Presidente Lleras Restrepo habrá una situación diferente, con una estructura distinta.

Veamos el primero de los tres puntos mencionados: el de

Transcripción de la exposición hecha en la Mesa Redonda sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria. IN Mesas Redondas del Consejo Técnico Consultivo, Decimotercera Reunión. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, San José, Costa Rica, abril de 1968.

los organismos públicos que están fuera del sector agropecuario. Ya todos ustedes lo han dicho: se trata de que el Gobierno haga una política agrícola; no de que un Ministerio de Agricultura aislado trate de hacerla. Si se cuenta con un Gobierno interesado en la agricultura, como pasa en el caso del Gobierno colombiano, con un Presidente que está haciendo una política agrícola vigorosa, entonces sí se pueden coordinar y articular los distintos organismos, bien sea institucionalmente o a base de la influencia del Presidente, para hacer una política integral, porque el Ministerio de Agricultura solo no puede hacer nada. Esos organismos fuera del sector agropecuario, que en el caso colombiano, repito, se parecen mucho a los de otros países, tienen influencia bastante grande y muy decisiva sobre lo que puede o no puede hacer el Ministerio de Agricultura. Todos ustedes los conocen, voy a mencionar sólo los principales.

Pondría en primera instancia el Departamento Nacional de Planeación o la Oficina de Planificación de la Presidencia, o como se llame en cada país. En el mundo moderno en que las inversiones públicas dependen considerablemente de la ayuda exterior, la Oficina de Planeación tiene la llave del desarrollo agrícola y del funcionamiento, bueno o malo, de los organismos del sector. Si el Ministro de Agricultura trabaja atado con Planeación, puede hacer una política agraria vigorosa. En el caso colombiano las inversiones públicas en el sector agropecuario se triplicaron en un año, a base simplemente de usar esos recursos y de irrigarlos en una forma más armónica.

El otro Ministerio —ya lo mencionaron ustedes— que tiene una influencia decisiva, es el Ministerio de Hacienda. Los funcionarios del Ministerio de Hacienda frecuentemente tienen más poder que el Ministro de Agricultura y muchas veces el Ministro de Hacienda tiene más influencia en la política agropecuaria que el Ministro de Agricultura; por

ejemplo, los incentivos tributarios y el crédito atraen capitales hacia la agricultura, o la desestimulan, según sea la política. El Ministro de Hacienda debería de ser solamente un Ministro del Tesoro, para que la política económica la maneje un Ministro de Política Económica, como era el plan del Presidente Lleras Restrepo. Hay países que lo han hecho a través de un Ministro de Planificación. En todo caso, no es conveniente que la política económica dependa de los que manejan las finanzas, que tienden a regularla de acuerdo con la situación financiera y no con un criterio de desarrollo económico.

El Ministro de Educación —también lo han mencionado ustedes— tiene influencia decisiva, porque sin educación no vamos a ninguna parte. El Ministro de Relaciones Exteriores también es un elemento clave, porque hoy día la política del Ministerio de Agricultura gira fundamentalmente en torno de los planes de integración, de la ayuda externa, de las nuevas posibilidades de vender en el exterior. De modo que hoy día el Ministro de Agricultura tiene que ir muy de mano en mano con el Ministro de Relaciones Exteriores, porque solo no puede caminar en ese campo. El Ministro de Obras Públicas también tiene una importancia decisiva para poder movilizar la agricultura. Lo mismo el Ministro de Salud Pública y que el Ministro de Trabajo, que en el caso colombiano tiene que ver con todas las cooperativas, los sindicatos y con una serie de factores más. Como en otros países, el Ministro de Fomento es un hombre clave; frecuentemente es el «enemigo» número uno del Ministro de Agricultura, ya que sus políticas de defensa del consumidor y de los industriales son muchas veces antagónicas de las políticas de estímulo y desarrollo de la agricultura.

En el caso colombiano, afortunadamente, el Ministro de Fomento era el mejor aliado del Ministro de Agricultura; era agricultor, entendía los problemas de la agricultura y

entre los dos buscábamos soluciones a los problemas de la leche y su beneficio industrial, el trigo y los molineros, el algodón y la industria textil. El Ministerio de Defensa, también tiene mucho que ver hoy día con la agricultura.

Todos estos ministerios tienen que intervenir y que participar, si se va a hacer una política agrícola. El Ministerio de Agricultura es apenas una fracción, un segmento de ese conjunto de poderes, pero puede ser el elemento catalítico decisivo. Y si el Ministro de Agricultura no está pensando que su propio despacho, su pequeña parcela burocrática, es lo importante, y se dedica más bien a trabajar con sus colegas, como lo hicimos nosotros, puede multiplicar y aumentar considerablemente el trabajo y la importancia del Ministerio de Agricultura, sin que le den más funciones; puede hacer mucho, como logramos hacerlo nosotros, llevándose bien con sus colegas de gabinete. Y trabajando con ellos.

El segundo factor es la debilidad del Ministerio de Agricultura. Puede que en algún país haya un Ministerio de Agricultura fuerte, lo debe haber, pero creo que en la mayoría de nuestros países, los ministerios de este ramo son débiles, son poco eficientes, son poco operantes. No todos los países se pueden dar el lujo de tener como ministros de agricultura a profesionales tan calificados como Rafael García Mata, Guillermo Yglesias, Orlando Olcese, Hugo Trivelli, Enrique Blair, Alejandro Osorio. Esa debilidad intrínseca de los Ministerios de Agricultura es aún mayor en contraste con el poderío de los otros organismos del sector. Ya lo puntualizaron algunos de ustedes acá, principalmente el Ministro Yglesias: es muy fácil conseguirle dinero a los organismos especializados, pero el Ministerio de Agricultura no se fortalece simultáneamente. En Colombia conseguimos mucho dinero para el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), para la Caja Agraria, para el Instituto de Mercadeo Agrícola, para otros organismos. Como Ministro de Agricultura po-

día influir bastante y conseguí bastante para los otros organismos, pero no lograba conseguir dinero para el propio Ministerio de Agricultura. Eso era imposible.

Decidimos entonces acabar de quitarle al Ministerio de Agricultura las pocas funciones operativas que tenía y que no podía atender bien; hacer que no fuera un organismo operativo. En esto me refiero solamente a la experiencia colombiana, porque no hay una solución igual para todos los casos. En el caso de Colombia hemos querido convertir al Ministerio de Agricultura, y lo estamos convirtiendo, en un organismo de planificación, de articulación, de programación y de supervisión, dotándolo de la estructura y de los recursos necesarios para que cumpla bien esas funciones que sí son vitales para movilizar la agricultura. Claro que las funciones de regulación tiene que hacerlas un organismo estatal. Pero aún así dictando la política, la regulación puede encomendarse a otros organismos, para que el Ministerio no se quede solamente con los servicios de vigilancia y con los inspectores, con los problemas y sin los medios de acción.

Como dijo con toda claridad el Ministro Yglesias, entre más ayuda externa se reciba, y más nos ayude el Banco Interamericano, y más nos ayude la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) con sus proyectos del Fondo Especial, y más nos ayude el Banco Mundial, más vamos a estrangular y aniquilar a los Ministerios de Agricultura. En el caso del Ministro de Agricultura de Colombia, éste es miembro de las juntas directivas de más de 30 instituciones, que se reúnen semanalmente. El Ministro debe presidirlas casi todas sin tener ningún elemento de acción y sin tener el Ministerio estructurado en ninguna forma para poder atender esas responsabilidades. En Colombia tomamos algunas medidas para hacerle frente a esa situación de inmediato, sin ponernos a reestructurar el Ministerio, y nos fue bien. Obviamente

el Ministerio de Agricultura no puede intervenir en crédito agrícola si no tiene un solo funcionario en crédito agrícola, ni puede intervenir en mercadeo si no tiene a nadie que sepa de mercadeo, ni puede intervenir en reforma agraria si no tiene a nadie que sepa de reforma agraria. En el caso de Colombia, organizamos un equipo de asesores del Ministro de Agricultura, que funcionó muy bien, y nos permitió influir a nivel de la política en las juntas directivas de los diversos organismos en los cuales tenía representación el Ministerio.

La debilidad del Ministerio de Agricultura podría resumirse en seis puntos: PRIMERO, carencia de poder político. Cualquier congreso nacional —ciertamente es el caso de Colombia— está constituido por un buen número de agricultores y ganaderos; sin embargo, no tenemos apoyo vigoroso y respaldo fuerte en los congresos para las políticas agrícolas. Existiendo en los congresos toda la fuerza política para hacer de la agricultura la palanca fundamental del desarrollo económico, no hay en ellos grupos organizados de poder político que den al Ministerio de Agricultura los instrumentos de acción necesarios para actuar vigorosamente.

El gran movimiento de organización campesina que ha puesto en marcha en Colombia el Presidente Lleras Restrepo a través del Ministerio de Agricultura le dará mayor poder político al Ministerio de Agricultura porque será el Ministerio de los campesinos. Ahora la gente del campo comienza a sentir que el Ministerio de Agricultura los respalda, los apoya y los moviliza.

El SEGUNDO punto es la debilidad del presupuesto, la anemia presupuestal. Esto ya ha sido discutido en las mesas redondas y no hay necesidad de entrar en más detalles.

El TERCERO, que es muy importante, es el del personal; la falta de personal capacitado, realmente preparado. Hay gente muy buena; en Colombia encontré gente muy buena.

Pero sencillamente por la desarticulación, el desorden, la falta de políticas —o el exceso de política— es un personal que se siente marginado y no está a tono con los problemas.

El CUARTO punto, o sea, la administración, los principios, prácticas y métodos de la administración pública, en el caso colombiano, los resumiría simplemente en una palabra: son un desastre. La administración pública colombiana está en proceso de un reajuste total que va a emprender el Presidente, porque no es eficiente, no es moderna; es una administración muy defectuosa.

El QUINTO punto, es la planeación. El Ministerio de Agricultura no tenía prácticamente nada que ver con la planeación del sector agropecuario. No teníamos gente que trabajara en planeación. En Venezuela y Perú han superado ese problema; allí el Ministerio de Agricultura participa directamente en la planeación sectorial agropecuaria. Eso está en proceso de corrección en Colombia. Allí montamos un programa conjunto con el Departamento de Planeación de la Presidencia. Fue un acuerdo informal que se formalizó en el Proyecto de Ley sobre Reestructuración del Sector Agropecuario que presenté al Senado de la República.

El SEXTO punto, es la debilidad de la irradiación externa del Ministerio, dentro del país. En la parte central, en la capital, hay cierta concentración de poder y cierta concentración de decisiones. Pero esas decisiones se van debilitando a medida que se van irradiando hacia la periferia; al agricultor le llegan solamente ondas de lo que pudo haber sido un gran movimiento vigoroso, dinámico, de impulso, en el despacho del Ministro. También ocurre lo contrario: las necesidades e intereses de los campesinos mismos, raramente llegan hasta el despacho del Ministro; la organización de asociaciones campesinas corregirá esa falla.

La debilidad del Ministerio es mayor en contraste con el poderío de los otros organismos del sector agropecuario.

Los más importantes son, tal vez, los de las instituciones de crédito. En Colombia hay instituciones muy fuertes, que operan programas de desarrollo agrícola complementarios a los de crédito, y llegan a todos los municipios del país, como la Caja de Crédito Agrario. Por otra parte, están las asociaciones gremiales que operan en cada país, que también son fuerzas poderosas que pueden ayudar al progreso o impedir que se progrese; que pueden contribuir a la formulación de políticas, o pueden impedir que se formulen políticas; pueden ayudar a que se hagan programas o pueden impedir que se hagan programas. En el caso colombiano logramos que las asociaciones gremiales contribuyeran a la formulación de la política, con ideas y con planes, reservándose el Gobierno naturalmente la facultad de decidir, porque una política hecha con retazos no es política. Logramos que el sector privado participara activamente en los planes de producción, como entiendo que es el caso en otros países, como Venezuela. Un Ministerio de Agricultura que no cuente con el respaldo de los productores no va a ninguna parte. Creo que en el año que estuve en Colombia los agricultores tuvieron un aliado en el Ministerio de Agricultura y respetaron el poder de decisión del Ministerio.

La solución de todo eso, en nuestro caso, no era reestructurar el Ministerio de Agricultura en sí, lo cual tenía poca importancia, sino reestructurar el «conjunto de los organismos del sector agropecuario», incluyendo el propio Ministerio. Consideramos que era necesario reestructurar la totalidad del sector agropecuario para que el Ministerio de Agricultura fuera realmente el rector de la política agropecuaria.

Con base en un estudio que efectuó a pedido del gobierno de Colombia el IICA, a través del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-

CIRA), presentamos un proyecto de ley al Senado de la República que actualmente está en manos del Ministro de Agricultura, Ing. Enrique Blair y del Presidente Lleras Restrepo, ya que el Congreso Nacional le otorgó al Presidente facultades extraordinarias para reorganizar la administración pública. Mediante este proyecto de ley los organismos públicos del sector agropecuario se convertirán en las ramas ejecutivas y de acción del Ministerio de Agricultura, manteniendo su autonomía operativa. Los gerentes de esos organismos participarán directamente en la formulación de la política agropecuaria y de los planes de desarrollo agropecuario a través del Consejo de Política Agropecuaria, que presidirá el Ministro, y del cual formarán parte. Lo contrario sería igualmente perjudicial, ya que dentro de nuestras situaciones y modo de actuar, sería fatal que un ministerio de agricultura todopoderoso le dictara a los organismos del sector agropecuario su política y sus programas. Por otra parte, el sector privado participará en la elaboración de esos planes.

La misma estructura se repetirá a los niveles departamentales y locales, para ver si se logra una coordinación en todo nivel. No ganaríamos nada con una coordinación a nivel nacional si no tenemos una coordinación a nivel municipal, porque es en el municipio donde se hace o deshace, se avanza o no se avanza, en el caso colombiano. Todo lo demás puede quedar en los libros, en las memorias, pero es en cada municipio y en cada finca donde está la clave del desarrollo agrícola.

9

**ORGANIZACION
DEL SECTOR
AGROPECUARIO:
EL CASO
DE COLOMBIA**

Lamento profundamente que el Ministro de Agricultura de Colombia, Ing. Enrique Blair, que tenía todo preparado para venir a este panel y presentar aquí personalmente el caso de Colombia, no haya podido hacerlo, porque hubiera podido ponernos al día en los desarrollos más recientes sobre lo que ha ocurrido en la reestructuración institucional que comenzó en Colombia hace un par de años en el sector público agropecuario. No ha podido venir porque aparentemente está dejando de ser Ministro esta semana. Tampoco han podido venir, por parecida razón, los otros representantes de Colombia, ya que uno de ellos posiblemente va a ser su sucesor. Así es que, somos víctimas del proceso de desarrollo institucional de América Latina.

Por ello tengo que hacer la presentación del caso, aclarando a ustedes que voy a hablar más que todo, sobre la forma cómo lo planeamos; lo que encontramos y lo que propusimos al Senado de la República en el Proyecto de

Transcripción de la exposición hecha en el Panel sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina. Trabajos presentados.

Turrialba, IICA, 1968

Ley sobre Reestructuración del Sector Agropecuario que presentamos el 25 de julio de 1967¹. El doctor Emilio Araujo, Director del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA) que operamos en Bogotá como parte del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, y quien es nuestro jefe de programas en Colombia, presentará el trabajo preparado por el Ministro Blair y uno de sus asesores, el Ing. Alberto Franco, economista agrícola del IICA-CIRA. En ese trabajo se reseñan las bases de la política agropecuaria del Gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo y las mejoras que se han introducido en el Ministerio de Agricultura y en los organismos del sector público agropecuario, mientras entra en vigor la reestructuración que el Gobierno de Colombia pondrá en marcha de acuerdo con las facultades extraordinarias que posteriormente le otorgó el Congreso al Presidente de la República para reorganizar la administración pública.

Voy a referirme también al informe del estudio que efectuamos en 1966, a pedido del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), sobre la organización del sector agropecuario en Colombia, el cual dirigió Eugenio Herrera, entonces especialista en administración pública del IICA-CIRA, de modo especial al gráfico que presenta los organismos participantes en el sector agropecuario. Fue éste el primer estudio de ese tipo efectuado por el IICA².

- ¹ SAMPER G. Armando. Reestructuración del Sector Agropecuario. Bogotá, Ministerio de Agricultura, 1967. 127 pp. Serie de Planeamiento N° 3.
- ² INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS, ZONA ANDINA. Organización administrativa del sector agropecuario de Colombia. Bogotá, Centro Interamericano de Reforma Agraria; 1966. 5 v.

Estudios sobre el sector agropecuario en Colombia

Cuando llegué a Colombia en agosto de 1966, era la iniciación de un nuevo gobierno; un gobierno llamado de transformación nacional, o sea, un gobierno comprometido a realizar cambios de fondo en la vida colombiana. Tuve la suerte de ser beneficiario de un estudio que aprovechaba la experiencia de otro estudio similar efectuado por el Lic. Herrera en Chile, en el que analizaba el complejo institucional de Colombia en el sector agropecuario. Fue una ayuda extraordinariamente útil, más para mí que andaba por acá metido en un organismo internacional y aunque le seguía la pista a las cosas de Colombia, no podía tener tal conocimiento íntimo de las instituciones. De modo que tuve a mano toda la documentación necesaria; una especie de fotografía exacta, completa y rápida de lo que era la organización del sector agropecuario en Colombia en ese momento.

El Presidente electo había organizado unos comités operativos para que nos ayudaran en la tarea de comenzar a planear la política agropecuaria que se quería desarrollar y me había designado como coordinador de esos comités operativos. El IICA nos prestó a Enrique Blair para que nos ayudara en esa labor. Por tanto, antes de que el nuevo Gobierno iniciara sus funciones, teníamos lista una serie de trabajos sobre política agropecuaria en los principales aspectos que nos interesaban. Además, en el IICA-CIRA tuvimos una serie de reuniones informales con funcionarios internacionales que poseían experiencia en organismos públicos del sector agropecuario de otros países, como Emilio Araujo, (en Brasil), Eugenio Herrera y Virgilio Mannarelli (en Chile), Antonio Merchán (en Venezuela), Efraim Morales (en Costa Rica) y Alberto Franco y Mario Suárez Melo (en

Colombia). Todo esto nos permitió comenzar a actuar rápidamente al iniciarse el Gobierno el 7 de agosto de 1966.

Voy a explicarles primero cuál era la estructura existente en aquel momento; después procuraré interpretarla en términos de los cinco factores más importantes¹; luego les presentaré un vistazo muy rápido acerca de cuáles fueron los cambios principales que se introdujeron o que están ya en proceso de institucionalizarse.

Los organismos participantes en el sector agropecuario están agrupados en tres grandes sectores:

1. Sector público centralizado, que abarca la Presidencia de la República, los Ministerios, los departamentos administrativos y los órganos de control.
2. Sector descentralizado, que incluye los organismos autónomos y semi-oficiales.
3. Sector privado, que incluye las diversas asociaciones gremiales y entidades privadas de servicio público, lo mismo que los bancos.

También hay que tener en cuenta los 18 gobiernos departamentales.

La Presidencia de la República

La Presidencia de la República es el eje de todo el sistema. Así tiene que ser. Considero que no es posible tener una política agraria vigorosa, una política agropecuaria de verdadero impacto, de verdadero alcance y empuje, si el propio Presidente de la República no se interesa vitalmente en la agricultura como un factor decisivo para

¹ Tierra y agua; trabajo y educación; asistencia técnica e investigación; crédito; y comercialización. Ver páginas 327-329.

el desarrollo económico de un país. En el caso de Colombia, el Presidente Lleras Restrepo conocía a fondo los problemas agropecuarios del país; los conoce íntimamente en todas sus dimensiones. Tenía una serie de ideas ya maduras sobre los cambios estructurales que debían hacerse, y coincidimos bien en nuestros puntos de vista. Fue una coincidencia afortunada. Los puntos de vista que el Presidente tenía, por haber vivido el proceso colombiano por dentro, coincidían con el enfoque que yo tenía, de acuerdo con la experiencia que había adquirido desde un cargo internacional. De modo que hubo una identidad total de enfoques, de pareceres, de políticas, de modos de actuar. No creo que todos tengan esa fortuna de encontrar un respaldo tan sólido, tan firme y tan decidido de un Presidente de la República en la política y en la organización del sector, como la tuvimos nosotros en Colombia.

La alternativa: acabar con el Ministerio de Agricultura o darle jurisdicción sobre todo el sector agropecuario

Este asunto es muy importante, porque, como vamos a verlo, en el momento en que me tocó asumir el Ministerio de Agricultura, éste se encontraba muy débil y desprestigiado. Como dije entonces al Presidente, el organismo que menos influía en la política agropecuaria de Colombia era el Ministerio de Agricultura, no obstante que primaba la idea de que debía ser el rector de la política agropecuaria. A medida que se habían creado diversos organismos descentralizados, se le habían restado funciones y atribuciones al Ministerio de Agricultura. En el caso colombiano, al Ministerio de Agricultura se le habían ido dejando solamente las funciones que nadie quería o podía hacer; le quedaban

solamente las funciones que son generalmente las más incómodas, como las de regulación, que son casi de policía, sin los recursos, sin los medios y sin la capacidad de acción necesaria para hacer las cosas bien hechas. Por tanto, se necesitaba ante todo el respaldo del Presidente de la República para llegar a configurar una política a través de una serie de organismos dispersos. Sin contar con un departamento de planeación debidamente organizado, y sin poder reestructurar de inmediato los organismos, había que proceder, primero que todo, a efectuar cambios dentro de lo que existía y buscar la forma de operar mejor con lo que había, sin ser muy optimistas con respecto a que los cambios formales de estructura pudieran hacerse rápidamente.

No quiero decir, en modo alguno, que no se estuviera trabajando en el Ministerio; al contrario, se estaba haciendo una labor meritoria con las escasas atribuciones y el poco respaldo que el Ministerio tenía. La concepción del rol del Ministerio impedía que tuviera un radio de acción más amplio y un impacto mayor. La gente que trabajaba en el Ministerio tenía buena voluntad de servicio. Daniel Mesa Bernal, quien durante varios años fue Director del Ministerio, hizo un esfuerzo extraordinario para dar a éste el mayor alcance posible dentro de la situación que existía. Pero había que darle mayor dinamismo, mayor impulso, sin esperar una reorganización total de la administración pública y sin esperar siquiera una reorganización solamente del propio Ministerio de Agricultura. No valía la pena dedicar mucho tiempo a administrar el Ministerio en sí, que influía muy poco en los programas agrícolas del país.

Hablamos con el Presidente Lleras de la necesidad de tomar una de estas dos decisiones: o acabar con el Ministerio de Agricultura; o darle un rol diferente para que se convirtiera realmente en el organismo rector de la política agropecuaria de Colombia. Es decir: al aceptar el cargo

aceptaba también que sería el último Ministro de Agricultura de Colombia, el enterrador del Ministerio; o el primer Ministro de un organismo rector, capaz de impulsar vigorosamente la agricultura. Analizamos las alternativas y llegamos a la conclusión de que enterrar el Ministerio de Agricultura, eliminarlo y acabarlo, equivalía a dejar prácticamente acéfalo el sector económico más importante de Colombia; era dejarlo sin dirección política, sin dirección económica, sin capacidad para programar. Era por otra parte subordinar a otros intereses la dirección política y los asuntos agropecuarios, ya que si se eliminaba el Ministerio de Agricultura, no se eliminaba la función; se produciría un vacío, que alguien tendría que llenar; alguien tenía que asumir las funciones del Ministerio de Agricultura. En Cuba hace alguien tiempo —no se cuál es la situación actual— eliminaron el Ministerio de Agricultura y traspasaron las funciones al Instituto de Reforma Agraria.

Llegamos, en resumen, a la conclusión de que no se podía pensar en eliminar el Ministerio de Agricultura de Colombia, descuartizarlo y entregar el ejercicio de sus funciones a diversos organismos, poderosos, vigorosos, bien financiados, bien equipados, que tenían su propia política agropecuaria y que precisamente, no le pondrían ninguna atención y no querían interferencia ni intervención alguna del Ministerio de Agricultura. En otras palabras, había tantas políticas agropecuarias como organismos descentralizados, y en la práctica, por la debilidad del Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación cumplía las funciones que debía cumplir el Ministerio en relación con las determinaciones de la política agropecuaria.

La planeación sectorial

Cuando me tocó empezar a manejar estos asuntos, me

citaban a reuniones convocadas por el Departamento de Planeación como si el Ministerio fuera uno más de los numerosos organismos que tenían que ver con el sector agropecuario. Allí íbamos a decir en qué forma pensábamos invertir los modestísimos recursos del Ministerio de Agricultura para seguir haciendo, mal hechas, las cosas que se estaban haciendo mal. A nadie se le ocurría pensar que el Ministro de Agricultura tenía algo que ver con la política de los otros organismos del sector, que eran poderosos e independientes. A pesar de que el Ministro era presidente de la junta directiva de esos organismos y tenía un poco de apariencias formales de dirección y de poder, en la práctica por atrofia institucional del Ministerio de Agricultura, no las tenía.

De modo que, en la práctica, aquéllo era lo que estaba ocurriendo: que la política agropecuaria y la política del sector público la estaban haciendo directamente el Departamento Nacional de Planeación y los organismos descentralizados; en tanto que la Oficina de Planeación Sectorial no estaba haciendo nada que se pareciera a planeación sectorial; era la oficina más débil, más pobre y más mal manejada que tenía el Ministerio. Comparto plenamente lo que dijo Jesús González, asesor de planeación de la CEPAL en el Ministerio de Agricultura de Chile, o sea, que la planeación sectorial debe hacerse en los Ministerios de Agricultura, físicamente ubicada en ellos, con el respaldo y la autoridad del Ministro de Agricultura, pero dentro del plan nacional de desarrollo y directamente vinculada a la Oficina Nacional de Planeación. Cuando falla uno de esos dos aspectos, falla la planeación. Si el Ministerio de Agricultura no hace la planeación sectorial por atrofia del Ministerio, la oficina nacional de planeación se excede en su función general y domina la planeación sectorial; o viceversa, si hay una planeación sectorial agrícola excesivamente

vigorosa y fuerte, se descuadra de los otros factores que influyen en la política agropecuaria que están fuera de la órbita y el alcance del Ministerio de Agricultura. Una de las primeras medidas que tomamos en Colombia, por tanto, fue vigorizar el rol del Ministerio de Agricultura para que asumiera su liderazgo en la planeación sectorial.

Los ministerios que tienen que ver con el sector agropecuario

Doy particular importancia al rol de la Presidencia de la República, porque hay un buen número de ministerios que tienen que ver directamente con determinados aspectos del desarrollo agropecuario. En el caso de Colombia son:

- a. **EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA.** Ciertamente una buena parte de los problemas del desarrollo agrícola en nuestros países, son problemas de sanidad ambiental y de salud. De allí la importancia de las campañas de saneamiento ambiental (como aguas), de nutrición, de control de la malaria, de los parásitos intestinales, que adelanta el Ministerio de Salud Pública. Son todos factores que afectan la capacidad del trabajador y del campesino como fuerza productiva y son del resorte del Ministerio de Salud Pública. He aquí por qué procuré en Colombia mantenerme en contacto continuo con el Ministro de Salud Pública. El Instituto Nacional de Nutrición, que es un instituto de investigación, de capacitación y servicio público, está muy bien organizado y actúa con gran eficiencia. Depende del Ministerio de Salud Pública y el Ministro de Agricultura tiene asiento en su junta directiva. Este Instituto tenía el problema de que

sus planes, sus conocimientos sobre las condiciones nutritivas de los alimentos y de los aspectos de las dietas, etc., estaban mucho más avanzados que los planes de política nacional de producción y por tanto, no podía relacionarlos. Buscaban ansiosamente la manera de que el Ministerio de Agricultura les diera más luces y les diera más ideas de cómo relacionar las campañas de nutrición con las campañas de producción agrícola y que hubiera entre las dos una relación más estrecha.

- b. **MINISTERIO DE DEFENSA.** Las fuerzas armadas de Colombia, como los ejércitos en algunos otros países, tienen hoy día campañas cívico-militares de diversa índole en distintas zonas del país, principalmente en zonas que fueron afectadas por la violencia. Por tanto, el Ministerio de Defensa es un instrumento importante para adelantar, por ejemplo, programas de colonización. El INCORA y el Ministerio de Defensa han organizado colonias agrícolas en zonas afectadas por la violencia que se están reincorporando a la vida civil normal. Son colonias agrícolas, o sea, que tienen una organización y un sistema de abastecimientos y de manejo de tipo militar.
- c. **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.** Es este otro ministerio con el cual nosotros teníamos una relación muy estrecha en el Ministerio de Agricultura. No solamente en relación con el Plan Vial nacional y con todo el problema de la infraestructura de transportes que en países montañosos como Colombia es una clave decisiva del desarrollo, sino también porque maneja el programa de caminos vecinales y de vías de penetración para las zonas rurales.
- d. **MINISTERIO DE TRABAJO.** También tenía bastante relación con el Ministerio de Agricultura. En Co-

lombia no se ha desarrollado mucho el sindicalismo agrícola, de modo que desde ese punto de vista no era mucha la relación; pero del Ministerio de Trabajo depende el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que es un servicio que en Colombia está operando muy bien. El SENA ha establecido programas de adiestramiento para obreros y personal especializado, tanto urbano como rural. El programa agrícola del SENA ha recibido un vigoroso impulso; ofrece cursos para tractoristas, y otros especiales para campesinos sobre diversas prácticas de cultivos y manejo de animales. Es un instituto bien financiado, operado con mucha eficiencia. Además, el Ministerio de Trabajo tenía una División de Organización Campesina, que no funcionaba como debía funcionar, pero que de todos modos era un nexo adicional que teníamos.

- e. **MINISTERIO DE GOBIERNO.** En Colombia es el de más alto rango en el gabinete. Para el Ministerio de Agricultura era indispensable mantenerse en estrecho contacto con este ministerio, ya que maneja las campañas de acción comunal establecidas durante el Gobierno del Presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Estas campañas de auto-ayuda a la comunidad han tenido un gran impacto y están contribuyendo vigorosamente a que los servicios públicos, sobre todo los de construcción de vías de acceso, escuelas y otras obras de progreso comunal, no sean solamente iniciativas del Gobierno, sino que cuenten también con la participación activa de la comunidad que suministra mano de obra, materiales y servicios. Estos movimientos se han impulsado en otros países con participación popular. El movimiento de Colombia, que cuenta ya con juntas de acción comu-

nal en casi todos los municipios del país, fue reforzado por el Presidente Lleras Restrepo con un movimiento de integración popular, de mayor alcance aún. Por ello, las actividades de organización campesina que iniciamos en el Ministerio de Agricultura quedaron enmarcadas dentro del movimiento de acción comunal y de integración popular. Obviamente, en un país como Colombia donde casi la mitad de la población vive en el campo, las comunidades son ante todo rurales y tienen problemas fundamentalmente rurales. Se llegó a pensar incluso en el Ministerio de Gobierno que al organizar nosotros a los campesinos por acción directa del Ministerio de Agricultura, en asociaciones de usuarios de los servicios públicos del sector agropecuario, estábamos invadiendo las prerrogativas y el campo de las juntas de acción comunal y del Ministerio de Gobierno. Afortunadamente se llegó a aclarar satisfactoriamente que la organización campesina era un refuerzo a la integración popular y que las juntas de acción comunal podían operar como asociaciones de usuarios.

- f. EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Obviamente el Ministerio de Educación tiene en nuestros países una importancia decisiva. Personalmente pienso que cualquier programa de desarrollo debe comenzar por la educación a todos los niveles, empezando por la educación primaria. Lamentablemente el Ministerio de Agricultura no tenía —ni tiene aún— capacidad suficiente para influir en la orientación de las escuelas primarias y de enseñanza vocacional, a efecto de que la educación sea más adecuada a la realidad del medio en que trabajan y viven los hijos de los campesinos. Todavía en muchas de las escuelas primarias la educación que se da a los niños rurales no tie-

ne nada que ver con su sistema o su modo de vida. No estoy proponiendo en modo alguno que la escuela primaria se convierta en una escuela vocacional agrícola, pero sí, que tenga una orientación vocacional y que las escuelas rurales puedan convertirse en canales de acción del Ministerio de Agricultura, para llegar hasta la población rural a través de los maestros rurales. El Ministerio de Agricultura no podrá llegar nunca a toda la población rural solamente con sus propios recursos de ingenieros agrónomos o de agentes de extensión. Lamentablemente en ese campo no alcanzamos a configurar un programa; para mí, sin embargo, uno de los elementos claves de una política agraria es poder tener la penetración y el alcance de los programas de educación. Obviamente, también es importante todo lo relacionado con la educación secundaria, la profesional y la avanzada. Aunque en Colombia, como en otros países, las universidades son autónomas, sus problemas tienen que ver con el Ministerio de Educación y debe existir una relación estrecha entre los dos ministerios. En Colombia, esa relación existe a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) que colabora con la universidad y con el Ministerio de Educación en programas conjuntos de bachillerato agrícola y de enseñanza al nivel de postgraduación, y también en el mejoramiento de la educación profesional.

- g. **MINISTERIO DE FOMENTO.** En algunos países este ministerio se llama de industrias o de economía. En Colombia tiene una importancia clave en los programas de desarrollo agrícola. Su acción, sin embargo, puede tener consecuencias negativas para el desarrollo agrícola. Los dos ministerios, el de Fomento y el de Agricultura pueden ser antagónicos, ya que el

primero maneja la Superintendencia de Regulación Económica y tiene la función de defender a los consumidores y a los industriales, con frecuencia a expensas de los agricultores. Nosotros nos manteníamos en contacto continuo con el Ministro de Fomento porque teníamos que ponernos de acuerdo con él en muchos de nuestros programas. Voy a citar dos casos, como ejemplos, el del trigo y el de la leche.

Queríamos promover la producción de trigo para disminuir las importaciones, que consumían divisas que la industria manufacturera necesitaba para importar materias primas. Pero la fábrica de cerveza estaba pagando mejores precios por la cebada —los anunciaba oportunamente— y estaba dando además crédito y asistencia técnica para el cultivo de ese cereal. Como la industria de la cerveza es poderosa en Colombia, compraba toda la cebada que se producía. Los campesinos de las tierras altas comenzaron entonces a dejar de producir trigo, porque no era rentable. No querían ya sembrar trigo, porque tenían mejores garantías si sembraban cebada. El IICA había creado variedades de trigo adecuadas a aquellas zonas altas y de buen rendimiento. Pero ninguna de las variedades y ninguno de los programas de fomento del cultivo del trigo podían tener éxito si no había un estímulo de precios para los productores; y no se podía estimular el precio del trigo, porque el precio de la harina estaba controlado por el Ministerio de Fomento. A pesar de esto, el pan de diez centavos era cada día más pequeño. El Ministerio de Agricultura no podía, por tanto, actuar unilateralmente: cualquier decisión sobre una política triguera tenía que envol-

ver al Ministro de Fomento y a la Superintendencia de Regulaciones Económicas.

Lo mismo ocurrió con el caso de la leche, que tenía controlado el precio por el Ministerio de Fomento. Como consecuencia, se estaban acabando los hatos de leche, estaba desapareciendo la leche, que ya no era artículo de consumo popular y se estaba adulterando en las ventas de las ciudades. La única solución era estimular la producción con precios que constituyeran un incentivo para el ganadero porque, sencillamente, la gente no se inclina a invertir en lo que no le produce rendimiento. El pan y la leche tienen precios políticos, que se fijan no de acuerdo con una política de estímulo a la producción, sino para «proteger» a los consumidores, aunque no tengan que consumir. Como anotaba Eugenio Herrera en su exposición, el poder político tiene una base urbana; los agricultores tienen solamente poder político individual, hoy por hoy. Después de un completo y minucioso estudio, llegamos a la conclusión, con el Presidente, que era necesario liberar el precio de la leche y dejarlo al libre juego de la oferta y la demanda. Eso quería decir también, que había que hacerle frente a la oposición anunciada por las centrales obreras. Unidos con el Ministro de Trabajo nos reunimos con los líderes obreros, les explicamos la situación, y, de común acuerdo con el Ministro de Fomento, anunciamos la liberación del precio de la leche con seis meses de anticipación. Ayudamos a la vez a los productores a organizar una asociación para que no fueran a convertirse en víctimas de un posible monopolio por parte de los industriales que pasterizaban la leche. Todo salió bien. El punto que quiero destacar, sin embargo, es que nada de eso podía ha-

cerlo solo el Ministerio de Agricultura; se requería el apoyo de los Ministros de Fomento y de Trabajo y el apoyo político del Presidente.

Había el temor en algunos círculos que si subían los precios para los agricultores, iba a subir el costo de la vida. Sostuvimos la tesis contraria: que con el estímulo de los precios, habría producción abundante y como la agricultura es una actividad altamente competitiva al nivel del productor, el consumidor recibiría los beneficios si a través del Instituto Nacional de Abastecimientos se impedían el acaparamiento y la especulación.

Lo más elocuente que hay en la actual política agraria de Colombia es que el índice de los precios de los artículos de consumo popular y el costo de la vida han tenido solamente alzas moderadas; incluso ha habido menor variación estacional con respecto a lo que ocurría anteriormente cuando había una escasez crónica. Uno de los factores positivos que tuvimos a nuestro favor en la gestión en Colombia, fue el hecho de que el Ministro de Fomento era gran amigo de la agricultura. Era un cafetero y ganadero que había sido Ministro de Hacienda en un gobierno anterior. En todo momento contamos con su apoyo para los programas de crédito agrícola de la Junta Monetaria y para otros programas de fomento de la producción.

Otra razón por la cual el Ministro de Fomento es un factor muy importante de la política agropecuaria en Colombia es que de su despacho dependen las corporaciones autónomas regionales: la Corporación del Valle del Magdalena y del Sinú (CVM); la Corporación del Valle del Cauca (CVC); y la Corporación Autónoma del Valle de la Sabana (CAR).

La CVC se basó en la experiencia del Valle del Tennessee, de Estados Unidos; ha tenido a su cargo el desarrollo integral del Valle del Cauca en sus aspectos hidroeléctricos, la regulación de las aguas, el desarrollo industrial y el fomento agrícola. La CVC tiene un territorio mucho más extenso y no dispone de los recursos adecuados para hacer programas regionales de desarrollo, pero se ha convertido en la principal fuerza que teníamos en Colombia para la protección y defensa de los recursos naturales en toda la gran zona del Río Magdalena y del Valle del Sinú, tanto en sus aspectos forestales, como en los de pesca, fluvial y marítima y en la creación de reservas y parques forestales. Ha contado con un aliado poderoso en el Gerente del INCORA, Enrique Peñalosa, que es un gran conservacionista y ve la conveniencia de mantener una relación entre los programas de reforma agraria, los parques nacionales y la conservación de los recursos. Esas tres corporaciones, por ley, dependen del Ministerio de Fomento; pero como la CVM trabaja fundamentalmente en recursos naturales, en la práctica dependen más del Ministro de Agricultura. Por ello, sin ser un organismo del sector agropecuario vinculado al Ministerio de Agricultura, de común acuerdo con el Ministro de Fomento citábamos al Gerente a todas las reuniones en que discutíamos los programas de desarrollo agropecuario; siempre nos prestó una magnífica colaboración. En el plan de reestructuración del Ministerio de Agricultura y de los organismos del sector agropecuario, la CVM se fusiona con la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y pasa a formar el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales (INDERENA), adscrito al Ministerio de Agricultura.

- h. MINISTERIO DE HACIENDA. Muchas veces el Ministro de Hacienda es el «coco» del gabinete, el hombre «malo» de la película. Evidentemente, el Ministro de Hacienda puede ser malo si quiere serlo; o puede ser relativamente bueno en circunstancias malas. En nuestra gestión tuvimos muy buenas relaciones con el Ministro de Hacienda, que nos apoyó en todos los programas. Hay tres aspectos particularmente importantes en las relaciones del Ministerio de Agricultura con el de Hacienda que confirman, como decía Jesús González, que no se puede hacer una política agropecuaria si no hay una acción interministerial e intersectorial. En el caso de Colombia, hace diez años se aportó una política de incentivos tributarios para las inversiones agrícolas, que ha dado magníficos resultados. Antes de conocer la existencia de esa ley, hace unos años, cuando iba a Colombia de visita, me llamaba la atención el hecho de encontrar dentistas, médicos, ingenieros y otros profesionales dedicados a invertir en agricultura. Pero como toda ley fiscal, se prestaba a abusos: la gente empezaba a poseer fincas que no eran fincas; y fincas de recreo que se hacían pasar por fincas agrícolas. La ley estaba por expirar, y se hacía necesario convenir con el Ministerio de Hacienda un proyecto de prórroga, revisándola para impedir los abusos, pero manteniendo su espíritu de dar un incentivo tributario a quienes quisieran invertir capitales en agricultura. Como el Presidente consideraba perjudiciales las excesivas exenciones tributarias, era necesario que estuviera dispuesto —como lo estaba— a darle a la agricultura un trato preferencial. Eso fue todo lo que hicimos en Colombia: simplemente, darle trato preferencial a la agricultura, en todos los estamentos del Gobierno.

Otro aspecto en que el Ministro de Hacienda es factor importante para los programas de desarrollo agropecuario es en la política crediticia. En Colombia, el Ministro de Hacienda preside la Junta Monetaria, a la cual pertenecen también el Ministro de Fomento, el Ministro de Agricultura y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

Toda la política de orientación del crédito agrícola a través del encaje, los recursos de redescuento y el Fondo Financiero Agrario, dependen de la Junta Monetaria. Por tanto, la actitud del Ministro de Hacienda es fundamental. Cuando hay estrechez de crédito para el comercio y la industria y se amplía el crédito para la agricultura que, por ser para la producción, no es de tipo inflacionista, se requiere el firme apoyo del Presidente de la República y de su Ministro de Hacienda. En Colombia abrimos la compuerta al crédito agrícola, a través del Fondo Financiero Agrario. La ampliación del crédito agrícola fue uno de los factores más decisivos para el buen éxito de la política agraria.

El tercer aspecto importante del Ministerio de Hacienda es el referente a la política arancelaria. El Ministro de Agricultura era miembro del Consejo de Política Aduanera, que presidía el Ministro de Hacienda. A través de ese Consejo fue posible darle trato preferencial a la agricultura, abaratando la importación de maquinaria y de insumos, a medida que se protegía la industria nacional mediante unos consejos asesores que establecimos en el Ministerio de Agricultura para regular la importación de insumos de acuerdo con el abastecimiento de las industrias nacionales.

Ministro de Agricultura

El Ministerio de Agricultura, junto a los ocho ministerios ya descritos, son los principales organismos centrales que tienen que ver con el desarrollo agropecuario. No vale la pena distraer la atención de ustedes con informaciones detalladas acerca de la forma en que funcionaba —y funciona actualmente— el Ministerio de Agricultura, hasta que entre en vigor el plan de reestructuración. Como señalé atrás, al Ministerio le iban quedando sólo las funciones incómodas de regulación y control, y los servicios que ningún otro organismo quería o podía prestar, aunque hacía una labor meritoria dentro de sus marcadas limitaciones. Por ello decidí dedicarme fundamentalmente a atender las relaciones externas del Ministerio: con los otros ministerios y organismos públicos; con los diversos organismos del sector público agropecuario; con el Congreso Nacional; con las asociaciones gremiales; con las asociaciones campesinas en formación; con la opinión pública.

Enrique Blair, que como asesor del Ministro de Agricultura con el recargo de la Dirección del Ministerio operaba en la práctica como Viceministro de Agricultura (cargo que entonces no existía, y ha sido creado recientemente, para todos los ministerios, en la reorganización de la administración pública), atendía todo el frente interno del Ministerio y las relaciones con las zonas agropecuarias que tenía el Ministerio en cada uno de los Departamentos del país.

En la situación que existía, el impacto del Ministerio sobre el desarrollo agrícola de Colombia, a través de sus propios recursos y medios de acción, era mínimo. Por ejemplo, el estudio ya citado de los organismos del sector agropecuario en Colombia mostró que, en 1966, de los recursos totales de 3.446 millones de pesos de todo el sector público

agropecuario, el Ministerio de Agricultura manejaba directamente 34 millones, o sea, menos del 1% del total; en tanto que la Caja Agraria manejaba el 50% de los recursos; el Instituto Nacional de Abastecimientos (INA) el 17%; y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) el 13%, con 462 millones de pesos. En términos de personal, de un total de 32.369 funcionarios de todo el sector, dependían del Ministerio de Agricultura solamente 892, o sea, el 2,76% del total; en cambio, la Caja Agraria contaba con 8.029 funcionarios, el INCORA con 1.662, el INA con 1.566 y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) con 1.455.

Basta señalar que el Ministerio de Agricultura contaba con las siguientes divisiones para operar sus programas de alcance limitado y recursos muy modestos:

División de Planeamiento, Coordinación y Evaluación.

División de Cultivos

División de Ganadería

División Operativa (encargada de supervigilar las zonas agropecuarias en los 18 Departamentos)

División de Recursos Naturales

División Jurídica

División Administrativa

Al ser explicada la reestructuración puesta en marcha, se verá que la estructura interna del Ministerio cambiará radicalmente, para que pueda desempeñar su nuevo rol.

Organismos especializados

Hay ocho organismos públicos descentralizados dependientes del Ministerio de Agricultura. En realidad,

apenas están «vinculados» al Ministerio. Esa es la palabra que figuraba en la ley orgánica vigente. En algunos casos, esa vinculación era muy tenue. Es cierto que el Ministro de Agricultura era el presidente de las juntas directivas de varios de esos organismos, pero cada organismo tenía su propia política, su propia junta directiva, su propio gerente y actuaba independientemente, de modo que el Ministro podía influir muy poco sobre los organismos. Era necesario «adscribirlos» al Ministerio de Agricultura; formar juntas directivas constituidas en forma más orgánica; hacer que todos los gerentes fueran del libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, en consulta con el Ministro de Agricultura; y darle al Ministerio los instrumentos necesarios de política y programación sectorial para que actuara realmente como organismo rector.

Por otra parte, esos organismos descentralizados tenían ventajas operativas que resultaba conveniente mantener. Eran organismos con mayor capacidad de acción, más capaces, más ejecutivos, que no estaban sometidos a presiones políticas directas. La fórmula adoptada consistió en mantener su autonomía operativa, pero como «ejecutores de una sola política agropecuaria», bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura.

Mientras se concretaba y se ponía en marcha la reestructuración, le dimos al Ministerio mayor alcance y mayor capacidad de acción como organismo rector, apoyándonos en la autoridad directa del Presidente de la República: constituyendo en el despacho del Ministro un equipo de cuatro o cinco asesores que ayudaban a formular una política coherente y tenían la representación unificada del Ministro de Agricultura en las 26 juntas en las cuales éste estaba representado; fortaleciendo la capacidad de planificación a través de una serie de grupos de trabajo en los que participaban representantes del Departamento Nacional

de Planeación, de los diversos organismos del sector y de las asociaciones gremiales.

No voy a referirme en detalle a esos organismos. Solamente voy a esbozar su naturaleza y su importancia.

- a. **INSTITUTO NACIONAL DE ABASTECIMIENTO (INA).** Es el organismo encargado de fomentar la producción agrícola y de regular el abastecimiento urbano de artículos de primera necesidad, a través de precios de sustentación, compra y almacenamiento de cosechas, financiación de cooperativas, manejo de tiendas al detalle y otras actividades similares. Además, maneja todas las importaciones de productos agropecuarios, cuando es necesario hacerlo. Es un organismo vital. Era necesario fortalecerlo y reorientarlo para que pudiera cumplir mejor su rol como organismo de fomento de la producción; formara existencias reguladoras de suficiente volumen para regular el abastecimiento; y fomentara el almacenamiento y la distribución a través de la empresa privada y las cooperativas, para alejarlo gradualmente de sus funciones de «tendero».
- b. **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA (INCORA).** Estaba haciendo fuertes inversiones en obras de infraestructura de riego y drenaje para transformar grandes zonas de la costa atlántica que, por las limitaciones climáticas, se habían dedicado tradicionalmente a la ganadería extensiva en zonas de producción agrícola comercial intensiva con riego, creando nuevos propietarios en unidades agrícolas familiares. Operaba también un programa de crédito supervisado, utilizando los servicios bancarios de la Caja Agraria, y había organizado cooperativas de producción y abastecimiento para los adjudicatarios.

Tenía campañas de fomento agrícola y otra serie de actividades que estaban produciendo un impacto marcado en la agricultura colombiana, que no viene al caso describir aquí. Era necesario darle instrumentos legales adicionales para que pudiera convertir en propietarios a los aparceros y arrendatarios y pudiera a la vez hacerle frente al problema del minifundio.

- c. INSTITUTO DE FOMENTO TABACALERO (INTABACO) E INSTITUTO DE FOMENTO ALGODONERO (IFA). Fueron creados por el primer Ministro de Agricultura, hace 25 años. Su fundación obedeció a una idea interesante: aunar los esfuerzos de los agricultores, de los industriales que consumen la materia prima y del Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura para fomentar la producción de artículos que se importaban, como el tabaco y el algodón, que el país podía producir. El IFA tenía la misión de atender también las campañas de fomento de otras plantas oleaginosas, principalmente de la palma africana.

Sin embargo, a medida que se fueron cumpliendo las metas de producción de esos institutos, su capacidad de acción se vio limitada por el equilibrio de poder que había en las juntas directivas de ese tipo de organismos (dos representantes de las asociaciones gremiales de productores, dos de los industriales, y dos del Gobierno), en las que el Ministro de Agricultura, a pesar de presidir la junta, no tenía capacidad decisoria. Las juntas directivas de aquellos organismos se estaban convirtiendo, por tanto, más bien en reuniones en las cuales los productores y los manufactureros se ponían a negociar precios, calidades, cupos de venta y de importación y otros asuntos comerciales similares, relegando a un lugar secundario su tarea original de fomentar la producción.

En todo caso, sin embargo, esos institutos cumplieron una labor importante, concentrando recursos para librar campañas intensivas orientadas a aumentar la producción en el caso del algodón. Había una gran industria textil basada en la importación de algodón. En diez años, gracias a la acción del Instituto de Fomento Algodonero, el país llegó a producir todo el algodón requerido por la industria textil y pasó a ser exportador de la fibra. Lo hizo a base de precios de sustentación, crédito, semilla mejorada, asistencia técnica, operación de desmotadoras y otros servicios a los productores.

Creo, por tanto, que se justificaba la creación de un instituto especializado para llenar una necesidad específica imperiosa; mas lo importante es que desaparezcan cuando hayan cumplido su función, o que más adelante entren a cumplir funciones diferentes, en términos de desarrollo regional, por ejemplo. En el caso de Colombia, pensamos que no se justificaba ya contar con institutos especializados dedicados a fomentar la producción de aquellos cultivos, y se consignó en el plan de reestructuración su refundición en un solo organismo, el Instituto de Fomento Agrícola (INFA), al cual se traspasará la División de Cultivos del Ministerio de Agricultura.

Persiste siempre el peligro de que esos organismos pretendan perpetuarse, bien por instinto de supervivencia de su burocracia, o por interés de los grupos de presión gremial o política.

En el caso del fomento de la ganadería, pensamos que se justificaba crear un solo instituto de fomento ganadero (INFOGAN) bien equipado, bien financiado, que se dedicara con mística, con entusiasmo, con capacidad de acción a incrementar la ganade-

ría. Colombia tiene tierras y condiciones óptimas para crear una gran industria de exportación de carne y de subproductos ganaderos. Y era necesario que lo hiciera, naturalmente con plena conciencia de que la ganadería no debe considerarse aisladamente, sino en función de los usos alternos de la tierra para cultivos perennes y para bosques. El señor Presidente de la República consideró conveniente posteriormente hacer un solo Instituto de Fomento Agrícola y Ganadero. De acuerdo con este criterio, en el proyecto de decreto sobre reestructuración que elaboró el Ministro Blair, en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso al Presidente de la República para reorganizar la administración pública—decreto que se basó en el Proyecto de Ley que llevamos al Senado— se refundieron en uno solo los dos institutos propuestos, el de Fomento Agrícola y el de Fomento Ganadero.

- d. **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI.** Es el Instituto Geográfico y Catastral. Utiliza extensamente la aerofotogrametría para levantar los planos geográficos, mapas de suelos y de uso de la tierra, y los estudios catastrales de todo el país. Es un instrumento muy útil que opera muy eficazmente como una dependencia del Ministerio de Agricultura. En realidad depende de una junta directiva tripartita integrada por el Ministro de Agricultura, el Ministro de Defensa y el Ministro de Hacienda.
- e. **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA).** El ICA fue establecido en 1962, hace seis años, con base en el antiguo departamento de Investigaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura. Tiene a su cargo toda la investigación agrícola y sus relaciones con la extensión y con la enseñanza universitaria. Ha hecho posible

que se le hayan dado recursos y capacidad de acción a la investigación y a la aplicación de ésta. Desde su sede central en Tibaitatá, a corta distancia de Bogotá, opera una red de centros de investigación y estaciones experimentales, agrícolas y pecuarias, en las diversas zonas ecológicas del país. Ha prestado una efectiva colaboración a las facultades de agronomía, asignándoles investigadores que ocupan cargos directivos y docentes. Conjuntamente con la Universidad Nacional, ha establecido una escuela para graduados, con sede en Tibaitatá, que opera desde 1967. Gracias al ICA ha podido establecerse una relación estrecha entre la investigación y las facultades de agronomía, sin que lo uno absorba o pretenda absorber lo otro.

Además, por ley tiene también a su cargo la extensión. Sin embargo, debido a oposición interna dentro del Ministerio de Agricultura, no se le había traspasado la extensión, como se había hecho con la investigación. Logramos hacerlo, después de cuatro meses de complicadas gestiones. El INTA en Argentina y otras instituciones similares en otros países están cumpliendo con éxito una misión similar.

- f. INSTITUTO ZOOPROFILÁCTICO COLOMBIANO. Depende directamente del Ministerio de Agricultura; pero tiene su propia junta directiva. Se originó en la producción de vacunas para la campaña antiaftosa. Es un instituto bien organizado que opera muy eficazmente. Lo dirige un abogado que es un ejecutivo muy competente, y cuenta con la colaboración inmediata de un director técnico, que es médico veterinario. Ha ido ampliando su radio de acción al diagnóstico de otras enfermedades de los animales y a la producción de otros tipos de vacu-

nas. Es un buen ejemplo de cómo una institución bien dirigida y bien operada, que demuestra su capacidad de acción, es llamada a asumir nuevas funciones y responsabilidades. Por ejemplo, le dimos la responsabilidad de manejar un programa importante de diagnóstico de enfermedades y de campañas sanitarias en las principales regiones ganaderas del país, en combinación con un programa ampliado de préstamos del Banco Ganadero, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En el plan de reestructuración se proponía, en efecto, ampliar su capacidad de acción, fusionándolo con la División de Ganadería del Ministerio de Agricultura, para crear un buen instituto de fomento ganadero que manejara no solamente los aspectos de sanidad pecuaria sino también todos los programas de fomento de la ganadería.

- g. **CAJA AGRARIA.** La Caja de Crédito Agrario, establecida hace casi 40 años, es el organismo más importante de fomento agrícola de Colombia. Tiene agencias en casi todos los municipios del país y lleva el crédito a más de 300.000 campesinos y agricultores medianos. Es un organismo poderoso que opera además un número considerable de almacenes de provisión y maquinaria agrícola; campañas para la multiplicación, el tratamiento y la venta de semillas mejoradas producidas por el ICA; campañas de vivienda rural; y otros servicios igualmente importantes. Es, por decirlo así, la entidad responsable de tecnificar la agricultura mediante el crédito y los insumos. Era mucho más importante y poderosa que el propio Ministerio de Agricultura pero, a pesar de que el Ministro preside la junta directiva, no siempre marcha de acuerdo con la política de desarrollo agropecuario del Gobierno.

Apoyo institucional para los cinco factores fundamentales del desarrollo agropecuario

Como puede verse, Colombia cuenta con un buen número de organismos importantes, varios de ellos bien financiados y con buena capacidad de acción para acelerar el desarrollo de su agricultura. Agrupados en los cinco factores que he dado en considerar esenciales para acelerar el desarrollo agrícola de un país¹, el cuadro institucional sería el siguiente:

TIERRA Y AGUA

*** INCORA**

Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Corporaciones Regionales (CVM, CVC, CAR)
División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura
Programas de colonización del Ministerio de Defensa
Fondo Vial y Caminos Vecinales del Ministerio de Obras Públicas.

TRABAJO Y EDUCACIÓN

Acción Cultural Popular
Federación Agraria Nacional (FANAL)

¹ SAMPER, Armando. Factores esenciales para promover el desarrollo agrícola en América Latina. In Banco Interamericano de Desarrollo. El desarrollo agrícola de América Latina en la próxima década. Washington, D. C., 1967. pp. 205-213.

Integración Popular y Acción Comunal del Ministerio de Gobierno

- * Instituto Nacional de Aprendizaje (SENA)
Instituto Nacional de Nutrición
Ministerio de Educación
- * Universidades y Facultades de Agronomía
- * Campaña de Organización Campesina del Ministerio de Agricultura.
Instituto Colombiano Agropecuario.

ASISTENCIA TÉCNICA E INVESTIGACIÓN

- * Instituto Colombiano Agropecuario
División de Cultivos del Ministerio de Agricultura
División de Ganadería del Ministerio de Agricultura
Caja Agraria (Fomento Agrícola)
INCORA (Fomento Agrícola)
Instituto Zooprofiláctico Colombiano
Instituto de Fomento Tabacalero
Instituto de Fomento Algodonero
Asociaciones gremiales

CRÉDITO

- * Caja de Crédito Agrario
INCORA (Crédito Supervisado)
Banco Ganadero
Banco Cafetero
Bancos Comerciales (AGROCRÉDITO)
- * Fondo Financiero Agrario
INA (Crédito para cooperativas)
Superintendencia Bancaria

COMERCIALIZACIÓN

- * Instituto Nacional de Abastecimientos
INAGRARIO
Caja Agraria (Provisión agrícola)
INCORA (Cooperativas)
- * Asociaciones Gremiales
Superintendencia de Cooperativas
- * Superintendencia de Comercio Exterior
Superintendencia de Regulación Económica
Fondo de Fomento de las Exportaciones del Banco de la
República
- * Almacenes de Depósito de los Bancos Comerciales.

He marcado con un asterisco los organismos que considero más importantes en cada grupo. Los que no había mencionado anteriormente son:

Acción Cultural Popular, una obra de alfabetización por radio y educación de los campesinos, que inició monseñor José Joaquín Salcedo con Radio Sutatenza y que recibe apoyo financiero del Gobierno. La Federación Agraria Nacional (FANAL) agrupa a los campesinos sindicalizados, que son solamente unos 35.000. Ha apoyado vigorosamente la Campaña de Organización Campesina del Ministerio de Agricultura.

Los bancos Ganadero y Cafetero que tienen como base de su capital a los gremios respectivos, pero también operan una cartera comercial. AGROCREDITO es una interesante modalidad de crédito y asistencia técnica, creada por los bancos comerciales a través de la Asociación Bancaria, por iniciativa de mi antecesor en el Ministerio de Agricultura, José Mejía Salazar. Se nutre del Fondo Financiero Agrario, al cual ya me referí, que se ha convertido en una palanca

muy eficaz del crédito; también fue creado en el Gobierno anterior, por iniciativa de José Mejía Salazar. Lo utilizamos eficazmente ampliando sus recursos y radio de acción a través de la Junta Monetaria y, sobre todo, ligándolo a los planes cuatrienales de producción que elaboramos en el Ministerio de Agricultura.

INAGRARIO es otra entidad interesante, establecida conjuntamente por INA y la Caja Agraria para operar almacenes de depósito con crédito prendario sobre la mercancía almacenada. Los bancos comerciales operan también almacenes de depósito para artículos agrícolas y en los últimos tres o cuatro años han montado también silos y plantas secadoras que están prestando un gran servicio a los agricultores.

El Fondo de Fomento de las Exportaciones fue creado por el Gobierno del Presidente Lleras Restrepo, como dependencia del Banco de la República, para promover las exportaciones de Colombia en el exterior, inclusive las agropecuarias, mediante diversos tipos de incentivos.

Organismos de regulación y control

En la lista anterior figuran varios organismos de regulación y control. Los más importantes, en relación con la agricultura, son:

- a. **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, el órgano fiscalizador del Congreso. Hace un tiempo llevaba también las estadísticas del país, que desde el Gobierno del Presidente Lleras Camargo las maneja el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- b. **SUPERINTENDENCIA BANCARIA**, organismo importante que ayuda a fiscalizar las inversiones de los bancos.

Con las prerrogativas otorgadas a la agricultura y la ganadería, por ejemplo, a través de la Ley 26 de 1959 (cuya revisión, para ponerla al día iniciamos, y estará terminada próximamente) es importante contar con un organismo que vigile esas inversiones. También vigila la operación de los almacenes generales de depósito. En el Proyecto de Ley sobre Reestructuración propusimos que la Superintendencia Bancaria vigilara también las asociaciones gremiales que hoy día manejan sumas considerables para la importación y el suministro de insumos (semillas, abonos, pesticidas, asistencia técnica) y no están sujetas a ningún organismo oficial de control.

- c. **SUPERINTENDENCIA DE COOPERATIVAS.** El movimiento cooperativo colombiano abortó; se extendió más allá de la capacidad de manejo de sus dirigentes y de la educación de sus socios. El nuevo Superintendente, designado por el Presidente Lleras Restrepo y su Ministro de Trabajo, se ha dedicado a cerrar cerca de 2.000 cooperativas que funcionaban mal, para darle una base sólida al movimiento. Aunque el movimiento cooperativo agrícola es aún limitado en Colombia, la Superintendencia ha contribuido al buen funcionamiento de las cooperativas que el INA ha ayudado a establecer y financiar, supervisando su manejo, lo mismo que el de las cooperativas del INCORA.
- d. **SUPERINTENDENCIA DE COMERCIO EXTERIOR.** Es una pieza fundamental, que depende del Ministerio de Fomento. El activo Superintendente nombrado por el Presidente Lleras, Jorge Valencia Jaramillo, que tenía una gran experiencia en la empresa privada, le ha dado un gran dinamismo e importancia. Nos manteníamos en contacto casi diario, ya que la mayor parte del comercio exterior de Colombia proviene de la

agricultura, y fue un aliado poderoso. Ha sido un valioso promotor de las políticas de integración económica regional y una figura clave en la formación del Grupo Andino.

- e. SUPERINTENDENCIA DE REGULACIÓN ECONÓMICA. Ya me referí a este organismo que, mal orientado, puede ser el mayor freno para el desarrollo de la agricultura. Al eliminar el incentivo de precios, provoca escasez de producción y crea barreras artificiales a situaciones que sólo se resuelven mediante una vigorosa política de fomento de la producción, como la que ha venido adelantando el Gobierno del Presidente Lleras Restrepo.

Asociaciones gremiales

Hay un número considerable de asociaciones gremiales, de diversos tipos. Unas son muy poderosas y tienen carácter semioficial, como la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en cuya junta directiva participan cuatro ministros —Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda y Fomento—. Otras son tradicionales, como la Sociedad de Agricultores de Colombia, que en los últimos años se ha convertido prácticamente en una federación de asociaciones gremiales. Otras atienden los intereses específicos de determinados gremios, como la Federación Nacional de Ganaderos, la Federación Nacional de Algodoneros, la Federación Nacional de Arroceros y la Federación Nacional de Cerealistas, entre otras.

Nosotros consideramos que las asociaciones gremiales eran instrumentos vitales para los programas de desarrollo agrícola. Nuestra tesis era muy sencilla: los que producen son los productores. Por tanto, nada ganábamos con tener

planes y programas en el Ministerio de Agricultura que no interesaran a los productores. Queríamos que participaran en la formulación de los planes y los invitamos a participar en todas las reuniones que convocamos en el Ministerio de Agricultura. Respondieron muy bien y en forma constructiva. Colaboraron eficazmente, aun en el caso de las enmiendas a la ley de reforma agraria, que algunos agricultores consideraban como una amenaza. Con algunas de esas asociaciones gremiales teníamos contratos para que prestaran servicios de asistencia técnica a los productores que recibían crédito a través del Fondo Financiero Agrario. Como señalé atrás, algunas manejaban además, la distribución de insumos entre sus asociados.

Con respecto a las relaciones de las asociaciones gremiales de agricultores y el Ministerio de Agricultura, pueden presentarse dos situaciones igualmente perjudiciales: UNA, que controlen el Ministerio de Agricultura y utilicen los organismos del Estado para su propio beneficio, a expensas de otros sectores y del país en general. OTRA, que el Ministerio de Agricultura se encierre a hacer planes de producción a espaldas de los productores. Nosotros invitamos a los productores asociados a participar en todos los grupos de trabajo que constituimos; los oímos en todo momento y solicitamos su opinión sobre los planes que teníamos y los problemas que afrontábamos, pero nos reservamos la facultad de decidir. Lo importante es que el Gobierno decida; no puede delegar esa facultad en los grupos que representan intereses comerciales particulares, que muchas veces se convierten en grupos de presión cerrados y negativos.

Reestructuración de los organismos del sector

Ante la situación descrita, era obvio que no se ganaba nada con reorganizar el Ministerio de Agricultura en sí.

Frecuentemente ocurre que un nuevo ministro piensa que lo importante es reorganizar sus propias dependencias burocráticas, sin ponerse a pensar en las mejoras de funcionamiento que puede introducir dentro de la estructura existente; o en el alcance limitado del Ministerio de Agricultura en relación con el sector agropecuario en conjunto.

Por eso decidimos mantener el Ministerio tal como estaba y aprovechar mejor sus recursos, así como los recursos de los otros organismos del sector agropecuario, mientras hacíamos una reestructuración a fondo de todo el sistema: no necesariamente de cada organismo en sí, pero sí de sus relaciones con el Ministerio de Agricultura y entre ellos. No voy a entrar en detalles al respecto, ya que la reestructuración propuesta al Senado de la República en julio de 1967 contiene una exposición de motivos que la explica suficientemente¹. Además, en el trabajo presentado por el Ministro Blair y el Ing. Alberto Franco B., se dan mayores detalles sobre los objetivos que formulamos a la política agraria del Gobierno, los programas que pusimos en marcha, y las mejoras que introducimos. Me limitaré a señalar los fundamentos de esa reestructuración, que fueron, en esencia:

- a. Darle un rol diferente al Ministerio de Agricultura, para convertirlo realmente en el organismo rector de la política agraria. Para ello propusimos terminar de quitarle las pocas funciones operativas que le quedaban, y fortalecer su capacidad de acción como planificador del sector agropecuario. No para hacerle los programas a los organismos del sector agropecuario,

¹ Ver páginas 165 - 203. Cap. 6. - Reestructuración del Sector Agropecuario.

- ya que la programación debe arrancar de abajo, de la gente que está cerca de los problemas y conoce bien las necesidades; sino para sistematizar la programación, dándole, eso sí, capacidad decisoria al Ministro, en consulta con el Consejo Nacional de Política Agropecuaria, cuya creación se propuso.
- b. Adscribir al Ministerio de Agricultura los diversos organismos del sector agropecuario, como ejecutores de la política agropecuaria. Propusimos reagruparlos en siete organismos claves, manteniendo como estaban, la Caja Agraria, el INCORA, el ICA y el INA, pero reorientando sus funciones en algunos casos; y creando tres nuevos, mediante la fusión y ampliación de otros ya existentes: El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales (INDERENA); el Instituto de Fomento Agrícola (INFA) y el Instituto de Fomento Ganadero (INFOGAN).
 - c. Centralizar la formulación y ejecución de la política agropecuaria, con participación de los siete organismos ejecutores a través de un Consejo Nacional de Política Agropecuaria, presidido por el Ministro de Agricultura. Habría una política uniforme al establecer el requisito de que todos los planes de inversión del sector público agropecuario tenían que ser discutidos en el seno del Consejo. Además, se proponía uniformar las juntas directivas de los siete organismos, con voto decisorio del Ministro de Agricultura, quien las presidiría; y con gerentes de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, en consulta con el Ministro de Agricultura (la mayoría ya lo eran). Serían juntas directivas de seis miembros en las cuales tendrían representación el Ministro de Agricultura, el Presidente de la Repúbli-

ca, el Consejo Nacional de Política Agropecuaria (para relacionar los organismos entre sí), los gremios de la producción, las asociaciones campesinas y las universidades (para incorporarlas al proceso de desarrollo).

- d. Convertir el Ministerio de Agricultura en Ministerio de los campesinos. De acuerdo con un planteamiento hecho por el Dr. Lleras Restrepo durante la campaña presidencial, planeamos, organizamos y lanzamos una campaña nacional de organización de los campesinos como usuarios de los servicios del Estado. Dimos más de 50 cursos para funcionarios del Ministerio y de los diversos organismos del sector agropecuario, para convertirlos en promotores de las asociaciones campesinas de usuarios. Fue necesario establecer en el Ministerio de Agricultura una Campaña Nacional de Organización Campesina, como motor del movimiento, al frente de la cual colocamos al más joven de los asesores del Ministro, un hombre extraordinariamente capaz: Mario Suárez Melo, abogado de profesión, reformista de corazón.

Al año de iniciado el movimiento, estaban inscritos 500.000 campesinos como usuarios de los servicios del Estado y el Ministerio organizó una concentración campesina, en diversas partes del país, en la cual participaron un millón de campesinos. Es decir, que se trata de un movimiento irreversible para cambiar la estructura de la sociedad rural, bajo la dirección del Ministerio de Agricultura, que nunca había emprendido una tarea de tal magnitud.

- e. Mantener en el Ministerio de Agricultura las funciones de regulación, que no puede delegar el Gobierno, pero confiando todos los aspectos técnicos a

los organismos especializados. El INCORA ya venía manejando todos los juicios y litigios de tierras. Pero el Ministro firmaba las resoluciones. Delegamos en el ICA los aspectos técnicos de la determinación de la calidad de los insecticidas y otros productos químicos, quedando también las resoluciones para la firma del Ministro. Propusimos delegar en la misma forma en el propuesto INDERENA, los estudios técnicos de las mercedes de aguas, conservación de bosques, preservación de la fauna silvestre y otros asuntos relacionados con los recursos naturales, pero manteniendo la autoridad del Ministro para la firma de las resoluciones. Igualmente, los propuestos Institutos de Fomento Agrícola y de Fomento Ganadero manejarían el control de la asistencia técnica y mantendrían el registro de las asociaciones gremiales, pero el Ministro las reconocería por resolución.

- f. Descentralizar las operaciones geográficamente, unificándolas al nivel departamental, a través de un Servicio Departamental de Acción Rural. Esto abarcaría tanto los servicios del Ministerio a través de los organismos adscritos al mismo, como los de las secretarías departamentales de agricultura y los de otros organismos interesados. Habría un Consejo Departamental de Acción Rural, similar al Consejo Nacional y unidades regionales y municipalidades de acción rural. El director del servicio sería nombrado de común acuerdo entre el Ministro y el respectivo gobernador. En esa forma se institucionalizarían los convenios que hicimos con varios gobernadores para encauzar las actividades hacia la unificación de servicios.
- g. Programación unificada del crédito agropecuario a

través de un Comité de Programación, dependiente del Consejo Nacional de Política Agropecuaria. El proyecto de ley contenía varias disposiciones sobre crédito agrícola, incluyendo la oficialización y ampliación de la Corporación Financiera Agropecuaria (COFIAGRO), para contar con mayores facilidades para el crédito empresarial.

Como mencioné atrás, primero pensamos que el Congreso le daría facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar la administración pública. Como no se las daba, y el tiempo corría, el Presidente nos autorizó a presentar la reestructuración como un proyecto de ley, que entregamos al Senado de la República en julio de 1967. Enrique Blair, que con Mario Suárez Melo, los otros asesores del Ministro y Tomás Nieto Arteta, había participado en la preparación del plan de reestructuración, quedó con la misión de sacar al otro lado el proyecto de ley en el Congreso, como habíamos sacado adelante las enmiendas a la ley de reforma social agraria.

Posteriormente, el Congreso le otorgó las facultades al Presidente. Varias de las disposiciones del proyecto del Ministerio de Agricultura fueron acogidas como normas generales para todos los ministerios en un primer decreto reorganizador de la administración pública expedido por el Presidente y sus ministros. Como las facultades no abarcaban los aspectos de crédito agrícola, ya que había en trámite en el Congreso un proyecto de ley sobre modificaciones al sistema monetario y fiscal, esa parte fue excluida del proyecto de decreto preparado por el Ministro Blair y por Mario Suárez Melo. Aparte de la modificación ya mencionada, en el sentido de refundir en un solo Instituto de Fomento Agropecuario los dos propuestos, el proyecto de decreto es igual al proyecto de ley.

Pero de un momento a otro habrá cambio ministerial. Sin embargo, como la política agropecuaria ha sido trazada con base en las ideas del propio Presidente Lleras Restrepo y el casi seguro sucesor del Ministro Blair será uno de nuestros principales consejeros que participó en la discusión de todos los planes y programas elaborados, esperamos que la reestructuración institucional salga adelante y se mantenga la continuidad de los programas.

APÉNDICES

10

**COMENTARIOS
AL
MARGEN**

La Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos (ACIA) fundó a principios de 1945 la revista "Agricultura Tropical".

Gobernaba entonces a Colombia el Presidente Alfonso López, en una segunda administración, iniciada en 1942, que quedaría inconclusa en agosto de ese año, cuando el Presidente renunció a su cargo y lo sustituyó como Primer Designado elegido por el Congreso, Alberto Lleras Camargo. Carlos Sáenz de Santamaría, el dinámico Ministro de Economía —no existía entonces el Ministerio de Agricultura—, había elaborado con el Director de Agricultura, Ing. Agr. Carlos Madrid, el "Plan quinquenal agrario", primer esfuerzo de esa naturaleza que se realizaba en Colombia.

Para la época en que salió el primer número de "Agricultura Tropical", Carlos Madrid hacía dejación voluntaria de su cargo en el Ministerio de Economía para pasar al decanato de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Colombia, en Medellín, de la cual era profesor. Allí comenzó una extraordinaria y memorable obra de re-

*Editoriales publicados en la Revista "Agricultura Tropical"
de diciembre de 1945 a junio de 1949.*

novación que le dio un gran impulso a la educación agrícola en Colombia y trascendió las fronteras del país como modelo de innovación y revitalización en el campo de la enseñanza de la agronomía. Lo sucedió como Director de Agricultura el Subdirector, Ing. Agr. Rafael Barrios Ferrer.

Aparicio Ranghel Galindo, brillante ingeniero agrónomo especializado en asuntos forestales, fue nombrado por el Comité Directivo de la ACIA como primer Director de "Agricultura Tropical"; fue su motor intelectual y técnico en la etapa inicial. El Ing. Agr. Aníbal Tobón Villegas, inquieto practicante del periodismo técnico, fue su primer Jefe de Redacción. El Ing. Agr. austriaco Walter E. Selca, nacionalizado en Colombia, fue desde el comienzo, y durante muchos años, el gerente de la revista.

En noviembre de ese año, el Ing. Ranghel Galindo dejó la dirección de la revista para viajar a la Universidad de Michigan, en Estados Unidos, a seguir estudios de especialización en asuntos forestales y conservación de suelos. El Comité Directivo de la Asociación, presidido por el Ing. Agr. Luis José Carvajalino Jácome, me eligió como su sucesor.

Tenía yo entonces 25 años, y estaba recién casado. El Dr. Carlos Lleras Restrepo, entonces Decano de la Facultad de Economía del Gimnasio Moderno, me había nombrado profesor de Economía Agrícola y Vicedecano de la Facultad. Por otra parte, prestaba servicios en el Ministerio de Economía como Jefe de la Sección de Economía Rural. Mi cargo en el Ministerio era de tiempo completo y representaba prácticamente mi única fuente de ingresos. Como profesor en la Facultad de Economía del Gimnasio Moderno, recibía una remuneración nominal; el cargo de Vicedecano, era ad-honorem, como lo era el de Director de "Agricultura Tropical". Mi trabajo en la revista, que me tomaba bastante tiempo pero del cual derivaba mucha satisfacción, era hecho en horas extras y en los fines de semana.

En el primer editorial dijo el Ing. Ranghel Galindo: "Al iniciarse el año de 1945, la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, deseosa de aportar una contribución real a la cultura y el progreso técnico de los campos, lanza el primer número de "Agricultura Tropical", revista que tiene como norma servir a los agricultores, ganaderos e industriales —no sólo de Colombia— sino también de los países cercanos al ecuador". Esa era mi misión.

Serví como Director de "Agricultura Tropical" desde diciembre de 1945 (Año I, número 11) hasta junio de 1949 (Año V, número 6). Renuncié cuando acepté el cargo de Jefe del Servicio de Intercambio Científico del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, con sede en Turrialba, Costa Rica. Durante esos tres años y medio me tocó dirigir la preparación y publicación de 44 números de la revista y de siete ediciones del "Suplemento Agronómico", un complemento técnico de la revista. Este tuvo una vida efímera, en contraste con la revista que en diciembre de 1970 cumplirá 25 años de ininterrumpida labor al servicio de la agronomía en Colombia y en América Latina, y tiene hoy día un bien ganado prestigio en el país y en el exterior.

Durante el tiempo que serví como director, fueron mis colaboradores inmediatos, en la jefatura de redacción, mis colegas Juan Orjuela Navarrete, (por año y medio), quien se retiró para seguir estudios avanzados sobre fitopatología en la Universidad de Minnesota, en Estados Unidos; Fernando Suárez de Castro (por cuatro meses), quien se retiró poco después de asumir el cargo cuando el Gobierno de los Estados Unidos le dio oportunidad de viajar a este país para recibir adiestramiento en servicio en conservación de suelos; y Carlos Giraldo Holguín, quien fue nombrado en mayo de 1948, recién egresado de la Facultad de Agronomía de Palmira. Durante todo este tiempo, Walter Selca siguió siendo el pilar inconvencible, como financista, impresor y distribuidor.

En todo momento conté con el firme respaldo de Luis José Carvajalino Jácome, uno de los cerebros más lúcidos que he conocido. Carvajalino ha sido un gran propulsor y promotor del desarrollo agronómico y de la agricultura colombiana, a través de la ACIA, de la cual fue electo presidente varias veces; de la Sociedad de Agricultores de Colombia, de la cual fue Secretario General y Presidente; y de la empresa privada. Tuve la buena suerte de ser sustituido en el cargo de director de "Agricultura Tropical" por el propio Carvajalino.

Por disposición del Comité Directivo de la ACIA, los editoriales de "Agricultura Tropical" iban firmados, ya que representaban la opinión del director de la revista, no de la Asociación misma. Aunque era mi deber escribir la mayoría de los editoriales, con frecuencia invitaba a otros colegas a hacerlo. Colaboraron así profesionales de mente inquieta y pluma ágil como Alvaro Chaparro González, Alberto Arbeláez Manrique, Carlos Durán Castro, Ernesto Mariño, L. J. Carvajalino Jácome, Ciro Jaramillo, Enrique Llano Gómez, Fernando Suárez de Castro, Antonio J. Posada, Guillermo Ortiz R., Carlos Navarrete Paredo, Néstor Obando y Carlos Giraldo Holguín.

Un editorial, casi por definición, es fugaz. Representa una opinión del momento, expresada al vuelo, basada en los elementos de juicio que se tienen a la mano. Por tanto, son juicios rápidos, intuitivos, que, sin embargo, toman el pulso a una situación al señalar lo esencial y movilizar la opinión. Esa misma circunstancia le da al editorial un valor especial como termómetro de las situaciones y de las posibles soluciones.

Como un capítulo de este libro ha sido dedicado al caso de Colombia, —a dar una visión retrospectiva del criterio del autor sobre la política agropecuaria de un país y los programas puestos en marcha para acelerar su desarrollo— he

creído conveniente recoger aquí, tal como fueron publicados originalmente, 25 editoriales del autor que aparecieron en "Agricultura Tropical" entre diciembre de 1945, cuando asumí la dirección de la revista, y junio de 1949, cuando la dejé. Dos de éstos no aparecieron como editoriales, pero son de tipo similar, y han sido incluidos por tratar dos temas que siguen vigentes hoy: la participación de los campesinos en la formulación y ejecución de la política agraria; y el verdadero sentido de las palabras «agricultor» y «agricultura» como el común denominador de todo lo que se refiere al uso de la tierra por parte del hombre para su propio beneficio y el beneficio de la sociedad.

Sentido de la planificación agrícola ¹

Los departamentos administrativos de agricultura y de planificación, dos nuevos organismos oficiales contemplados en el proyecto de ley que sobre reforma administrativa presentara hace algún tiempo el presidente Lleras al Congreso, interesan directamente a los agricultores colombianos, ya que pueden alterar fundamentalmente la estructura agrícola del país.

Acerca del departamento administrativo de agricultura se ha expresado ampliamente la opinión agrícola. Sobre el departamento administrativo de planificación no se ha deliberado lo necesario en los círculos agrícolas y se ha tendido a considerarlo al margen de los intereses del agricultor y del ganadero.

Sería el departamento de planificación un organismo técnico de orientación y dirección cuyas funciones principa-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 1 (11): 3-6. Diciembre 1945.

les pueden resumirse así: a) La investigación metódica de las necesidades económicas del país; b) El estudio de las posibilidades y recursos que ofrece el territorio nacional; c) La elaboración de planes técnicos y el control superior de su ejecución; y, d) La coordinación de los servicios técnicos.

INVESTIGACIÓN DE LAS NECESIDADES AGRÍCOLAS.—El conocimiento de las necesidades agrícolas es básico para la formulación de una política agraria. Antes de fomentar es indispensable saber qué se va a fomentar, aunque tan elemental principio no siempre se ha tenido en cuenta. Cualquier plan agrícola, por modesto que sea, implica la determinación de necesidades y la formulación de objetivos. Una planificación agrícola para Colombia tendrá que comenzar por la determinación de las verdaderas necesidades del país, base indispensable para el estudio de los problemas fundamentales de nuestra economía agrícola. Corresponderá, por tanto, al departamento de planificación iniciar el estudio de problemas para los cuales se han aplicado muchas veces soluciones antes de conocer su esencia, tales como el desarrollo comparativo de la agricultura y la ganadería, las relaciones entre la intensificación del cultivo del café y la diversificación de cultivos, la situación real del trigo nacional y el trigo importado, el desarrollo de la industria textil y la producción de algodón, y muchos otros problemas básicos que constituyen necesariamente el punto de partida de la planificación agrícola.

ESTUDIO DE LOS RECURSOS NATURALES.—El intento de determinar las necesidades agrícolas del país conduce lógicamente al estudio de los recursos naturales que van a suplir esas necesidades. La verdadera planificación técnica demanda un conocimiento real y exacto del medio y del hombre, de los recursos agrícolas disponibles y del elemento humano

que va a explotarlos. Constituye una extraña paradoja el que un pueblo cuya economía es fundamentalmente agrícola, que deriva su sustento del campo, ignore totalmente la extensión, cuantía, localización, variaciones y peculiaridades de su riqueza y su producción agropecuaria. Mucho se ha insistido en la urgente necesidad que el país tiene de levantar su primer censo agropecuario y organizar la estadística agrícola; mucho habrá que insistir, y será poco todo lo que se insista. No es exagerado sostener que si el primer problema colombiano es la educación, el segundo lo es la investigación en todas las ciencias y entre ellas primordialmente las agrónomas.

La estadística agrícola ocupa un primer plano de importancia entre las necesidades de investigación agrícola. El departamento de planificación tendrá, por tanto, que organizar en forma permanente y definitiva la estadística agrícola, bien directamente o por conducto de otros organismos. Tendrá también que realizar una serie de estudios básicos sobre el medio agrícola y las condiciones de la vida rural, sin los cuales los programas activos son inútiles, cuando no absurdos.

ELABORACIÓN DE PLANES TÉCNICOS.—Cuidadosamente investigadas las necesidades del país, y estudiados los recursos de que se dispone, podrá entrarse a la fase creativa de la planificación. Muchos programas agrícolas no podrán desarrollarse por varios años mientras se llevan a cabo los estudios básicos que los sustentan. Si se procede a planificar a base de imaginación y suposiciones, se quebrará la estructura económica del país, se perderán esfuerzos y aspiraciones, se destruirá la fe de los agricultores en las capacidades técnicas del Estado, se tornará estéril el campo fértil de la agricultura colombiana.

COORDINACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS.—Cumpliría una

vasta labor el departamento administrativo de planificación con sólo lograr una mejor coordinación de los servicios técnicos agrícolas. Un país que dispone de poco personal y escasos recursos, no puede darse el lujo de duplicar esfuerzos, repetir constantemente iniciativas infructuosas, suspender lo iniciado e iniciar lo que nunca va a terminarse. Cuando se dispone de pocas buenas ideas, pocos planes lógicos, pocos recursos, y pocos hombres capacitados, no se justifica el trabajo aislado, temporal, y muchas veces inútil que se lleva a cabo en todos los órdenes y gamas de múltiples organismos nacionales, departamentales y municipales. Coordinar es planificar; esa sola fase de la planificación agrícola justifica un esfuerzo serio a favor de la agricultura colombiana.

EL PLAN QUINQUENAL AGRÍCOLA Y LA PLANIFICACIÓN.—El plan quinquenal de fomento agrícola, actualmente en su primer año de vigencia, representa el primer esfuerzo serio que en el país se ha hecho sobre planificación agrícola. Dentro de sus naturales limitaciones —la mayor de las cuales es el estar circunscrito por necesidad al radio de acción insuficiente del Departamento de Agricultura— el plan quinquenal es un punto de partida para perseguir el estudio de las necesidades y recursos agrícolas del país, la elaboración de un plan de conjunto y de acción continua, y una dirección técnica orientadora y coordinadora.

LA INTERVENCIÓN DE LOS INGENIEROS AGRÓNOMOS.—Han laborado los ingenieros agrónomos por la planificación técnica de nuestra agricultura. En setiembre de 1944, al dirigirse la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos al señor Ministro de la Economía en un importante memorial, anotaban sus directivos la urgente necesidad que el país tenía, para fomentar efectivamente la agricultura, de am-

pliar los recursos presupuestales, elaborar planes básicos, darle estabilidad a los programas elaborados, realizar estudios completos sobre nuestro medio, estimular las investigaciones científicas y abstractas, mejorar los sistemas de trabajo de la población rural y el estado sanitario de la vida campesina, investigar los mercados agrícolas, y dar a los campesinos recursos económicos que les permitieran realizar lo que la técnica aconseja.

Como conclusión, propuso la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos la creación de una Junta Nacional de Agricultura, para que ésta elaborara un plan nacional agropecuario con vigencia quinquenal; la creación de un departamento nacional de agricultura autónomo; la destinación de una partida presupuestal de seis millones anuales para el fomento, investigación y experimentación agrícola; la colocación de un empréstito para financiar el plan elaborado por la Junta Nacional; y la integración del departamento de agricultura con secciones que, como bosques, meteorología, pastos, cooperativas, fondo rotatorio, laboratorio de química y tecnología, parcelaciones, estaban dispersas en otros departamentos y ministerios, sin la coordinación y directiva única necesarias.

RESULTADO DE UNA LABOR.—No pretende la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos reclamar mérito sobre iniciativas y realizaciones a las cuales ha contribuido. Su acción ha sido la de entidad rectora que analiza necesidades, señala rumbos, y contribuye a la realización de programas que acrecientan la prosperidad agrícola del país. El plan quinquenal, concebido y elaborado bajo la dirección técnica del ingeniero agrónomo Carlos Madrid, entonces Director de Agricultura, y hecho efectivo por el ingeniero Carlos Sáenz de Santamaría, antiguo Ministro de Economía, ha venido a suplir algunas deficiencias que anotaba la Asociación. El pro-

yecto de ley sobre departamentos administrativos de agricultura y de planificación, que por su trascendental importancia puede quedar sólo como un proyecto, sería un paso más hacia el logro del objetivo en que están empeñados quienes se interesan por los problemas agrícolas colombianos: el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del agricultor colombiano.

El nuevo año y las tres facultades de agronomía ¹

Gradualmente, por fuerza de las circunstancias, ya que no en seguimiento de un plan previo, la educación agrícola superior va adquiriendo en Colombia una estructura lógica, apropiada, y necesaria. Con la reorganización cumplida en las facultades de agronomía de Medellín y Cali en 1945, el nuevo año destaca como imperativo impostergable la creación de la Facultad de Agronomía de Bogotá, tercera de las bases mínimas sobre las cuales ha de descansar en el futuro la educación agrícola superior en Colombia. Cada una de las tres zonas climáticas del país necesita para su apropiado desarrollo agrícola un centro de investigación y enseñanza; la zona cálida tiene el suyo en la Facultad de Agronomía del Valle; la zona templada, en la Facultad Nacional de Agronomía de Medellín; la tendrá la zona fría en la Facultad de Agronomía de Bogotá.

LA FACULTAD DE AGRONOMÍA DE CLIMA MEDIO.—Es la Facultad de Agronomía de Medellín la más antigua de las instituciones superiores de enseñanza agrícola existentes hoy día en el país. Tuvo su origen en 1914 como Escuela Supe-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 1 (12): 3-6. Enero 1946.

rior de Agricultura Tropical y Medicina Veterinaria, institución fundada por el gobierno departamental de Antioquía. En 1934 fue incorporada al Ministerio de Agricultura con el nombre de Instituto Agrícola Nacional. Posteriormente pasó al Ministerio de Educación, y fue finalmente incorporada a la Universidad Nacional de Colombia en 1937. En 1945 fue reorganizada, y recibió un impulso vigoroso y fundamental bajo la dirección de su actual decano, Ing. Agr. Carlos Madrid. Funciona en cooperación con la Estación Agrícola Experimental de Clima Medio del Departamento Nacional de Agricultura.

LA FACULTAD DE AGRONOMÍA DE CLIMA CÁLIDO.—La actual Facultad de Agronomía del Valle del Cauca tuvo también su origen como institución departamental. Fue fundada en 1934 por don Demetrio García Vásquez, entonces secretario de agricultura departamental. Tuvo un desarrollo incierto y en los últimos años fue reorganizada fundamentalmente por el doctor Ciro Molina Garcés, dinámico secretario de agricultura y fomento del Valle, y por el ingeniero agrónomo Vicente Velasco Llanos, quien fue su decano hasta hace poco tiempo. Hoy forma parte de la Universidad Industrial del Valle del Cauca y está bajo la dirección del ingeniero agrónomo Hernando López Torres, ex alumno de la Facultad. Actualmente se adelanta su incorporación a la Universidad Nacional de Colombia y se ha iniciado un ambicioso plan de expansión que incluye el traslado a los nuevos terrenos aledaños a la Estación Agrícola Experimental de Palmira, estación con la cual trabajará cooperativamente.

LA FACULTAD DE AGRONOMÍA DE CLIMA FRÍO.—El plan de las tres facultades de agronomía no es utópico; es una imperiosa necesidad lógica, conveniente y factible. En realidad este plan se inició en Bogotá a fines del siglo pasado con

la fundación de la Escuela de Ciencias Naturales y Agronómicas de la Universidad Nacional. Ciertamente está hoy trunco, pero ha llegado ya el momento de completar el ciclo terminando por donde se comenzó.

Ha tenido la Facultad de Agronomía de Bogotá una existencia azarosa. La antigua Escuela de Ciencias Naturales sólo alcanzó a graduar tres alumnos¹, pues fue clausurada por el gobierno en 1886 debido al estado de agitación política reinante entonces en el país. Posteriormente, en 1915, siendo secretario de agricultura y comercio el general Benjamín Herrera, fue fundada la Escuela Superior de Agronomía, la cual, bajo la experta dirección del ingeniero agrónomo belga Carlos Deneumostier, graduó el primer grupo de ingenieros agrónomos en 1920². Tuvo corta vida esta segunda escuela; alcanzó, sin embargo, a graduar cerca de 30 profesionales que han ejercido marcada influencia en el desarrollo agronómico del país.

En 1938, la Universidad Nacional hizo un nuevo intento para establecer en Bogotá la Facultad de Agronomía; abrió un curso preparatorio, pero, al terminar el año, sus alumnos fueron trasladados a Medellín donde terminaron sus estudios.

Al reabrirse la Facultad, trabajaría en cooperación con la Estación Agrícola Experimental "La Picota".

NECESIDAD DE LA FACULTAD DE AGRONOMÍA DE BOGOTÁ.— No es el caso debatir aquí las razones en favor y en contra del establecimiento de la Facultad de Agronomía de Bogotá; en distintas ocasiones han expresado su opinión al respecto la Sociedad de Agricultores de Colombia y los más prestan-

¹ Laureano García Ortiz, Rosendo Mora y Wenceslao Castañeda.

² Arsenio Bermúdez, Roberto Pedraza, Félix Díaz Galindo, Rafael Le-ma, Isafas Olivares y Alfonso Romero Manrique.

tes dirigentes agrícolas del país. El presente comentario tiene por objeto destacar que está en vía de realizarse el plan de las tres facultades de agronomía, plan originado accidentalmente con la nacialización gradual de las facultades departamentales de agronomía. Es un plan lógico ya que Bogotá es centro admirable para desarrollar altos estudios en las ciencias agronómicas. Es un plan apropiado, pues el país necesita, como requisito mínimo sobre el cual basar su desarrollo agrícola, tres centros de investigación y enseñanza, uno para cada zona climática. Es un plan necesario, porque es imperativo para el país el desarrollo armónico de sus tres grandes zonas agrícolas; nadie desconoce que las bases esenciales de todo desarrollo agrícola son la investigación profunda y la enseñanza técnica de los distintos problemas de la ciencia agronómica que fundamentan el arte agrícola.

PLAN DE CONJUNTO DE LAS TRES FACULTADES.—Las facultades de agronomía de Medellín, Palmira y Bogotá, realizarían un plan armónico y de conjunto para evitar duplicación de esfuerzos, hacer más efectivas sus labores y elevar el nivel de la enseñanza agrícola superior. Como base podría tomarse el plan propuesto por la Conferencia de Ingenieros Agrónomos reunida en Medellín en enero de 1944, con las modificaciones que se indican enseguida. En líneas generales el plan modificado consistiría en el establecimiento de cinco años de enseñanza divididos en dos grupos: tres años básicos y dos de especialización. Las tres facultades ofrecerían la enseñanza básica con un pènsum uniforme, lo que permitiría a los alumnos iniciar sus estudios donde les fuera más conveniente. En cambio, las especializaciones sólo se ofrecerían en determinada facultad localizándolas apropiadamente. Cultivos tropicales, por ejemplo, se estudiarían en Palmira, ciencias naturales en Bogotá, zootecnia en Medellín. Terminados los tres años básicos, el alumno continua-

ría sus estudios de especialización en la facultad a la cual le correspondiera esa rama.

La Facultad de Agronomía de Bogotá no es sólo una idea lógica, apropiada y necesaria; es una imperiosa necesidad y una realidad inevitable. La agricultura colombiana necesita que en 1946 se sienten las bases para la Facultad de Agronomía de Bogotá y que el nuevo año vea cumplir el plan de las tres facultades de agronomía que el país demanda.

El agricultor frente al fomento agrícola ¹

“Son tantos y tan graves los problemas del campo colombiano, y es él tan extenso y definitivo en nuestra conformación nacional, que sólo enumerarlos con acierto es reconftar los que tiene la patria”. Así ha definido la palabra autorizada del Presidente Lleras la magnitud y el alcance del problema agrario colombiano.

LA PARADOJA DE UN PAÍS RURAL DE MENTALIDAD URBANA.—Los economistas y sociólogos colombianos han estado acordes sobre el carácter eminentemente agrario del país; la realidad colombiana destaca, en múltiples hechos, esa verdad fundamental. Pero en un país esencialmente rural ha imperado la mentalidad urbana; el peso de las ciudades abruma los campos, y por los caminos vecinales transitan los labriegos llevados por el espejismo de la comodidad de las ciudades; la legislación urbana, con toda su aparente sabiduría, se torna en las veredas tan oscura como las noches en los campos; y el campesino, clavado sobre la tierra, forja

¹ AGRICULTURA TROPICAL 2 (3): 3-6. Abril 1946.

la nacionalidad al paso que se le considera como un anónimo en la vida pública nacional. Accidentalmente, los distintos gobiernos han ido produciendo fragmentos de política agraria para darles ligeros visos rurales a administraciones cuyo eje debiera ser siempre una política agraria integral; pero los problemas agrarios permanecen latentes ante la descuidada indiferencia de quienes, en las amenidades de la vida urbana, olvidan la dura realidad de las condiciones de vida y de trabajo de los más activos creadores de la producción y de la prosperidad colombianas.

EL FOMENTO AGRÍCOLA, LA MÁXIMA NECESIDAD COLOMBIANA.—Constantemente se habla en las ciudades de los problemas del campo colombiano; raras veces, sin embargo, la literatura política se convierte en verdaderas obras de fomento rural, y nunca se ha emprendido una obra conjunta de fomento agrario suficientemente grande para resolver el más grave problema nacional. Cuando los agricultores demandan del Estado una ayuda efectiva y eficaz, distintos grupos económicos se levantan para impedir que el gobierno saque de su postración a la industria básica del país, y alegan que sus intereses valen más y pesan más en el concierto nacional; desgraciadamente, casi siempre tales intereses pesan más por la influencia que tienen en las ciudades adonde no llegan los campesinos, quienes sólo se conforman si se les deja trabajar en paz. Desde la ciudad es difícil comprender los problemas rurales, y compartir la vida del campesino que permanece calladamente, día tras día, doblegado sobre el surco, tercamente empeñado en extraer a la tierra, tras de larga brega y paciente espera, el fruto que un mercado hostil puede convertir en ilusiones rotas, si es que se ha salvado de los riesgos imprevistos, impuestos por el empuje de la naturaleza y la maldad del hombre. No se puede resolver el problema agrario con simple simpatía y bue-

nas intenciones; es necesario tener la voluntad de resolverlo en conjunto, y sentir plenamente que fomentar la agricultura es fomentar las raíces mismas de la prosperidad nacional.

LO QUE PIDE EL CAMPESINO COLOMBIANO.—El agricultor colombiano pide ante todo que se le deje trabajar; si es posible, que se le ayude a obtener elementos de trabajo; y, en todo caso, que el gobierno garantice un estado de sosiego, de paz y de tranquilidad. Los agricultores buscan un desarrollo armónico entre la prosperidad del campo y la prosperidad de la ciudad; que el campo llegue algún día a disfrutar de los servicios y comodidades de la ciudad; que los campesinos tengan acceso a los elementos de trabajo, en condiciones no inferiores a las de otros grupos económicos; y que el bajo nivel de vida y la escasa remuneración del esfuerzo productivo no sean un injusto privilegio del agricultor.

Para trabajar, los agricultores solicitan, acceso a la tierra; crédito barato, oportuno y abundante; abonos y enmiendas; brazos suficientes; semillas de alto rendimiento, y reproductores de raza; insecticidas y fungicidas; maquinaria e implementos; transportes y mercados para sus productos a costos razonables y a precios remunerativos; viviendas higiénicas; seguridad en su familia, y en su hacienda; escuelas para educar a sus hijos; caminos para incorporarse al país; agua abundante; consejos técnicos oportunos y prácticos; diversiones sanas; los agricultores quieren, en fin, facilidades elementales para satisfacer las necesidades del hombre de trabajo, y no demandan lujos superfluos, ni la satisfacción de simples caprichos; quieren, también, oportunidades para hacer sentir su voz en los programas agrarios, y derecho para intervenir en los destinos del país.

Los agricultores son colombianos sencillos, trabajadores, e independientes, que respetan las opiniones ajenas y quieren

que se respeten las suyas; que ayudan a trabajar y quieren que se les ayude a trabajar; que hacen frente diariamente a las complejidades de la naturaleza y de la vida biológica, y no desean que las maniobras tenebrosas de la política secretaria oscurezcan aún más los cielos de los campos, desaten tormentas creadas por el hombre, y enturbien las aguas transparentes y tranquilas de la vida campestre, donde trabajan hombres de buena voluntad, que tienen honda fe en sí mismos, en sus semejantes, en los destinos de la patria, y en la soberanía de Dios.

LA LABOR DEL ESTADO.—Ha procurado el Estado satisfacer, en parte, los anhelos del agricultor colombiano procurándole semillas, abonos, casa, crédito, y demás, pero no en cantidades suficientes, no siempre en forma oportuna, y sobre todo, fragmentariamente; porque la ayuda parcial destaca más los vacíos, y los vacíos señalan las insuficiencias de la política agraria. Si el país quiere resolver el más grave problema de la patria, robustecer la economía que alimenta el país, conservar viva la fuente más sana de la prosperidad nacional, tiene que pensar en grande, muy en grande. Hasta ahora —reconociendo lo mucho que se ha hecho pero sin desconocer lo mucho que queda por hacer— el país ha carecido, en el campo agrario, de planes verdaderamente ambiciosos, de planes continuos e integrales, de una verdadera política agraria.

EL AGRICULTOR, BASE DEL FOMENTO AGRÍCOLA.—Si el fomento agrícola no tiene al agricultor como núcleo esencial y el robustecimiento de la economía como meta, es un plan utópico y una rueda loca. En ocasiones se ha olvidado el principio elemental de que el fomento agrícola parte del agricultor. Las grandes cosechas no se producen con grandes planes sino con la acción conjunta del millares de agri-

cultores. No se puede cambiar la fisonomía agrícola del país con decretos si el agricultor no ve la necesidad y conveniencia de cambiarla. El fomento agrícola, por tanto, tiene que partir del agricultor, contar con el agricultor, hacerse a base del agricultor; y una verdadera política agraria tiene que contar con la confianza y el respaldo de los agricultores para que pueda llamarse «una política agraria».

Es indispensable, entonces, crear en el gobierno sistemas radicalmente nuevos para incorporar al agricultor a la política agraria activa y para que tenga una participación directa, consciente, y responsable en los programas de fomento agrícola. En esa reforma, como en toda obra grande que se quiera emprender en Colombia, el primer problema y el más grave es la educación de las masas; es necesario, pues, emprender una vigorosa campaña de educación; hacer llegar al campesino lo que la ciencia agrícola enseña, elevar el nivel intelectual del agricultor, para que al tener los hombres de campo una participación efectiva y activa en los programas de fomento, los planes tengan un respaldo que justifique su elaboración y den resultados plenamente satisfactorios. De lo contrario, se sembraría en tierra estéril y se cosecharía el desengaño.

El campesino y la política agropecuaria ¹

La Sociedad de Agricultores de Colombia invitó recientemente a los candidatos a la presidencia de la República a exponer al país desde su tribuna el programa agrario que llevarían a cabo si fueran elegidos para la primera magistratura. Cada uno de los candidatos expuso sus ideas, y la So-

¹ EL TIEMPO. Junio 1, 1946.

ciudad dio a nombre de los agricultores un patriótico ejemplo de cómo los intereses agrarios constituyen el patrimonio común de un gremio que los coloca por encima de las ambiciones partidistas.

Muchos no comprenden por qué la tierra es para los agricultores denominador común. El campo hermana, y es estéril para las ambiciones pequeñas y las intrigas palaciegas. El campesino concibe la patria como algo muy grande y muy propio, y está cansado de ver cómo la vereda se toma por semillero de votos a cambio de vagas promesas que jamás se cumplen.

Los hombres públicos colombianos se han sentido en la obligación de mirar al campo alguna vez y prometer su redención. Saben que el campesino representa las bases mismas de la nacionalidad, y que deben cortejarlo para su propio provecho. Pero saben también que el campesino es una voz anónima y dispersa; y que no está organizado para exigir que las promesas se cumplan y las palabras se conviertan en hechos. Y así se realiza con el tiempo el ciclo eterno de la irredención campesina: la promesa brillante y el desengaño fatal, y el problema agrario sigue latente en sus aspectos fundamentales.

Poco a poco el campesino colombiano va comprendiendo su responsabilidad histórica, y poco a poco se va adueñando de la conciencia agraria que los extraños se habían apropiado como bandera. El estadista sabe ya que no basta con decir que el problema agrario es el primer problema del país y su solución la más urgente necesidad de la patria, sino que es necesario sentirlo como si fuera en carne propia y resolverlo como si fuera un deber sagrado.

El campesino tiene no sólo el derecho sino la obligación de participar en la política agraria. Para que tenga una participación activa tiene que informarse plenamente, y hacer sentir su voz. Por eso, teniendo en cuenta los intereses agra-

rios independientemente de los intereses de partido, queremos explicar críticamente a los agricultores colombianos cada una de las partes fundamentales del programa agrario que aspira a realizar en el gobierno el próximo presidente de Colombia.

El agricultor y el control de precios ¹

Ante la creciente presión pública en momentos en que la agricultura sufre una crisis violenta y que esta fuerza mayor de la economía colombiana gira locamente sobre su eje inseguro, el gobierno se ha visto forzado a tomar medidas administrativas un tanto precipitadas tendientes a controlar los precios y regularizar los mercados de productos alimenticios. Se ha cumplido así, una vez más, el repetido fenómeno de un país que no dispone de estadísticas agropecuarias, ignora totalmente lo que su suelo produce y representa en su economía, anda a ciegas sobre el volumen, variaciones y características de su producción agrícola, y sin embargo quiere intervenir directamente en todas las fases del problema agrario, regular la producción, la distribución y el consumo de los artículos del campo.

CUATRO BASES INDISPENSABLES.—Para que el control de precios tenga una ligera posibilidad de ser justo y efectivo, se requieren cuatro bases mínimas e indispensables: PRIMERO, que se tengan estadísticas exactas y completas; SEGUNDO, que se disponga de suficiente personal técnico y recursos monetarios; TERCERO, que el control se haga en toda la línea y para todos los artículos; y CUARTO, que se tenga suficiente autonomía administrativa y autoridad ejecutiva.

¹ AGRICULTURA TROPICAL 2 (5): 3-5. Junio 1946.

NO ES POSIBLE EL CONTROL SIN ESTADÍSTICAS.—Para nadie es un misterio que el país carece totalmente de estadísticas agropecuarias. No se ha hecho el primer censo agropecuario, y las estadísticas que circulan como tales son estimaciones incompletas, inexactas, e insuficientes. Para poder determinar justamente un precio remunerativo es necesario disponer de estadísticas completas y exactas sobre todos los aspectos que puedan influir en los precios, conocer a fondo las modalidades del mercado, y estar constantemente al día de las modificaciones que sufran los fenómenos económicos. Fijar un precio sin conocer exactamente las modalidades, cuantía y variaciones de la producción, la distribución, y el consumo, equivale a pretender cosechar sin haber sembrado, y su fruto sólo puede ser producto de la imaginación.

NO ES POSIBLE EL CONTROL SIN PERSONAL TÉCNICO.—El país no tiene técnicos especializados en muchas ramas profesionales, menos dispone de agrónomos economistas especializados en mercados agrícolas. Un técnico no se hace con el nombramiento para un puesto, y un técnico solo, sin recursos financieros, sin personal auxiliar, sin equipo mecánico, sin facilidades para la investigación, es algo menos que un mal espantapájaros en un campo de trigo. Si se fijan precios sin base en cuidadosas investigaciones, completas y detalladas, se siembran el desconcierto, la desconfianza y la especulación clandestina.

NO ES POSIBLE EL CONTROL PARCIAL DE PRECIOS.—La tarea de fijar precios es un programa que abarca toda la línea. Fijar precios únicamente a los artículos que produce el agricultor a tiempo que se dejan libres los de los productos manufacturados, o fijar precios al por mayor a tiempo que se dejan libres los precios al detal, o fijar precios a un artículo en una etapa determinada de beneficio a tiempo que se

dejan libres en otras etapas, son graves errores que minan las bases mismas de lo que se pretende corregir. Si al agricultor se le obliga a vender arroz a un precio fijo a tiempo que compra herramientas a precios escandalosos; si al negociante en papa al por mayor se le obliga a vender a un precio fijo y al minoritario se le deja vender a precios de especulación; si al agricultor se le fija el precio de venta del trigo y al molinero se le permite vender libremente la harina, el resultado sólo puede ser la desarticulación de la economía y la estéril intervención, como sería pedir al agricultor que siembre sin semilla, cultive sin herramientas, y coseche sin brazos.

NO ES POSIBLE EL CONTROL DE PRECIOS SIN AUTORIDAD.— En toda actividad humana, el productor honesto pierde a favor del productor inescrupuloso, el negociante honrado frente al negociante deshonesto. El control de precios regula, fija, pone vallas y controla. Invariablemente el acaparador profesional, el especulador arbitrario, el negociante en bolsa negra, buscan medios para evadir el control y casi siempre los encuentran. Si se da una orden se requiere contar con la autoridad que la respalde; si se fija un precio es necesaria la autonomía administrativa que permita mantenerlo; si se regula un mercado es necesario estar en capacidad de controlarlo. Pero las disposiciones que se dictan pero no se cumplen, o se cumplen parcialmente; las regulaciones que escapan el radio posible del control; y las órdenes que como las lluvias escapan el poder del hombre, sólo conducen a minar la autoridad, desprestigiar la ley, castigar la honradez y avivar el negocio clandestino.

SOLUCIONES AL PROBLEMA.—Los agricultores colombianos se han manifestado a favor del control, siempre y cuando que, como lo dijo inteligentemente en días pasados su

vocero, don Enrique Ancizar, Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, la intervención sea total, en el tiempo, las siembras, los abonos, las herramientas, el proceso íntegro de producción, y no sólo en los precios a que vende el agricultor y únicamente en su contra.

La solución es obvia: no regular lo que se desconoce, ni controlar lo que no es controlable. Si por razones de gobierno es necesario intervenir, se tiene que hacer una vasta campaña educativa, buscar la cooperación inteligente en cambio de las disposiciones arbitrarias y sobre todo, ajustar los recursos a la magnitud del problema, es decir, contar con un verdadero equipo de técnicos, dotarlos de medios y recursos, investigar la realidad, proceder sobre bases ciertas y no sobre ficciones. De lo contrario, se disminuirá la producción, se paralizará la distribución, se estimulará el consumo clandestino, se minará la autoridad, y se creará una crisis que ni los más halagadores precios y mucho menos el más estricto control dictatorial podrá dominar.

¿Es agricultor el ganadero? ¹

La pregunta ¿es agricultor el ganadero? sorprenderá a muchos por absurda y a otros por excesivamente obvia. En Colombia ha sido costumbre inveterada desligar las palabras «agricultor» y «ganadero» hasta el punto que se considera una intromisión que un agricultor pretenda de ganadero, un agrónomo de zootecnista, o que un miembro de una sociedad ganadera exprese su opinión en una sociedad agrícola.

Tal diferenciación de palabras se ha convertido en una perjudicial diferenciación de ideas y de criterio. Existen en

¹ AGRICULTURA TROPICAL 2 (6): 23-24. Julio 1946.

el Ministerio de Economía, totalmente independientes, el Departamento de Agricultura y el Departamento de Ganadería, la Sección de Economía Rural y la Sección de Economía Pecuaria, las estaciones agrícolas experimentales y las granjas ganaderas. Funcionan, también independientemente, la Sociedad de Agricultores de Colombia y la Asociación Colombiana de Ganaderos, las sociedades departamentales de agricultores y los comités departamentales de ganaderos, las juntas agrícolas municipales y los comités ganaderos municipales. Como si no bastara con haber establecido un abismo entre el fomento agrícola y el fomento ganadero, las facultades de agronomía y de veterinaria se disputan el campo de la zootecnia; la especialización se sigue en cualquiera de las dos facultades, y los agrónomos zootecnistas se baten con los veterinarios zootecnistas por tener primacía en un medio oficial que auspicia y fomenta una división aberrante, fuertemente arraigada en la imaginación popular, para perjuicio de la verdadera explotación económica del campo.

Si alguien propusiera un solo departamento de agricultura que al lado de los ramos de cultivos, economía rural, ingeniería agrícola, extensión, y demás tuviera el de ganadería; que la Asociación de Ganaderos se fusionara con la Sociedad de Agricultores; que la zootecnia se estudiara dentro del marco natural de la agronomía; y que en cada municipio existiera una junta agrícola integrada por cultivadores y ganaderos, no sólo se consideraría absurda la idea por parte de muchos, sino que protestarían airados los grupos que lejos de ver mejorada su posición considerarían menoscabados sus derechos.

Es por tanto, arriesgado y hasta inoportuno hoy día, iniciar una campaña tendiente a llamar las cosas por su nombre y colocar los asuntos en su puesto. Como la palabra global que se ha venido usando erradamente en un sentido restringido que no le corresponde ha sido «agricultura»,

los ganaderos poco gustarían de que se les diera el apellido de «agricultores» y se les distinguiera con el nombre de «ganaderos» en la misma forma que a un agricultor que cultiva café que se le llame «cafetero» por nombre sin que pierda el apellido de «agricultor» que corresponde a todos los que se dedican a las faenas del campo.

«Agricultura», para el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, es la “labranza o cultivo de la tierra”. El que cultiva pastos, forrajes, o cereales como materia prima con la cual alimentar los animales que le han de producir leche, carne, pieles, y crías, es, por tanto un «agricultor» especializado en «ganadería», es decir, según la Academia nuevamente, en la “crianza, granjería o tráfico de ganados”.

Naturalmente habrá mucho desacuerdo en esta opinión. “Agricultura Tropical”, que es la revista común de los «agricultores progresistas», bien se dediquen éstos al cultivo de la papa, a la crianza de vacas lecheras, al cultivo del café, la explotación de los cerdos, o el establecimiento de árboles frutales, ha querido hacer una campaña callada pero efectiva para lograr fijar nuevamente en la opinión popular el concepto amplio y generoso de la «agricultura» que hermana en el cultivo de la tierra a todos los que en ella viven, de ella derivan su sustento, y a través de ella se incorporan a la patria.

Por una conciencia agraria ¹

Una conciencia agraria responsable y firme es requisito indispensable para buscarle solución al problema agrícola co-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 2 (7): 3-6. Agosto 1946.

lombiano. Mientras los agricultores no tengan una conciencia clara de su propio valer, sus propios derechos, y sus propias responsabilidades, y mientras no se formen el propósito firme de apersonarse de sus propios intereses, la agricultura seguirá siendo, paradójicamente, la más desamparada de las industrias colombianas y los agricultores el más abandonado de los gremios, en un país cuya economía gira sobre la producción del campo y en el cual las tres cuartas partes de la población activa se ocupa en la explotación de la tierra.

Afortunadamente, ya se perfila entre los agricultores colombianos la formación de una conciencia agraria. La reunión que este mes tienen en Bogotá centenares de hombres del campo con motivo del Quinto Congreso Agrario Nacional, demuestra que los agricultores colombianos van comprendiendo poco a poco la responsabilidad que tienen como el más importante grupo económico del país y que están listos a asumir la posición directiva que tienen el deber de tomar en la vida agraria colombiana.

Sin embargo, para que esa conciencia agraria que se perfila llege a ser suficientemente fuerte y activa, es indispensable que los agricultores colombianos consoliden su unión gremial, se apersonen de sus propios intereses, colaboren estrechamente con los ingenieros agrónomos, cooperen directamente con el gobierno en los programas de fomento agrícola, y tomen parte activa en la formulación de la política agraria.

UNIÓN GREMIAL.—El agricultor es por naturaleza independiente y no comprende fácilmente que los intereses del grupo son los suyos propios. Ese carácter individualista del campesino, y su tendencia a querer manejar aisladamente sus intereses, ha sido una de las causas principales para que los agricultores, que debieran ser un grupo económico fuerte, se dejen dominar por grupos más débiles que especulan

con la venta de sus productos, les nieguen el transporte de sus cosechas, les venden caros los artículos que consumen, e influyen en el gobierno para recibir privilegios y ocupar posiciones que no les corresponden. Esa débil unidad gremial, explica en gran parte el que los agricultores colombianos se hayan resignado a tener el nivel de vida más bajo, las más pobres condiciones de vida y de trabajo, y participen en menor grado de la renta nacional que los otros grupos económicos.

Afortunadamente, gracias a la activa y vigorosa campaña de agremiación que ha venido adelantando con éxito la Sociedad de Agricultores de Colombia, los agricultores van adquiriendo una conciencia de su responsabilidad como grupo, van comprendiendo que el gremio unido puede hacer sentir reciamente su voz, y van aspirando a tener representación propia y genuina en las curules legislativas y en las esferas gubernamentales.

LOS INTERESES DEL AGRICULTOR.—El Quinto Congreso Agrario Nacional prueba palpablemente que los agricultores colombianos quieren estudiar colectivamente sus problemas y buscar colectivamente las soluciones más efectivas para resolverlos. Los campesinos quieren ya manejar directamente la política agraria que los extraños se habían apropiado como bandera para fines electoreros. Los hombres del campo no quieren que la vereda siga siendo un semillero de votos que se entregan a cambio de vagas promesas que no se cumplen; van a demostrar que no son ya voces anónimas y dispersas, y que van a obligar a los que en su nombre hablen a que cumplan las palabras con hechos y respondan por los actos que ejecuten para provecho personal en nombre de la masa campesina.

Si los agricultores se habían mantenido hasta ahora aislados por su propia voluntad de la vida nacional, quieren

ahora, también por su propia voluntad, asumir la posición directiva que les corresponde. Los agricultores colombianos comienzan a tener una conciencia agraria, y a saber que cuando hablan se les debe escuchar, que cuando piden seguridad rural se les debe conceder, que cuando aspiran a mejores facilidades de trabajo y condiciones para una vida mejor, tienen derecho a exigir las.

COOPERACIÓN DE LOS AGRICULTORES Y LOS INGENIEROS AGRÓNOMOS.—No siempre los agricultores han querido comprender la misión de los ingenieros agrónomos, y no siempre los ingenieros agrónomos han sabido llegar hasta los agricultores. A los primeros les ha faltado visión para comprender que la ciencia mejora la práctica, y que los profesionales son sus mejores amigos; a los segundos les ha faltado observar lo que la práctica enseña, y ver claramente que su labor parte de los agricultores y a ellos se encamina.

La falta de cooperación y estrecho entendimiento entre quienes practican el arte de la agricultura y quienes se consagran a su ciencia, ha sido una de las razones fundamentales por las cuales la conciencia agraria sólo ha sido un sentimiento nebuloso y la política agraria una colección inarticulada de leyes inoperantes, malamente aplicadas por múltiples organismos oficiales inconexos.

Las reuniones que este mes tienen en Bogotá los ingenieros agrónomos con su Tercera Asamblea General, y los agricultores con su Quinto Congreso Agrario Nacional, es un paso firme hacia la solidaridad de los dos grupos que más vitalmente se interesan por los problemas agrarios. Los agricultores y los ingenieros agrónomos trabajarán unidos, y aportarán sus conocimientos complementarios, para moldear una conciencia agraria, elaborar los programas agrícolas necesarios para resolver los problemas actuales que con-

fronta la industria básica del país, e indicar al nuevo gobierno los rumbos que debe seguir para dar a la agricultura colombiana un impulso fundamental.

LOS AGRICULTORES FRENTE AL FOMENTO AGRÍCOLA.—Los planes gubernamentales de fomento han tenido tres vicios capitales: PRIMERO, desconocimiento de la realidad agrícola y carencia de objetivos concretos; SEGUNDO, falta de un plan integral de conjunto e inarticulación de los servicios oficiales; TERCERO, carencia de un sistema para llegar al agricultor y lograr su participación directa.

Las esferas del gobierno muestran ya algún interés en una política agraria fundamentada sobre la conciencia gremial, la investigación de la realidad, la especificación de objetivos, la formulación de programas completos, y el fomento que parte del agricultor, cuenta con el agricultor, se hace a base del agricultor, y se encamina al agricultor. El gobierno comienza a comprender que los agricultores son la célula vital del fomento agrícola, y que sin su ayuda, a través de las juntas agrícolas, los programas agrarios son estériles y los intentos de fomento inútiles. Los agricultores comienzan a comprender que sin su participación activa y directa, basada en una conciencia exacta de sus necesidades y una información completa de sus propios problemas, el fomento agrícola será simplemente una serie de partidas presupuestales que se invierten sin planes, sin sentido, y sin fruto.

FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA AGRARIA.—Quienes entienden la política como una oportunidad para ganar fama y fortuna a cargo de una masa electoral incauta, han visto en la política agraria un sistema para cosechar votos en despoblado. Los campesinos, cándidamente se han dejado llevar por el espejismo de las campañas electorales, y por la

magia de lo agrario han dado el derecho sagrado del voto libre a los caciques de vereda que se arman de verbo ardiente y mano fuerte.

Desgraciadamente para los explotadores del campesino, y afortunadamente para la patria, los agricultores están adquiriendo una conciencia agraria, es decir, un conocimiento de sus propios problemas, de sus propios recursos, y de su propio valer. Los hombres del campo colombiano quieren una verdadera política agraria, y no aceptan que en ella se mezclen intereses personalistas, banderizos o partidistas; quieren un programa de acción que lleve al gobierno a los hombres capaces de conducir los asuntos del Estado en forma tal que los problemas del campo se estudien y resuelvan con miras a cimentar la fuente más firme de la prosperidad nacional. No aspiran los agricultores a imponer los intereses de su grupo sobre los de otros grupos económicos; quieren, sencillamente, acabar con la imposición que grupos económicos más fuertes y menos meritorios han hecho sobre quienes labran paciente y calladamente la industria básica del país.

Los agricultores colombianos trabajan por crear en el país una conciencia agraria; para ello, consolidan su unión gremial, se apersonan de sus propios intereses, colaboran estrechamente con los ingenieros agrónomos, cooperan directamente con el Gobierno en los programas de fomento agrícola, y toman parte activa en la formulación de una política agraria que habrá de sacar a la industria básica del país y al mayor grupo económico productivo, del estado de prostración, abandono, y miseria en que se les ha colocado injustamente en la vida colombiana.

Instituto de Ciencias Agronómicas ¹

El Gobierno Nacional ha dictado unas cuantas medidas económicas tendientes a resolver el problema de la carestía de la vida y lograr un aumento de la producción agrícola. Sería grave, y antipatriótico, que los agricultores colombianos negaran al Gobierno su concurso en estos momentos de crisis, como sería grave y antipatriótico, que no aceptaran esta oportunidad para solicitar del Gobierno que en el futuro no vuelva a olvidarse de los campesinos en tiempos de bonanza, para pedirles en tiempos de crisis que den los frutos de lo que no se les ha dado.

La escasez de la producción agrícola tiene causas muy complejas, casi todas conocidas y frecuentemente olvidadas por las instituciones oficiales, cuyo remedio el Gobierno ha postergado, y cuyas consecuencias ha preferido ignorar en el pasado; causas, en fin, que son el resultado de muchos años de abandono y que, naturalmente, no se pueden reparar con decretos urgentes sino con bien meditadas medidas a largo plazo, planes con objetivos definidos, campañas de fondo basadas en la realidad, y aporte de recursos suficientes y hombres capacitados. No puede olvidarse que los decretos espontáneos agitan, pero sólo los programas meditados resuelven.

Para invitar la cooperación inmediata del agricultor en estos momentos de crisis, por consiguiente, es necesario hacerle ver que el Gobierno no busca únicamente un salvador en la emergencia, a quien se ofrecen promesas de vida efímera; es necesario que el agricultor comprenda que el Gobierno tiene también voluntad de resolver el problema agrario

¹ AGRICULTURA TROPICAL 2 (8): 3-6. Setiembre 1946.

colombiano comenzando por el principio y buscando soluciones de fondo. De allí que —aunque parezca a algunos desconectado con la situación actual— sea oportuno hacer conocer del público la iniciativa aprobada en el Quinto Congreso Agrario Nacional en el sentido de solicitar del Gobierno la creación de un Instituto de Ciencias Agronómicas.

UN FRUTO DEL CONGRESO AGRARIO.—El Instituto de Ciencias Agronómicas fue propuesto al Quinto Congreso Agrario Nacional por un grupo de ingenieros agrónomos¹ y secundado por numerosos delegados. Fue aprobado unánimemente en la Comisión Novena (Organismos de Investigación y Prospección), y sometido por ésta con recomendación especial al Congreso en pleno, el cual le dio entusiastamente su aprobación. La resolución aprobada solicita del Gobierno que, con base en el actual Instituto de Biología, se cree un Instituto de Ciencias Agronómicas, localizado en la Ciudad Universitaria de Bogotá, mantenido cooperativamente por la Universidad Nacional de Colombia y el Departamento Nacional de Agricultura, y encargado de prospectar y coordinar las investigaciones y experimentaciones agrícolas y los estudios avanzados de especialización en las diversas ramas de las ciencias agronómicas.

POR QUÉ NECESITA EL PAÍS EL INSTITUTO.—La exposición de motivos que acompaña a la resolución aprobada por el

¹ Presentado por los delegados: ingenieros agrónomos Juan E. Orjuela Navarrete, Armando Samper, L. J. Carvajalino Jácome, Luis Carlos Cruz Riascos, Alvaro Chaparro, Gonzalo Jaramillo, Daniel Meza, Fernando Peñaranda Canal, J. Vicente Arboleda, Rafael Barrios Ferrer, Jorge Ortiz Méndez, Antonio Miranda, Carlos Garcés, Walter E. Selca; y por los delegados Alberto Abondano Herrera, Jorge Cleves Vargas y otros.

Congreso Agrario es suficientemente clara y explícita en explicar por qué es necesaria la creación del Instituto. Dice: "La práctica ha enseñado que los organismos oficiales dedicados al desarrollo de programas activos de extensión y fomento agrícolas, no pueden, por razón de las funciones que tienen que cumplir, dedicar suficiente personal y recursos a las labores de investigación agronómica. Por otra parte, las dependencias puramente administrativas están sujetas a contingencias que impiden desarrollar planes integrales a largo plazo que no dan resultados prácticos inmediatos".

"Nadie desconoce que una de las razones fundamentales por las cuales los planes de fomento no tienen su realización cabal, es la carencia de investigaciones básicas en los múltiples aspectos de la agronomía sobre los cuales se basan. Las ciencias agronómicas, lógicamente, no pueden importarse de países extranjeros; es necesario realizar investigaciones de fondo sobre las modalidades que las leyes universales presentan en el medio ambiente colombiano. Para adelantar investigaciones es indispensable localizar estas actividades en un medio propicio en el cual se puedan trazar planes a largo plazo, organizar laboratorios y otros medios de investigación, y preparar personal de especialistas a quienes se les garantice continuidad en sus trabajos".

"Se cree que un Instituto de Ciencias Agronómicas dedicado a la investigación, es el mejor medio para preparar personal especializado en los varios ramos de la agronomía. La carencia de técnicos especialistas es una de las razones por las cuales la agricultura patria no se ha tecnificado y el país no produce los artículos necesarios para su subsistencia. La labor de enseñanza agronómica superior, que a manera de escuela de postgraduados adelantaría el Instituto como complemento a las facultades de agronomía, sería una contribución invaluable al adelanto de las ciencias agronómicas del país, y, por consiguiente, al establecimiento en Colombia de una agricultura próspera y productiva".

BASES DEL INSTITUTO.—El Instituto de Ciencias Agronómicas, tal como lo contempla la resolución aprobada por el Congreso Agrario, no es algo nuevo que venga a acabar con lo viejo. Es el resultado del desarrollo natural de las necesidades del país, y busca la utilización de la valiosa experiencia ya adquirida en el Instituto de Biología, en las facultades de agronomía, y en las estaciones agrícolas experimentales. Sería una institución de ciencias agronómicas avanzadas en la cual se investigarían y estudiarían las ciencias biológicas, las ciencias económicas y sociales, la ingeniería agrícola, los suelos y los cultivos, y la industria animal.

Esta iniciativa representa, por otra parte, el acondicionamiento a las circunstancias actuales del plan de las tres facultades de agronomía, propuesto en estas mismas páginas en febrero del presente año.

RESPALDO DE LOS AGRICULTORES.—Sobradas razones tienen los agricultores del país para haber acogido en el Quinto Congreso Agrario, y respaldar con entusiasmo, esta iniciativa que mereció recomendación especial de la Comisión Novena. Saben muy bien los campesinos colombianos que la agricultura no es un arte que se practica en condiciones favorables. La lucha del agricultor para adaptarse al medio físico y a las situaciones económicas y sociales de un mundo de creciente interdependencia, es una tarea ardua, larga y paciente, que sería injusta y excesiva sin la ayuda de las ciencias agronómicas. Saben, también, los agricultores, que muy poco les ayudan las improvisaciones y consejos que no se basan en el estudio concreto y cuidadoso de la realidad, y no de una realidad difusa y generalizada, sino de aquella que se aplique a sus condiciones peculiares, a su región, y a su finca.

Al aprobar el Quinto Congreso Agrario Nacional una re-

solución por la cual se pide al Gobierno la creación de un Instituto de Ciencias Agronómicas como medida concreta y efectiva para estudiar los problemas agrarios colombianos y buscarles soluciones, se ha dado una muestra clara de lo que puede el esfuerzo conjunto de los agricultores y de los ingenieros agrónomos. De haber existido el Instituto durante muchos años, como la realidad agrícola del país lo demandaba, muy distintas serían las características de la crisis de producción que atraviesa el país, y en vez de tener que proceder el Gobierno sobre bases inseguras e inciertas para resolver, tendría ahora un derrotero fijo y certero.

Un país de agricultores sin ministerio de agricultura ¹

Ahora que hay en el país una fiebre de ministerios, y que cada grupo económico pide vehementemente el suyo como la llave maestra para resolver todos los problemas nacionales, conviene recordar el anhelo de los agricultores por un Ministerio de Agricultura, aspiración que es de vieja data y se funda en motivos fundamentales. El público reconoce que el fomento agrícola es la necesidad máxima del país, y los agricultores consideran que sin un Ministerio de Agricultura no será posible resolver satisfactoriamente el máximo problema colombiano.

TRADICIÓN DE UNA VIEJA IDEA.—El Ministerio de Agricultura es una vieja idea. En otras ocasiones ha existido ese Ministerio que tuvo vida hasta 1938, año en que fue creado el actual de la Economía. En ese entonces, como ahora, los enemigos del Ministerio de Agricultura —que se

¹ AGRICULTURA TROPICAL 2 (11): 3-6. Diciembre 1946.

han opuesto a esa idea por temor a que el gremio agrícola salga de la postración en que se le tiene y ocupe el lugar directivo que le corresponde como a auténtica mayoría nacional— han dicho que no se justifica y que cuando ha existido ha fracasado. Sin embargo, conviene recordar al país que si alguna vez ha fracasado el Ministerio de Agricultura, ha sido por causas ajenas al gremio agrícola y que es bueno no olvidar: la supeditación de la técnica a los caprichos de la política; la falta de atribuciones necesarias para cubrir las diversas fases de la cuestión agraria; la insuficiente dotación de recursos para la magnitud del problema; y, finalmente, la colocación en una de las últimas categorías, cuando la realidad del país exige que al Ministerio de Agricultura se le reconozca como al primero de la nación.

Los agricultores ni piden, ni quieren, un ministerio inoperante; prefieren que el problema agrícola continúe sin resolver, a que se cree uno sin categoría, sin recursos, sin atribuciones, y sin técnica.

El gremio agrícola ha sido tradicionalmente trabajador, honrado y tranquilo; su mayor anhelo es que lo dejen trabajar, y su mayor aspiración dejar trabajar a los demás. Por eso, otros grupos sociales que por sus números y por su valor económico son muy pequeñas minorías, han llevado a primer plano sus problemas y se han impuesto a los agricultores que no han sabido hacer representar sus intereses en el Gobierno. Como la creación de un ministerio es un acto político, la voz de los agricultores, ajenos a los partidos, no tiene eco, a pesar de que el señor Presidente de la República ha pedido el de Agricultura como una necesidad nacional, y la realidad del país lo reclama enfáticamente.

EL FOMENTO AGRÍCOLA, UNA DISPERSIÓN DE ESFUERZOS.—

Al agricultor se le ha hecho creer que la Dirección Nacional de Agricultura tiene en sus manos la llave maestra

del fomento agrícola. Si se necesita agua, la debe suministrar; si se requieren abonos, los debe entregar; si hay plagas, las debe combatir; si faltan tierras, las debe proveer, si los precios se caen, los debe levantar; si los transportes faltan, los debe reparar.

En la mente de los campesinos, la Dirección Nacional de Agricultura es la dependencia del Gobierno que debe resolver, por intermedio de sus ingenieros agrónomos, todos los problemas que se le presentan al campesino en la explotación del campo. Es necesario acabar con ese mito y rectificar esa opinión. El agricultor debe saber que la Dirección Nacional de Agricultura es sólo un débil arbusto en la inmensa selva salvaje del fomento agrícola colombiano. Es bueno que todos los campesinos sepan que esa llave maestra a la cual se le asigna la inmensa responsabilidad de fomentar y defender la industria básica del país, no puede intervenir directamente en los problemas que afectan la producción agrícola, porque otros organismos fuera de su control tienen estas atribuciones.

Así, la Dirección Nacional de Agricultura no puede intervenir para que haya una adecuada distribución del crédito agrario, porque eso le corresponde a la Caja Agraria; en la distribución adecuada de las tierras y la política de colonización, porque eso es del Departamento de Tierras; en la intensificación del riego, porque corresponde al Departamento de Irrigación; en la dotación de mercados para los productos del campo y de precios remuneradores para el labriego, porque es del Instituto Nacional de Abastecimientos; en la diversificación agrícola y la reducción del monocultivo, porque es de la Federación Nacional de Cafeteros; en la utilización racional de las tierras de cultivos con la explotación ganadera, porque es del Departamento de Ganadería; en la higienización de los campos, porque es de la Dirección Nacional de Salubridad; en la construcción de vi-

viendas rurales, porque es del Instituto de Crédito Territorial; en la provisión de elementos de trabajo, porque es de la Provisión Agrícola de la Caja Agraria; en la industrialización de los productos del campo, porque es del Instituto de Fomento Industrial; en el reconocimiento de los suelos del país, porque es del Instituto Geográfico Militar; en la organización de la estadística agropecuaria, porque es de la Contraloría General de la República; en el estudio de la política del comercio agrícola mundial, porque es del Ministerio de Relaciones Exteriores; en el fomento del cooperativismo, porque es de la Superintendencia de Cooperativas; en la racionalización del beneficio e intercambio de los productos porque es del Departamento de Comercio; en el suministro de abonos, porque es de la Fábrica Nacional de Abonos.

Se dirá que esta imponente lista de las atribuciones que no tiene la Dirección Nacional de Agricultura demuestra que el Gobierno tiene al servicio de los agricultores infinidad de agencias oficiales y semioficiales. Es cierto, y eso es lo que le da gravedad al problema; porque es incomprendible que en un país donde se invierte tanto dinero en tantas oficinas dedicadas parcial o totalmente al fomento agrícola, aún se importen grandes cantidades de materias primas para las industrias agrícolas, se compren víveres en el extranjero, y se atraviese una grave crisis de producción agrícola.

COORDINACIÓN Y PROGRAMACIÓN.—De allí que el país necesite un Ministerio de Agricultura que tenga suficiente personal, categoría, recursos, técnica y atribuciones para poner orden en la inversión loca y desordenada de fondos en una tarea común que se ejecuta en forma dispersa, inconexa, sin planes de fondo, objetivos definidos, y esfuerzos coordinados. El actual Ministerio de la Economía es una dependencia excesivamente compleja en sus funciones, que

mal puede resolver a cabalidad los problemas de la agricultura, el comercio, el turismo, y la industria bajo una misma cabeza y con una misma fórmula.

El país debe ya mirar al campo y atender el clamor de los agricultores, clamor del cual se han hecho eco el señor Presidente de la República, la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, y todas las entidades gremiales interesadas en velar por los intereses de los campesinos colombianos, que son los intereses del país.

Un Ministerio de Agricultura con atribuciones directas a través de departamentos de tierras, aguas, ingeniería agrícola, industria animal, economía rural, extensión agrícola, investigación y experimentación, sanidad vegetal, biología, suelos y abonos, bosques, y además con suficiente ingerencia en la política agraria que deban desarrollar conjuntamente todos los organismos oficiales interesados en el fomento agrario, y con espíritu amplio de cooperación con las entidades gremiales de agricultores, podría hacer un esfuerzo conjunto, amplio, ambicioso, para buscarle soluciones de fondo a los problemas agrarios colombianos.

De lo contrario, la agricultura se seguirá ahogando por falta de recursos en un mar de inversiones dispersas; el fomento agrícola continuará siendo una selva salvaje donde luchan por la supervivencia infinidad de entidades oficiales que tienen una misma razón de ser pero andan por camino completamente extraño entre sí; y los agricultores continuarán doblegados sobre el surco en su lucha abnegada mientras ven, sin comprenderlo, cómo en el país no hay alimentos a pesar de sus esfuerzos, y acaso piensen que las entidades oficiales no saben que no deben trazarse los programas agrícolas sobre la tierra estéril de la improvisación.

Dos años de ejecución del plan quinquenal agrícola ¹

El 19 de febrero de 1945, el Congreso de Colombia aprobó la ley quinta de ese año sobre "ejecución de un plan quinquenal de fomento agrícola". Terminados los dos primeros años de su vigencia, conviene analizar brevemente, en los términos generales que requiere un editorial, la labor cumplida en el fomento agrícola con los 15 millones de pesos apropiados en la ley para 1945 y 1946 dentro del programa global de 38 millones de pesos asignados al quinquenio. El buen éxito de cualquier plan de esta naturaleza depende en gran parte de la acogida que tenga entre sus beneficiarios; es, por tanto, altamente conveniente reseñar las fallas y ventajas que tuvo el plan originalmente, e iniciar una discusión sobre el balance de realizaciones en sus dos primeros años.

ORÍGENES DE UNA BUENA IDEA.—El plan quinquenal fue una buena idea llevada al Congreso de Colombia por el Ministro Sáenz de Santamaría, y planificada por los técnicos del Departamento Nacional de Agricultura bajo la inmediata dirección del ingeniero agrónomo Carlos Madrid. El país necesitaba entonces, como necesita ahora, un plan serio y metódico para fomentar adecuadamente su agricultura. La Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos había reconocido esa necesidad, y había solicitado formalmente del señor Ministro de la Economía, en memorial dirigido en setiembre de 1944, la "elaboración de un plan nacional agropecuario con vigencia quinquenal".

Ya en 1940, el doctor Miguel López Pumarejo, entonces

¹ AGRICULTURA TROPICAL 3 (1): 3-9. Enero 1947.

Ministro de la Economía, había propuesto “un plan general para el fomento de las actividades económicas del país”, plan que quedó consignado en los decretos números 1157, 1413, 1414 y 1439 de 1940. Infortunadamente, el plan general de fomento económico del doctor López Pumarejo, como tantas otras buenas iniciativas oficiales, naufragó en el mar agitado y peligroso de la gestión administrativa ministerial: encalló y se fue a pique destrozado por la permanente inestabilidad de las directivas, el excesivo funcionarismo, la desmedida afición a lo novedoso, y el poco amor a las iniciativas ajenas que caracteriza con demasiada frecuencia la gestión oficial en los cargos que se mueven al azar de la política.

FALLAS ORIGINALES DEL PLAN QUINQUENAL.—El plan quinquenal, como toda obra humana, nació con sus pecados originales. Algunas de sus fallas son naturales en una obra tan nueva; otras, son inexplicables en un proyecto elaborado bajo los auspicios de la técnica. No es el caso hacer aquí una crítica detallada y completa, para lo cual se refiere al lector a las publicaciones que sobre la materia se han hecho en el país; este análisis se limita a resumir las fallas originales del plan, sin entrar a discutir las razones que puedan justificarlas, y con el propósito de que esta crítica sirva de base para mejorarlo.

El alcance del plan quinquenal es muy limitado, ya que su acción está circunscrita exclusivamente al Departamento Nacional de Agricultura. En un editorial anterior se mostró cómo esa dependencia oficial es apenas una pieza muy pequeña dentro del engranaje del fomento agrario nacional; se ve muy bien que un plan agrícola que sólo contempla los problemas que atañen al Departamento de Agricultura y aquellos sobre los cuales éste tiene jurisdicción, es un plan muy limitado que deja por puertas fases fundamentales del

problema agrario colombiano, tales como las de tierras, aguas, bosques, crédito, transportes, mercados, ganadería, etc. Aunque el plan quinquenal no haya pretendido ser nada distinto de un proyecto parcial, la realidad agrícola del país exige un plan agrario integral que cobije todas las fases del fomento de la industria básica de Colombia.

Las bases del plan no son suficientemente profundas. Nadie ignora que la estadística agropecuaria es un mito en Colombia, que las investigaciones económicas de la agricultura colombiana están apenas en su etapa inicial de organización, y que el país carece del acervo inmenso de investigaciones técnicas y completas sobre los diversos aspectos del problema agrario nacional que sería indispensable para elaborar un plan verdaderamente ceñido a la realidad colombiana. Es cierto que se aprovecha la experiencia adquirida durante varios años por los técnicos al servicio oficial; pero también es cierto que los ingenieros agrónomos que prestan su colaboración al gobierno casi nunca han tenido los recursos necesarios para adelantar una labor investigativa de la variedad, amplitud, y profundidad que requiere una obra tan grande como es el estudio de la realidad agrícola colombiana. Realmente, hubiera sido materia de un primer plan quinquenal agrícola haber apropiado los recursos, el personal, y el tiempo necesarios para estudiar en forma metódica la realidad del país y sentar bases para elaborar un segundo plan quinquenal, éste sí ya de carácter ejecutivo.

El plan quinquenal no tiene objetivos económicos claramente trazados, ni los métodos se explican suficientemente. El estudio de la publicación hecha por el Ministerio de la Economía, revela un cuidadoso acopio de datos y una detallada descripción de las campañas que se van a adelantar. Pero el plan no está precedido por una descripción seria, completa, fundamentada, de los grandes objetivos eco-

nómicos que se persiguen, de la política agraria que se va a desarrollar, y de los resultados netos que se esperan dar al país; al final, como consideraciones accidentales, se anejan algunos pensamientos ligeros que, bien fundamentados y grandemente ampliados, han debido ser la médula del plan. Ciertamente del texto se desprende una idea central: la reducción de los costos de producción y el aumento progresivo de las extensiones sembradas en cultivos intensivos con el fin de producir los artículos agrícolas que el país necesita; pero no se dice por qué Colombia debe producir trigo, qué posibilidades reales hay para aumentar el cultivo de caña de azúcar, qué posibilidades concretas tiene el algodón, qué zonas son comprobadamente mejores para los nuevos cultivos, etc. Por otra parte, los datos concretos que se presentan a más de ser insuficientes dejan muchas veces la impresión de ser irreales; lógicamente, tiene que ser así en un país que nunca ha tenido un censo agropecuario, que no ha organizado un servicio estadístico de cosechas y mercados, y que carece de los estudios básicos fundamentales en el campo económico.

Los instrumentos administrativos de que dispone el plan quinquenal son muy limitados. La sola apropiación de fondos no es suficiente para desarrollar campañas: se necesitan personal, bases, instrumentos. El Departamento Nacional de Agricultura es muy limitado en sus funciones para desarrollar una labor de la magnitud que se requiere; sus esfuerzos pueden quedar como los de un agricultor que quisiera sembrar una sementera de maíz sin disponer de tierras, aguas, maquinaria, capital, y mercados. El legislador ha debido pensar que no bastaba con apropiar recursos, sino que era necesario también crear un organismo con suficiente autonomía, autoridad, y poder para ejecutarlo. Mientras la responsabilidad del plan quinquenal descansa en una sección ministerial maniatada por prácticas fiscales que no se com-

padecen con los requerimientos de la explotación agrícola, sin autoridad para coordinar programas con entidades de mayor peso administrativo, y sujeta en exceso a los caprichos de la política, es muy poco lo que se puede lograr para hacer que la tierra colombiana produzca los artículos alimenticios y las materias primas que los colombianos necesitan.

Finalmente, el plan quinquenal no tiene suficiente arraigo popular. El proyecto fue elaborado en tres meses tras las puertas cerradas de las oficinas; los agricultores, la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, y el público interesado, sólo lo vieron a conocer tiempo después de ser publicado y cuando ya era un hecho cumplido. Fue éste un grave error; un plan de esta naturaleza necesita, ante todo, la cooperación y el respaldo de los agricultores a quienes pretende servir y de las entidades que velan por sus intereses. Si el Departamento de Agricultura hubiera elaborado primero un ante-proyecto, y antes de presentarlo al Congreso lo hubiera sometido a la crítica de quienes tienen por qué opinar en estas materias, se hubieran evitado algunas de las fallas originales y se le hubiera dado el carácter popular de que aún hoy carece. Este grave error inicial, y la insuficiente publicidad que se le ha dado posteriormente, explican por qué los agricultores han permanecido indiferentes respecto a la suerte que la apropiación correspondiente a 1947 tuvo en el Congreso, e ignoran si el presupuesto contempla la partida de 8 millones de pesos que asignó para este año la ley original.

ASPECTOS CONVENIENTES DEL PLAN.—Acaso la crítica anterior haga pensar que el plan quinquenal poco o nada sirve; no es ése el espíritu ni el objetivo de estas observaciones que buscan sólo la manera de mejorar lo que es una buena idea. Realmente, ningún plan agrícola puede resolver permanentemente todos los problemas agrarios del país; de he-

cho, todo programa de fomento tiene que adaptarse, modificarse, y mejorarse para hacer frente a las condiciones permanentemente cambiantes de los problemas agrarios. Ha faltado, talvez, una decisión más firme y una gestión administrativa más sagaz para corregir a tiempo los defectos iniciales, y, especialmente, para adelantar simultáneamente con las ejecuciones impostergables los estudios básicos necesarios para dar mayor solidez a los fundamentos del plan.

El plan quinquenal ha logrado algunas reformas y mejoras que es de justicia destacar. Primero que todo, se trata de un plan; que se haya hecho un esfuerzo concertado para unificar en un solo programa las labores de fomento de una dependencia oficial, y se haya trazado un programa de desarrollo gradual, son ya valiosas innovaciones en nuestro medio y bases muy buenas para hacer frente a los problemas agrícolas.

Por otra parte, el plan quinquenal amplía las apropiaciones presupuestales destinadas al fomento agrícola. Anteriormente, los ingenieros agrónomos al servicio nacional habían tenido que adelantar sus campañas dentro de un régimen de miseria presupuestal incompatible con el carácter de la agricultura como primera industria nacional. Lo importante, naturalmente, es que esas partidas se inviertan de acuerdo con el plan. Infortunadamente, parece que gran parte de los recursos asignados han sido contra-acreditados, como se desprende de las declaraciones que recientemente dio a la prensa el ingeniero agrónomo Barrios Ferrer al retirarse de la Dirección Nacional de Agricultura. Es decir, parece que los 38 millones de pesos han sido principalmente un acto de buenas intenciones pero que en la práctica el proyecto no ha sido fácilmente ejecutable. Una de las reformas del plan quinquenal es la creación de las zonas técnico-administrativas y el nombramiento de un Jefe seccional a cuyo cuidado está la ejecución del plan quinquenal en cada Departamento y la coordinación de las labores del

Departamento Nacional de Agricultura con las secretarías departamentales de Agricultura.

Una de las reformas del plan quinquenal es la creación de las zonas de las Secretarías Departamentales de Agricultura. Este paso de descentralización administrativa era indispensable para hacer frente en forma realista a los problemas agrícolas que en cada región presentan características distintas y requieren soluciones diferentes. Evidentemente falta aún, en algunos casos, una mayor autonomía a los jefes seccionales, mayor coordinación con las entidades departamentales, y sistemas fiscales menos retardatarios; pero, la labor desarrollada por los ingenieros agrónomos Isaza Misas en Antioquia, Varela Martínez en Boyacá, Pino Espinal en Santander —para citar sólo unos casos— indica la bondad del nuevo sistema.

Otra reforma del plan quinquenal que hubiera sido fundamental de haber sido ejecutada en buena forma, fue la creación del Consejo Técnico Administrativo. Este cuerpo técnico y ejecutivo, al cual fue confiada la responsabilidad directa de la ejecución, reforma y supervisión del plan, fue integrado con ingenieros agrónomos de grande competencia, pero, por razones que se ignoran, se ha reunido sólo en forma esporádica, casi se pudiera decir accidental, y en ningún caso con la frecuencia que requiere la responsabilidad que tiene entre manos. Es indispensable que el Consejo Técnico se reúna en forma frecuente y regular, y asuma de lleno la gran responsabilidad que se le ha asignado en la ejecución del plan quinquenal.

Dos capítulos importantes del plan se refieren al mejoramiento de la enseñanza agronómica superior y la ampliación de las estaciones agrícolas experimentales. Está muy bien que se haya dado categoría esencial a la preparación del personal técnico que ha de desarrollar el plan y a la ampliación de las estaciones agrícolas experimentales que tienen a su cargo la misión trascendental de aplicar a las

artes agrícolas los conocimientos de las ciencias agrónomicas. Dentro del plan se ha propendido por el mejoramiento de las facultades de agronomía del país, y se ha considerado la posibilidad de enviar al exterior, a especializarse en diversas ramas de la agronomía, a numerosos ingenieros agrónomos al servicio oficial; las gestiones para este último programa se desarrollan con extremada lentitud y encontraron dificultades de diverso orden, y sólo ahora, a comienzos de 1947, viajarán los primeros becados; es lástima que no se hubiera preparado personal especializado en 1945 y 1946, que por ser los dos primeros años del plan, eran aquéllos en que más urgente era contar con técnicos capacitados. En cuanto a las estaciones experimentales, debe reconocerse el beneficio que traerá al país la integración de una red de estaciones experimentales en la cual cada departamento tenga por lo menos una central, paso que será fundamental para el desarrollo agrícola del país, aunque gran parte del público no comprende ahora la trascendencia de esa labor.

BALANCE DE LABORES.—No es el caso entrar aquí a hacer un análisis detallado del balance de labores que arroje el plan quinquenal en sus dos primeros años de labores. El Departamento Nacional de Agricultura debe a los agricultores una información detallada y completa sobre la forma como se han cumplido los objetivos, las dificultades que se han encontrado, y las reformas que ha sido necesario introducir al plan original. Aquí, basta con indicar algunas mejoras que pueden hacerlo más efectivo.

PRIMERO, organizar un servicio estadístico de cosechas y mercados, y contribuir directamente a la realización del primer censo agropecuario nacional, con el fin de disponer de elementos de juicio que permitan estudiar mejor la realidad agrícola, trazar concretamente los objetivos que se persiguen, y medir numéricamente los resultados que se obtengan.

SEGUNDO, hacer del Consejo Técnico Administrativo un cuerpo verdaderamente activo y operante que asuma la responsabilidad completa que le corresponde dentro de sus funciones.

TERCERO, crear comisiones especiales de técnicos que investiguen gradualmente los principales problemas que confronta la política agraria del país, estudien las situaciones en forma objetiva y concreta, suministren al Consejo Técnico bases realistas sobre las cuales basar la ejecución del plan e introducir las modificaciones necesarias.

CUARTO, buscar de todas maneras, una coordinación directa y efectiva con las entidades oficiales y semioficiales que estudian otros aspectos del problema agrario colombiano. Sin una armonización de esfuerzos y un encadenamiento de todos los programas, el plan quinquenal puede ser una planta exótica sembrada en terreno estéril.

QUINTO, obtener el respaldo popular de los agricultores y la crítica permanente de las entidades de defensa gremial y mejoramiento técnico. Es indispensable mantener al país plenamente informado sobre cada paso que se tome en desarrollo del plan, y solicitar la crítica permanente de las entidades que tienen méritos para emitir opiniones desprevénidas.

El plan quinquenal fue una idea oportunamente concebida en momentos en que el país necesitaba coordinar e integrar los esfuerzos dispersos que realizaba a favor de la agricultura. En sus orígenes, el plan tuvo fallas, algunas de las cuales se hubieran podido evitar si su elaboración hubiera sido menos precipitada y hubiera habido mayor amplitud para consultarlo. En su ejecución ha habido dificultades técnicas y administrativas, unas naturales, inexcusables otras, que han tenido como resultado el que varios de sus objetivos no se hayan cumplido y las partidas asignadas no hayan sido invertidas oportunamente. Pero, con todas

sus fallas, el plan quinquenal representa un esfuerzo susceptible de ser mejorado, que debe modificarse en muchos puntos y aun reformarse esencialmente en otros, pero que es necesario continuar por lo que representan para el país en organización, coordinación, programación y continuidad de los trabajos. Lo único que no puede continuarse es su falta de arraigo en las clases campesinas, pues si los agricultores no se sienten copartícipes y beneficiarios de esa obra, si no se trabaja con ellos y para ellos en forma que despierte su entusiasmo vigoroso y su voluntad de llevarlo a feliz éxito, el plan quinquenal, con toda su apariencia de obra magna y presentación de proyecto trascendental, se esfumará en el aire como el humo y sus hojas secas se dispersarán en el viento.

Producción agrícola y prosperidad industrial ¹

El tema eterno de las relaciones entre la agricultura y la industria manufacturera ocupa actualmente un primer plano entre las preocupaciones del hombre colombiano. Como pasa con frecuencia en nuestro medio, la discusión del problema se ha convertido en polémica pública en que participan igualmente conocedores y profanos, y han faltado los estudios técnicos que permitan basar las conclusiones en hechos comprobados. La circunstancia de haber hecho recientemente el señor Presidente de la Asociación Nacional de Industriales una declaración pública en la cual afirma que "Colombia es un país que por sus condiciones geográficas y climáticas no tiene capacidad agrícola para cimentar su prosperidad", declaración que provocó de la Sociedad

¹ AGRICULTURA TROPICAL 3 (4): 3-5. Abril 1947.

de Agricultores de Colombia la réplica que se publica adelante, invita a hacer aquí unos comentarios sobre tema tan importante para la economía del país.

Mucho desacuerdo existe entre los hombres públicos colombianos sobre la importancia relativa de estas dos actividades económicas. A tiempo que el doctor José Gutiérrez Gómez, Presidente de la ANDI, afirma que “el porvenir económico de la nación depende del desarrollo de la industria”, el ex Presidente Santos ha declarado que “Colombia será lo que sea su agricultura” y el ex Presidente Lleras ha sostenido que sin la producción agrícola será falsa la prosperidad industrial. La Sociedad de Agricultores de Colombia, por su parte, ha respondido a la declaración del Presidente de la Asociación de Industriales con la afirmación de que si la producción industrial llegó a valer en 1946 la suma de doscientos ochenta millones de pesos, la producción agrícola llegó a la suma de mil doscientos cincuenta millones de pesos, es decir, casi cinco veces más, y agrega: “Al formular las anteriores declaraciones la Sociedad de Agricultores de Colombia no tiende a colocarse ni a colocar al gremio agrícola que representa en posición antagónica con otra industria o con otras fuerzas productoras de riqueza. Por el contrario, cree la Sociedad que se está incurriendo en un error al estimular esos antagonismos en el debate público que se ha iniciado sobre los problemas económicos que ahora atraen la atención del país. Considera la Sociedad que esas distintas fuerzas económicas tienen estrechos puntos de contacto que las deberían hacer solidarias en sus orientaciones fundamentales encaminadas a procurar su propia prosperidad y la prosperidad general de la nación colombiana, desde luego dentro de una armonía económica entre las distintas actividades que impida las posiciones privilegiadas para hacer y distribuir utilidades.”

Ante todo, es necesario reconocer que la Sociedad de

Agricultores ha llevado la polémica al plano justo de la igualdad de oportunidad para todos los gremios productores de riqueza. Con demasiada frecuencia los voceros de la industria manufacturera vuelven la espalda a la realidad económica del país y exigen del Gobierno protección ilimitada para las empresas que sustentan su fortuna, aunque ésto vaya contra los intereses de los siete millones de agricultores que le dan al país su riqueza colectiva y contra los consumidores colombianos que tienen que comprar muy caro lo que las industrias producen a costos que no resisten la competencia internacional.

Los agricultores no desconocen los legítimos derechos de los industriales, ni son ciegos a los beneficios que la industrialización traería al país. Los agricultores no se oponen al fomento de las industrias nacionales, sino antes al contrario, consideran que “resultaría una muy acertada y benéfica política de la industria manufacturera, la de orientarse en forma más decidida hacia la utilización de materias primas nacionales que se producen de primer orden en calidad y que podrían producirse en grande escala si encontraran el estímulo del consumo industrial, que hasta ahora ha sido bastante restringido”.

Parece insensato insistir en que la prosperidad industrial debe edificarse sobre las ruinas de la producción agrícola. Si alguien necesita del agricultor, es el industrial. Ya Colombia ha comenzado a ver las consecuencias funestas de la inmigración en masa a las ciudades, de campesinos que abandonan la tierra por el espejismo de salarios más altos y una vida amena. Cuando los hombres pierden su apego a la tierra y el tráfago de las fábricas coincide con el silencio en los campos llegan a la ciudad el alto costo de la vida, la intranquilidad social, la incertidumbre y el temor, y, a la larga, el desempleo, la desilusión, el crimen y la miseria de las masas con hambre y sin techo.

Si Colombia quiere llevar a cabo una revolución industrial, debe, ante todo, robustecer su capacidad agrícola. Si un porcentaje menor de la población tiene que alimentar los brazos de la industria, la industria tiene que reconocer que es fundamental para su propia supervivencia ayudar en forma efectiva a que la técnica llegue a las haciendas y contribuir por todos los medios a que haya prosperidad en los campos. De lo contrario, el industrial podría llegar a ser el Sancho Panza que, alabado por su sentido común, lo llevaría al extremo de colocar en nuestra república la silla de la industria antes de traer las bestias que carguen con tanta y tan abundante prosperidad ilusoria.

Significado de un intervencionismo estatal, base de una campaña agrícola nacional ¹

El agricultor colombiano mira con creciente recelo las actividades del Gobierno tendientes a intervenir cada día más en sus negocios particulares y en su vida privada. Hombre amante de su independencia personal, y tradicional en sus sistemas de trabajo, no comprende bien por qué cuando siembra y cultiva más caro y le cuesta más criar sus ganados, el Gobierno lo obliga a vender barato para impedir el alza en el costo de una vida que a él le resulta, día tras día, cara y más cara. La tierra le cuesta más; los impuestos que paga se aumentan; el ganado que compra es más caro; y paga más por los brazos, el alambre de púas, los machetes, los insecticidas, sus vestidos y lo que necesita para mantener su familia y su hacienda. Sin embargo, el Gobierno, un Gobierno amigo de los agricultores, controla los precios

¹ AGRICULTURA TROPICAL 3 (6): 3-4. Junio 1947.

al intermediario, que a su turno los descuenta al agricultor para que no disminuyan sus ganancias, y el campesino resulta pagando con el fruto de su trabajo la tranquilidad y el bienestar social de las pequeñas minorías organizadas poderosamente en las ciudades. Es allí, en las ciudades, entre el humo de las fábricas y la penumbra del taller, donde unos pocos miles de banderas tienen la fuerza arrolladora de la revolución, mientras en el campo, dispersas por los valles y los cerros del país entero, laboran en silencio y resignadamente siete millones de campesinos en cuyas manos, fuertes pero pacíficas, están realmente el sentido de la nacionalidad y la clave del progreso patrio.

El intervencionismo del Estado colombiano ha entrado furtivamente por los senderos de la finca, pronto entrará por la puerta grande de la hacienda, y el agricultor aún no sabe quién es, qué persigue, para dónde va, o qué significa, en sus sistemas de vida y de trabajo, la extraña compañía del incómodo y poderoso intruso.

Tienen aquí las Sociedades de Agricultores un reto a la acción. El Gobierno intervencionista extiende sus controles y domina, palmo a palmo y minuto por minuto, cada hectárea de tierra y cada hora de trabajo. El agricultor humilde, y el rico que se obstina en su aislamiento gremial, permanecen perplejos o ignorantes ante ese cambio fundamental en la vida económica del país, y no saben que muchas veces, cuando piden del Estado protección en su hacienda, sus personas, y sus frutos, y cuando reciben ayuda en forma de fomento de su industria, les llegan también los controles estatales, frecuentemente injustos, casi siempre improvisados, y en la mayoría de las veces perjudiciales para los fines que persiguen. Tienen, entonces, las Sociedades de Agricultores, el deber de estudiar, ponderar, y avaluar exactamente lo que esa política persigue, los fines que ha logrado, y las perspectivas de desarrollo que ofrece, para decir

al campesino en forma concreta y en lenguaje llano: el control de precios que los agricultores soportamos, es un tributo que pagamos al país político para que pueda comprar la amistad de grupos económicos, pequeños y débiles en sí junto a nuestra fuerza, pero poderosos por su organización y los métodos violentos que emplean; o, al contrario, dirán las Sociedades de Agricultores a los campesinos: el control de precios es una medida justa, técnicamente ejecutada, que cubre no sólo los precios de lo que los agricultores vendemos sino también de lo que los agricultores compramos, y no es una medida que vaya a beneficiar a unos pocos a costa de muchos.

He aquí una campaña nacional, urgente y oportuna, que deben lanzar las Sociedades de Agricultores para aglutinar sus fuerzas, medir sus capacidades, justificar su razón vital de ser como unidades gremiales: vamos a ver qué fondo tiene la política intervencionista del Gobierno, qué fines persigue, cómo se aplica, cómo debe modificarse para que no perjudique fundamentalmente a los agricultores. Si es buena, justa y conveniente, vamos a respaldar al Gobierno; si es mala, injusta, e inconveniente, vamos a combatirla vigorosamente y vamos a demostrar que el gremio agrícola es la fuerza mayor en la nación, respetable y respetada, y que su opinión significa el triunfo o el fracaso de una política, de un Gobierno, de un orden social, y del carácter mismo del país en un momento histórico vital.

Integración de las economías agrícola, industrial y comercial de Colombia ¹

La actual situación económica y social del país, y los problemas de todo orden que en la producción, los transportes, las finanzas, los precios, etc., se han presentado como parte del reajuste inevitable de la post-guerra, han precipitado una vigorosa asociación de los diferentes gremios del país. Los agricultores, los comerciantes, los industriales, los ganaderos, los mineros, los cafeteros, los transportadores, los obreros fabriles, todos los gremios, han comprendido la verdad del viejo adagio «la unión hace la fuerza», han encontrado motivación suficiente para organizarse o reorganizarse gremialmente, y han creado o robustecido sus asociaciones a las cuales la gravedad de los problemas ha imprimido una vigorosa estructura y ha dado una permanente actualidad. Así, la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Asociación Nacional de Industriales, la Federación Nacional de Comerciantes y las otras asociaciones gremiales, ocupan frecuentemente la plana mayor de la prensa diaria.

Todo esto revela que el país ha recibido como herencia de la guerra una nueva estructura económica en la cual el juego de los individuos ha sido sustituido por el juego de las entidades. Esto implica una mejor organización económica que ha puesto de manifiesto las viejas fallas y vicios de nuestra estructura de pre-guerra. Si antes se podía propender aisladamente por el adelanto de una rama económica especial, hoy se hace indispensable la integración de las diferentes economías dentro del marco único de la economía nacional.

¹ AGRICULTURA TROPICAL 3 (8): 3-7. Agosto 1947. Espacio editorial cedido a la Conferencia leída el 10 de julio de 1947, en el "Programa de las Universidades", de la Radiodifusora Nacional.

Vamos a hablar hoy, en los términos generales que requiere una charla de orientación económica, sobre la necesidad que hay de integrar una de nuestras principales economías, la agrícola, la industrial y la comercial, en la esperanza de contribuir al estudio cuidadoso y profundo del mayor problema del momento económico actual de Colombia.

Es necesario, primero que todo, aclarar qué entendemos por «agricultura», «comercio», e «industria», ya que estas palabras tienen significación variable en la terminología popular.

Es común en geografía económica clasificar las actividades económicas en tres grandes grupos: industrias primarias, como la agricultura y la minería; industrias secundarias, como la manufactura y el comercio; y servicios personales, como las profesiones liberales y las ocupaciones artísticas. Dentro de estos tres grandes grupos encajan las subclasificaciones por industrias que, para nuestros fines, agruparemos en los siguientes ramos: caza y pesca; exploraciones forestales; minería; agricultura; industrias; transportes y comunicaciones; comercio; y servicios personales. Veamos qué queremos decir al hablar de la agricultura, la industria y el comercio, actividades a las cuales se limita esta discusión.

Al hablar de «agricultura» nos referimos a las actividades económicas relacionadas con la explotación de la tierra, bien sea para la producción de alimentos para la población humana, de materias primas para la industria o de pastos o forrajes para la cría de animales; es decir, se incluye, como es natural, la «ganadería» que no es otra cosa que una forma especializada de agricultura como lo pueden ser el cultivo de frutales, de hortalizas, de cereales, de café, etc. Al hablar de «industria» aplicamos el vocablo en forma restringida a los procesos de elaboración de materias primas y las actividades envueltas en las construcciones, y al referir-

nos al «comercio» hablamos de todas las actividades relacionadas con la compra y venta de artículos de todo orden, y por tanto, incluimos no sólo los negocios de almacén, sino también las actividades bancarias, de bolsa, seguros, finca raíz, etc.

Cada una de estas economías ocupa un lugar definido en el engranaje conjunto de la economía nacional. La agricultura es una de las actividades económicas más antiguas en la historia del hombre, y fue precedida únicamente por la caza y la pesca. En nuestra historia económica, la agricultura ha tenido un desarrollo más o menos paralelo con la minería, y ha sido la más fuerte base económica del país: aporta el mayor porcentaje de riqueza y producción; ocupa las tres cuartas partes de la población activa; domina en el comercio de exportación; suministra la mayor parte de la materia prima a las principales industrias, ya que la mayoría de ellas son de transformación agrícola, como las de textiles, cerveza, tabaco, productos alimenticios, cueros, chocolate, etc.; e influye fuertemente en la vida económica del país, en las finanzas, en los transportes, los fenómenos monetarios, y en la misma estabilidad social de la República.

La industria es actividad productiva que implica una etapa más avanzada de evolución económica y aunque en nuestro país ha venido luchando por su supervivencia desde el siglo pasado, puede decirse que sólo en el presente ha tenido su florecimiento, y sólo ahora se perfila para el país la posibilidad de una economía predominantemente industrial. Desde la primera mitad del siglo pasado se inició en Colombia la polémica económica acerca de si el país debía fomentar preferencialmente las industrias forestales y agrícolas, o debía insistir en buscar el desarrollo de la naciente industria textil. En ese entonces se esgrimieron argumentos y se plantearon razones que aún hoy tienen actualidad, ya que esa polémica no se ha cerrado al cabo de un siglo, co-

mo puede verse en la prensa diaria. En estas discusiones —las de ayer y las de hoy— se ha olvidado a veces que la agricultura es base fundamental sin la cual no puede sustentarse una industria fabril. A pesar de estar a la vista la forma como la materia prima agrícola ha contribuido al desarrollo industrial del país, y de verse ya los efectos tremendos de la despoblación de los campos, se insiste muchas veces en fomentar la industria manufacturera a toda costa, aun en perjuicio de la tecnificación agrícola, y se olvida que una gran masa rural con mayor poder adquisitivo y un mejor nivel de vida, es la mayor garantía de la supervivencia de la industria y una fuente insustituible de consumos.

El comercio por otra parte, abarca un renglón muy poderoso de la actividad nacional. Sin el comercio, la agricultura y la industria se estancarían en su progreso. El comerciante moviliza la producción, lleva la materia prima agrícola a las fábricas y los alimentos a las ciudades, hace llegar al consumidor lo que produce la industria y al industrial lo que necesita para producir, y vivifica con el intercambio el torrente circulatorio de la economía nacional.

Muchos ejemplos ha tenido el país de la comunidad de intereses de la agricultura, el comercio y la industria como actividades económicas. Cuando se abre una nueva región agrícola y se construyen las vías de penetración, surge, a la vera del camino, el pequeño poblado. Llega el comercio a suministrar a los agricultores los géneros e implementos que necesitan y a recibir en pago el dinero que le permite aprovisionarse nuevamente de mercancías y que le da una utilidad suficiente con qué comprar alimentos, vestidos, pagar casa y tener distracciones. Al prosperar el pueblo, van llegando las industrias, y de simples industrias de artesanía y manufactura casera, van pasando, a medida que crece la ciudad, en industrias con fuertes capitales, actividades diversas y que cuentan con mercados amplios. La industria

da trabajo a gran parte de la población, levanta el nivel de vida de los agricultores, y da al comercio nuevo auge y vitalidad mayor. Las tres economías marchan paralelamente para su beneficio mutuo y el progreso patrio.

Sin embargo, a pesar de la interrelación muy estrecha que existe entre estas tres ramas de la actividad económica en Colombia, han faltado un plan orgánico de integración y una acción armónica de conjunto para hacer frente con éxito a las modalidades complejas de la vida económica moderna. Algunas veces, infortunadamente, se ha desconocido esa interrelación orgánica y se ha querido vivificar determinadas economías a costa de las otras, sin comprender que, cuando pretenden desarrollarse con perjuicio de las demás, se colocan en una situación tan precaria como la de quien, para aserrar la rama de un árbol, se sentara en su extremo en la ilusoria impresión de su seguridad temporal.

¿Qué pasa si el agricultor, el industrial, o el comerciante quieren hacer ganancias excesivas a costa de los otros? Si aspiran a vender a precios injustificadamente altos, reducen los consumos industriales y directos, frenan la producción, estancan el desarrollo comercial, tasan el poder adquisitivo, y ponen a la economía una camisa de fuerza que limita las actividades económicas a la producción agrícola de subsistencia y pastoreo, la artesanía del pequeño taller y el comercio incipiente del trueque.

Si por otra parte, la economía se desarrolla a pesar de la competencia entre sí de las ramas de la producción, su desarrollo se hace sobre bases artificiales, a costa de ganancias temporales, e inevitablemente llega el momento en que no se pueden resolver aisladamente los problemas económicos. Unos pedirán baja en el cambio extranjero y otros alza; unos libre importación y exportación y otros rígido proteccionismo aduanero; cada cual, privilegios especiales de exenciones fiscales, preferencias de transportes, cupos de cré-

dito, y protección del Estado. El Estado, no dará abasto para satisfacer tantas exigencias opuestas, ni podrá encontrar soluciones acertadas a los problemas cuando cada grupo económico exija protección a costa de los demás.

Hemos recibido como herencia de la guerra un régimen económico de grandes asociaciones gremiales. Es nuestro deber buscar la manera para que esa nueva modalidad no se convierta en traba para la acción gubernamental y se torne juego de presiones políticas. Necesitamos que la acción de las grandes asociaciones gremiales se vuelque sobre la economía con toda la fuerza creadora que tiene, y se armonice en un plan conjunto que transforme radicalmente nuestro sistema económico y de la máxima utilización a nuestros recursos actuales y potenciales.

El problema es complejo, y la solución no está en una simple fórmula mágica. La Sociedad de Agricultores de Colombia, la Asociación Nacional de Industriales y la Federación Nacional de Comerciantes, que entre los objetivos de su fundación tienen los de prestar un concurso patriótico al gobierno para el estudio y solución de los problemas económicos nacionales, podrían constituir un comité técnico especial que precisara el lugar que la agricultura, el comercio y la industria ocupan en la economía nacional; la forma como están interrelacionadas las tres actividades económicas; y analizara, uno a uno, los problemas de crédito, transportes, aduanas, precios, producción, intercambio, etc., que hoy confrontan el país y las economías gremiales. Este comité presentaría al Gobierno las bases de una política armónica y de conjunto para el fomento económico integral.

La integración de nuestras economías agrícolas, industrial y comercial, es un imperativo del momento, y la responsabilidad de hacerlo no es exclusiva del Estado; la magnitud del problema, la necesidad inmediata de una solución y las modalidades de la economía de post-guerra, dicen cla-

ramente que las grandes asociaciones gremiales deben aportar sus recursos, su experiencia y su organización, para sentar las bases tendientes a lograr la integración y prestar así un valioso servicio al Gobierno, a sus propios intereses, gremiales y al desarrollo económico del país.

El Ministerio de Agricultura: ¿proyecto o realidad? ¹

Ha llegado, por fin, la hora en que el país, cansado de dispersar esfuerzos vanamente en una obra de fomento agrario inconexa, desorientada y estéril, va a confiar en una sola entidad directiva la responsabilidad de programar y dirigir el desarrollo agrícola del país. Con la presentación al Congreso Nacional de un proyecto de ley por el cual se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se satisface un viejo anhelo de todos los agricultores colombianos, culmina una dura campaña sostenida tesoneramente por la Sociedad de Agricultores de Colombia, y mira el país, cara a cara, su realidad económica en un esfuerzo por estudiar y resolver seriamente los problemas máximos de la nacionalidad.

El proyecto de ley, elaborado por el doctor Jesús María Arias, vicepresidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, y presentado por él al Congreso Nacional en asocio de distinguidos parlamentarios, es una sencilla formulación de lo que debiera ser axiomático para todos los colombianos: que el país necesita un Ministerio de Agricultura y Ganadería para encargarse exclusivamente del servicio de los intereses de las más grandes industrias del país.

Son muy pocas las disposiciones que contiene el proyec-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 3 (9): 3-4. Setiembre 1947.

to. Un primer artículo por el cual se crea el Ministerio de Agricultura y Cría, y se denomina, en adelante, al Ministerio de Economía como Ministerio de Comercio e Industrias. Luego, una autorización al señor Presidente de la República, gran conocedor del problema agrario colombiano, para que decida qué departamentos pasarán al nuevo Ministerio y cómo quedarán integradas sus dependencias. Finalmente, una declaración sobre la conveniencia de coordinar las labores del Ministerio de Agricultura con las de las Secretarías Departamentales de Agricultura, para el bien del país y de los departamentos, y sobre la forma cómo el Ministro de Agricultura será en adelante el representante del Gobierno en las juntas directivas de las entidades que inter vengan en la política agraria colombiana.

Bastan a los agricultores estos artículos para saber que la Sociedad que representa sus intereses gremiales, ha culminado a su satisfacción una tesonera campaña de muchos años, librada contra intereses creados en contra del campesino y del país. Bastará a los colombianos sensatos el enunciado del proyecto para que lo acaten jubilosamente con plena conciencia de que es la máxima necesidad del momento. Basta a los señores congresistas, que saben muy bien que los agricultores son la más poderosa fuerza gremial del país, que sus intereses se identifican con los más importantes de la nación, y que esperan ver en todos ellos a los voceros legítimos del pueblo rural, que es el pueblo de Colombia.

Ya en diciembre del año pasado habíamos hablado sobre la paradoja extraordinaria de un país de agricultores sin Ministerio de Agricultura; el país —y mucho menos los agricultores— no necesita razones que lo convenzan sobre los beneficios muy grandes que la economía derivaría de la unificación, coordinación, y programación de la política agraria. Lo que el país necesita, y los agricultores están en el deber de hacer, es manifestarse claramente ante el Congreso Na-

cional para que esta brillante iniciativa no vaya a naufragar en el mar de luchas políticas que le son totalmente ajenas, vaya a ser postergada a favor de necesidades menos urgentes, o sea ahogada por los voceros de intereses tradicionalmente enemigos del campo.

¡Agricultores de Colombia! Ha llegado el momento de formar un frente unido y fuerte, y lanzarse a la lucha agraria con todo el vigor, todo el empeño, toda la intransigencia necesarias, hasta lograr que sea ley de la República la creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Nueva etapa en el fomento forestal colombiano ¹

El 12 de este mes, día de la Raza en América, y en Colombia día del Arbol, se instaló solemnemente en Bogotá la primera junta directiva del Instituto de Fomento Forestal. Han pasado exactamente dos años desde que el Primer Congreso Forestal, convocado por la Asociación de Amigos del Arbol, aprobó una resolución en la cual se refundían las iniciativas propuestas por la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, el Club Rotario, el delegado Nicolás Mora Dávila, y otros, por la cual se solicitaba la creación del Instituto de Fomento Forestal. Con la expedición de la Ley 106 de 1946, del Decreto Reglamentario 2808 de 1947, y la instalación formal de la primera junta directiva, culmina una campaña inteligentemente llevada a cabo por la Asociación de Amigos del Arbol y se inicia una nueva etapa en el fomento forestal colombiano.

Toda nueva institución —como todo nuevo programa agrario— tiene ante sí perspectivas ilimitadas y graves pro-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 3 (10): 3-6. Octubre 1947.

blemas, místicos entusiastas y enemigos tenaces. El Instituto de Fomento Forestal introduce una nueva modalidad en la política agraria del país y abre nuevas perspectivas técnicas al fomento forestal. La misión que le ha confiado el legislador es muy vasta; a su cuidado estarán la zonificación forestal para la protección de las aguas y los suelos; el estudio de las regiones forestales del país; el fomento de la explotación comercial e industrial de los bosques nacionales y privados dentro de las normas que señale la técnica; el control de las exportaciones de productos forestales; la supervigilancia en el cumplimiento de las leyes forestales y el suministro de crédito a largo plazo para el desarrollo de plantaciones de bosques.

No es el caso de entrar aquí a hacer consideraciones extensas sobre la nueva modalidad que se ha presentado en la política forestal con la creación del Instituto. El ingeniero agrónomo Aparicio Ranghel Galindo, el primer técnico en cuestiones forestales con que cuenta el país y representante de la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos en la junta directiva, hizo ya desde estas mismas columnas, en 1945, consideraciones de fondo sobre la materia. Conviene sí, hacer algunas consideraciones acerca de la misión que le ha sido confiada al nuevo Instituto.

La carencia de una política agraria integral por parte del Gobierno, dificultará extraordinariamente la acción del nuevo Instituto Forestal. La junta directiva tendrá que desarrollar con tacto y firmeza sus planes de acción y coordinación con otras entidades. Con el concurso del Instituto Geográfico Militar y Catastral levantará el mapa forestal del país. Con la colaboración del Ministerio de Obras Públicas, deberá construir las vías de acceso para la explotación de productos forestales de interés especial, y acondicionar los puertos de embarque y vías fluviales necesarias. En asocio del Departamento de Tierras supervigilará el cumpli-

miento de las leyes forestales, pero esta dependencia continuará con el control de la expedición de licencias de explotación de bosques. Con la ayuda de la Sección de Provisión Agrícola de la Caja Agraria suministrará a los particulares y a las entidades oficiales y semi-oficiales, abonos, insecticidas, etc. Por su cuenta dará crédito para explotaciones forestales, al 2% de interés y a largo plazo. Esto en cuanto señala la ley; pero para el buen cumplimiento de sus labores, el Instituto tendrá que tener en cuenta los programas y campos de acción del Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico; de los departamentos de Comercio e Industrias y Agricultura, del Ministerio de la Economía Nacional; del Departamento Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Banco Agrícola Hipotecario; la Sección de Fomento Agrícola de la Caja Agraria; el Ministerio de Hacienda; el Instituto Nacional de Abastecimientos. Coordinar labores, delimitar campos de acción, fijar responsabilidades, es fácil cuando hay una política agraria integral con objetivos precisos y medios de acción claros. Pero, sin el Ministerio de Agricultura, y dada la dispersión de esfuerzos, en múltiples institutos y entidades que van desde lo puramente oficial hasta lo prácticamente privado, será difícil la labor inicial del Instituto de Fomento Forestal, y su junta directiva tendrá que proceder con tacto firme y cautela agresiva.

Por otra parte, tendrá el Instituto una gama variada de funciones que cumplir, que van desde las que son casi de policía, hasta la explotación comercial directa de bosques, la investigación científica y técnica, y el encauzamiento de todas las fuerzas que operen, directa o indirectamente, sobre el problema forestal colombiano. Habrá conflictos con los particulares cuando el Instituto explote directamente bosques nacionales; habrá también conflictos con los exportadores de productos forestales cuando el Instituto sea severo en el con-

trol de las exportaciones; habrá dificultades, fracasos y progresos en los estudios de zonificación, operación de granjas forestales, las investigaciones científicas y técnicas de los problemas de todo orden sobre los cuales se basan la conservación de las reservas forestales, la explotación nacional de los bosques, el fomento de la industria y su comercialización, el planeamiento y ejecución de una política forestal adecuada dentro del marco del gran problema agrario nacional.

Para no dispersar sus esfuerzos y debilitar sus recursos financieros tendrá la Junta Directiva que decidir qué labores estará capacitado el Instituto para cumplir en su primera etapa y cuáles deberá postergar. Cabe preguntar, a vía de ejemplo, si es indispensable que el Instituto cumpla también una función de crédito agrario, o si no puede prestar este servicio en mejores condiciones por conducto del Banco Agrícola Hipotecario, para concentrar sus esfuerzos en otros servicios que ninguna entidad presta hoy día eficientemente.

Finalmente, la ingerencia del Gobierno en el nuevo Instituto se presenta con modalidades especiales. Se trata de una institución autónoma, con personería jurídica, que será cuerpo consultivo del Gobierno en materias forestales y gozará de los privilegios que la ley concede a las instituciones de utilidad común. En la junta directiva sólo tendrá el Gobierno un representante directo. El nombramiento de gerente lo hará el señor Presidente de la República de una terna presentada por la junta directiva; sólo el Gobierno podrá crear cargos en el Instituto y fijar asignaciones; será intervenido por la Contraloría General de la República, no por la Superintendencia Bancaria como el Instituto Nacional de Abastecimientos o la Caja Agraria. Es decir, se trata de una entidad oficial, con un grado algo más amplio de autonomía que un departamento ministerial, y con intervención mayoritaria de particulares en su junta directiva.

Tenemos fe en el futuro del Instituto de Fomento Fo-

restal, porque la misión que está llamado a cumplir es trascendental para el país, y porque la nómina brillante de su primera junta directiva está a la altura de esa misión y es sello de garantía. Al dar el legislador a la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos un renglón en la junta directiva, ha reconocido la labor benéfica que esta entidad gremial adelanta en el desarrollo de la política agraria, y ha ratificado la ingerencia que la Asociación debe tener en los programas de fomento agrario para que, con el concurso de la técnica, se eviten los errores de improvisación y se aporte un factor de éxito en los programas de acción. El ingeniero agrónomo Aparicio Ranghel Galindo, como representante de la ACIA; el doctor Honorio Pérez Salazar, en nombre del Gobierno; el ingeniero agrónomo Ramón Mejía Franco, por la Federación Nacional de Cafeteros; y los señores Gustavo Uribe Ramírez y Camilo Alberto Gómez, como representantes de la Asociación de Amigos del Arbol y la Sociedad de Agricultores de Colombia respectivamente, tienen ante sí una labor de inmensas perspectivas, inmensa importancia e inmensas responsabilidades. Tenemos razones para pensar que estarán a la altura de la misión que les han confiado las entidades que representan y sabrán iniciar certeramente la nueva etapa a que ha entrado la política forestal colombiana con la iniciación de labores del Instituto de Fomento Forestal.

Fomento algodouero ¹

Una realidad será próximamente en Colombia el apoyo de las industrias textiles a los cultivadores de algodón.

¹ AGRICULTURA TROPICAL 3 (11): 3-5. Noviembre 1947.

El ingeniero agrónomo Eduardo Mejía Vélez, Director Nacional de Agricultura, y el señor José Gutiérrez Gómez, presidente de la Asociación Nacional de Industriales, han hecho recientemente declaraciones públicas en las cuales anuncian el propósito inmediato del Gobierno y de las empresas textiles de crear un Instituto de Fomento del Cultivo del Algodón.

El primer censo industrial demostró concretamente que en el año censal 1944-45 las industrias colombianas consumieron materia prima por valor de 484 millones, y que un porcentaje elevado de ese total estaba representado por artículos agropecuarios producidos en el país, tales como trigo, algodón, maderas, tabaco, cacao, caña de azúcar, cueros de res, sebo, cebada, ajonjolí, etc. La realidad industrial de Colombia indica, hoy por hoy, que nuestras industrias manufactureras son principalmente de transformación de artículos agrícolas, como lo demuestra el hecho de utilizar principalmente esos artículos como materias primas las industrias de textiles, cueros, cervezas, productos alimenticios, tabaco, etc., que se cuentan entre las más importantes del país.

Las relaciones entre la producción de la materia prima y el proceso manufacturero oscilan en Colombia alrededor de dos extremos: la integración total de los dos procesos, como es el caso de la producción de caña y la de azúcar en los ingenios, y la separación total entre el productor y el manufacturero. En este último caso se encuentran actualmente los cultivadores de algodón y las industrias textiles.

Sería injusto decir que las industrias no se han preocupado por fomentar en el país la producción de materia prima y ayudar a los productores agrícolas. Ejemplos ha habido, y de vieja data, como el de la Compañía Colombiana de Tabaco que llegó inclusive a sostener una granja experimental dedicada al estudio del tabaco, y el de otras empresas que han dado ayuda a los agricultores por medio de garantías de precios mínimos, avances de crédito sobre la

cosecha futura, etc. Sería injusto, también, decir que el fomento del cultivo de la materia prima nacional y la ayuda desinteresada al productor campesino han sido la preocupación primordial de los industriales.

En el caso del algodón se había presentado el fenómeno natural de la oposición aparente de intereses entre los productores de la fibra —operadores en su mayoría en pequeña escala, con métodos rudimentarios, aislados y dispersos— y los manufactureros, operadores en grande escala, con métodos modernos, concentrados en unidades poderosas y localizados geográficamente en zonas distintas a las de producción. Pese a que la producción nacional de algodón, que era en 1934 (según el ingeniero agrónomo Raúl Varela Martínez) de 3.379 toneladas se cuadruplicó para 1946 (14.386 toneladas), la importación para fines industriales fue en 1946 diez veces superior a la de 1934, ya que en 1934 era de 2.494 toneladas y en 1946 de 20.702. Estos datos revelan que la producción de algodón no se ha mantenido en ningún caso al paso con la expansión del consumo por parte de las industrias textiles, y que hay un déficit grande entre la producción y el consumo de la fibra.

Llenar ese déficit es la misión fundamental para la economía del país que tiene ante sí el nuevo instituto que se prospecto. El Gobierno nacional, representado por el Director Nacional de Agricultura, lanzó hace algún tiempo esa iniciativa que los empresarios textiles han acogido con entusiasmo. Es lógico esperar que de una entidad eficientemente administrada y que cuente con suficientes recursos monetarios, en la cual estén representados para el logro de fines comunes el Gobierno, los cultivadores de algodón, y los empresarios textiles, sí será posible el fomento efectivo del cultivo del algodón con miras a llegar a la meta ideal de abastecer todo el consumo industrial de los textiles con materia prima nacional.

El Departamento Nacional de Agricultura ha hecho esfuerzos importantes para dar al cultivador de algodón semillas seleccionadas, ayuda técnica, crédito por intermedio de los núcleos agrícolas, medios para controlar las plagas y enfermedades del cultivo, y ayudarlo a hacerse propietario. Por otra parte, la Cooperativa Algodonera de la Costa Atlántica dio un paso decisivo en su organización —desde que fue fundada en 1936— cuando en 1943 suscribió el convenio algodonnero con la Caja Agraria y las empresas textiles que dio un nuevo impulso a la institución y le permitió ampliar sus recursos. Pero, si hay ya algo de experiencia, falta mucho por hacer en el fomento del cultivo del algodón.

La iniciativa de crear un instituto de fomento algodonnero, intervenido por el Gobierno, apoyado por los cultivadores, y respaldado efectivamente por los industriales, es ya un paso decisivo para la expansión y fomento del cultivo del algodón en Colombia. Se vislumbra ya una nueva era para la economía agrícola del país cuando se hacen esfuerzos comunes para lo que debiera ser axiomático para todos los colombianos: la prosperidad industrial no es posible sin la prosperidad agrícola, y la prosperidad agrícola no es posible sin la prosperidad industrial.

Hacia un plan agrario integral ¹

Los diversos sectores de la opinión nacional aceptaron, hace tiempo ya, que para resolver satisfactoriamente el primer problema del país, el de la insuficiente producción agrícola, se necesitaba crear una verdadera conciencia agraria, estructurar una política agraria de raigambre netamente co-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 4 (1): 4-6. Enero 1948.

lombiana, y prospectar las campañas sobre la base de un plan agrario integral. En Colombia prima la conciencia política sobre la agraria; los planes no tienen como base una política definida; y el fomento se hace por medio de campañas que son tantas ruedas locas, inconexas e inútiles. Con la aprobación de la Ley 75 de 1947, por la cual se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se ha dado un primer paso hacia la resolución de ese magno problema.

Varios años duró la lucha de las organizaciones agrarias colombianas y de los ingenieros agrónomos, para lograr que se creara un ministerio dedicado exclusivamente a los problemas del campo. Contra el Ministerio de Agricultura pesaba el fatalismo de varias muertes y resurrecciones, nunca suficientemente explicadas, invariablemente atribuidas a causas absurdas, y casi nunca apreciadas en las verdaderas: falta de rango, falta de autoridad, falta de planes integrales, falta de dineros, falta de ministros campesinos. Por ello la campaña reabierta en 1946 por el Quinto Congreso Agrario Nacional para que se creara nuevamente el Ministerio de Agricultura, sostenido tesoneramente por la Sociedad de Agricultores de Colombia, apoyada infatigablemente por la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, por "Agricultura Tropical", su órgano oficial, y por todas las organizaciones agrarias del país, encontró un clima de indiferencia y apatía, cuando no de escepticismo o animadversión. Afortunadamente, el Congreso Nacional entendió que estaba en mora de apoyar el más importante gremio productivo del país en sus campañas por el verdadero fomento agrario, y aprobó la ley que el señor Presidente de la República, Dr. Mariano Ospina Pérez, campesino, entusiasta de la agricultura, firmó con satisfacción ya que había sido punto básico de su campaña presidencial.

Pero sería un error pensar que con la aprobación de la ley se ha dado algo más que un primer paso. Se trata

de un primer paso, pero de un paso fundamental, de significado muy distinto al de un simple cambio de nombre, como lo calificaron, ignorantemente, la prensa capitalina y algunos sectores de la opinión. El proyecto de ley redactado por el Dr. Jesús María Arias, vicepresidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia y representante al Congreso, contenía muy sabiamente unos pocos artículos, y, en síntesis, perseguía simplemente la creación del ministerio y el otorgamiento de facultades extraordinarias al señor Presidente de la República para organizarlo en forma adecuada. Se creyó conveniente no malograr la idea colgándole toda clase de ideas fantásticas. Se probó el acierto de esa política. Se dio el primer paso.

Viene ahora la segunda batalla: ¿cómo debe organizarse ese ministerio para que sea efectivo y no tenga una fugaz vida burocrática inútil? Para esa batalla deben prepararse todas las organizaciones agrarias del país, y deben emitir concepto todas las personas que se consideren autorizadas para hacerlo. Porque si el nuevo ministerio se organiza dentro del mismo criterio estrecho y pacato que ha primado en los programas agrícolas, más le valiera no llegar nunca a ser una realidad tristemente efímera.

Ante todo —parece lógico afirmarlo en vista de las experiencias pasadas—, es indispensable que ocupe este ministerio un hombre que conozca a fondo los problemas del campo, que haya vivido la tragedia del agricultor colombiano, que tenga autoridad para dar soluciones basadas en el conocimiento íntimo de la realidad agraria colombiana, y que éste se maneje con un alto criterio de la política agraria, muy lejos de la política de partidos. Si el nuevo ministerio se da en pago de servicios políticos a un ciudadano ilustre por cualquier concepto distinto al de su contacto íntimo con los campos colombianos y conocimiento a fondo del problema agrario nacional; si el nuevo ministerio se toma como

otro panal burocrático donde prime la intriga política sobre la técnica agronómica, bien pueden los agricultores colombianos contemplar con nostalgia el fracaso de su idea, y lo inútil de sus esfuerzos.

En segundo lugar, es indispensable lograr, por cualquier medio, que el Ministerio de Agricultura se organice sobre bases técnicas. Si se crea un ministerio para seguir alimentando los errores del pasado, para acoger cariñosamente los prejuicios y espejismos tradicionalistas que en el pasado han impedido desarrollar una verdadera política agraria, se volverá a sembrar en tierra estéril para cosechar nuevamente el desengaño. Es necesario partir de un tajo esa idea absurda que divide el fomento agrícola en dos ramos irreconciliables: el agrícola y el ganadero. Para que haya verdadero fomento agrario hay que romper ese prejuicio, ignorar la estridente algarabía —que inevitablemente vendrá— de quienes tienen intereses creados, y organizar departamentos que verdaderamente enfoquen los problemas del campo en su sentido integral, como lo ha propuesto varias veces la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos: de Sanidad, de Zootecnia, de Agronomía, de Economía Agrícola, de Ingeniería Agrícola, de Experimentación, de Extensión, sin separar el animal y la planta, sin aceptar esa teoría negativista que hace del fomento agrícola un campo estrecho del cual la ganadería no forma parte esencial como la naturaleza lo exige. Y será indispensable también que se acaben las ruedas locas: que se acepte y se ordene que todos los esfuerzos del Estado a favor de la agricultura tienen que obedecer a un plan agrario integral, armónico y de conjunto, en que se contemplen bajo un mismo punto de vista el fomento, el crédito, los precios, los mercados, las tierras, los bosques, las aguas, todo eso que hoy son pequeñas fortalezas autónomas en permanente guerra suicida las unas contra las otras.

Técnica, y aceptación del concepto de los técnicos; pla-

nes serios, debidamente fundamentados, a largo plazo, continuos y de conjunto; política agraria alta, de bases económicas y sociales nacidas del medio colombiano, ajena a las intrigas de camarillas y al interés partidista; ministros hijos del campo, empapados del problema agrario, que no vengan a desanalfabetizarse y aprender el ABC del campo colombiano al llegar a esa posición como premio por méritos adquiridos en predios ajenos; dineros suficientes para una acción continua, invertidos con tacto en labores de fondo, no atomizados en millares de proyectitos aislados y sin sentido; todo eso, y mucho más, se necesita para que el Ministerio de Agricultura cumpla las finalidades que se persiguen y no se convierta, a la vuelta de pocos meses, en una lápida más que diga: Tercer Ministerio de Agricultura: julio a diciembre de 1948.

El exodo de los técnicos del servicio oficial ¹

Las empresas particulares tienen como norma general la de remunerar adecuadamente a su personal técnico y estimularlo para vincularlo a la empresa en forma permanente. Como los fines perseguidos por ellas son estrictamente comerciales, año tras año y día tras día están en capacidad de valorar, en pesos y centavos, la eficiencia con que han sido conducidas sus operaciones y proceder en consecuencia a recompensar la experiencia y el esfuerzo. No sucede lo mismo con el Estado. Allí, y en ningún caso intentamos hacer un reproche, es más difícil hacer una selección rigurosa, con base tan sólo en las capacidades y servicios de los técnicos. Las remuneraciones son extremada-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 4 (3): 4-5. Marzo 1948.

mente bajas y niveladas en tal forma que tienen ocasión de presentarse las situaciones más contradictorias. No existe el estímulo necesario para el trabajo útil y continuo, ni es posible escapar al influjo de ciertos factores totalmente ajenos a la capacidad y voluntad de servicio de los técnicos, que entran en el normal desarrollo de una carrera ascendente en donde cada posición se escale sin otras armas que la preparación profesional y el esfuerzo sostenido. De allí que de las filas oficiales vayan desertando, tan rápidamente como las oportunidades lo permiten, los más distinguidos y meritorios servidores.

Conviene pensar en lo que esto significa, pasando al campo concreto de nuestras actividades, en el fomento agropecuario. El mejoramiento de la agricultura y la ganadería es fundamentalmente una labor a largo plazo. En la investigación no es posible improvisar ni el desarrollo de una nueva variedad de planta, o el mejoramiento de una raza animal pueden cumplir debidamente sus etapas indispensables sin contar con un equipo humano largamente entrenado y estable. La modificación de los sistemas de cultivo en concordancia con los dictados de la técnica, y la educación agrícola del campesino son labores de años que exigen el tesonero y continuado trabajo de personal que ya inspire confianza, por sus ejecutorias a través de mucho tiempo, al hombre rural. Todas estas circunstancias obligan a concluir que si algunas entidades oficiales debieran tener continuidad en sus programas y estabilidad en su personal, son las encargadas del fomento agropecuario.

Desgraciadamente, la realidad es otra. La labor oficial en este ramo se cumple de manera desvertebrada e inestable. Cada dependencia que se ocupa de una parte de la cuestión, es un organismo autónomo con un jefe independiente. Los planes se suceden en consonancia con los caprichos de quienes eventualmente tienen las riendas del po-

der en la mano; periódicamente se borra la tradición que ha podido acumularse para dar comienzo el nuevo plan con que el novel funcionario intenta superar lo que su antecesor pensaba hacer. Este a su turno desaparece, para ser reemplazado por otro igualmente personalísimo y efímero, cuando el primer vaivén de la política o la amistad cambia el nombre, que no la modalidad del jefe. Y el personal de técnicos se desplaza con igual ritmo dentro de las casillas administrativas, conservándose inalterable una sola circunstancia: su insuficiente remuneración.

Esta situación está haciendo crisis en los actuales momentos. Hace pocos años, los profesionales de la agronomía y la veterinaria no tenían otro campo para ejercer sus actividades que el servicio oficial. Los malos climas, la falta de adecuados elementos de trabajo y las reducidas asignaciones no eran inconvenientes insalvables para aceptar una posición. Hoy es diferente el panorama. Las empresas particulares comienzan a darse cuenta en virtud de las noticias que de otros países nos llegan y de los felices resultados obtenidos por algunos sagaces empresarios, que la técnica puesta al servicio del capital es altamente productiva y remuneradora. Los profesionales del agro comienzan a ser solicitados con frecuencia cada día mayor, y lenta pero indefectiblemente se está sucediendo un desplazamiento desde los cargos oficiales hasta las posiciones en compañías particulares o entidades semioficiales.

El peligro de esta situación es obvio y pecaríamos de despreocupación si no lo relieváramos: la falta de estímulo y de recompensa a los méritos comienzan a operar separando de las actividades gubernamentales los más distinguidos capitanes de la tierra, y el único modo de evitar que ese éxodo, que pronto adquirirá un ritmo acelerado, desemboque en la transformación de las campañas oficiales en campo de entrenamiento de inexpertos, refugio de intrigantes y asilo de los

poco capaces, es creando un escalafón riguroso regulado por los méritos, en donde se ascienda en categoría y responsabilidades de modo ordenado y metódico y en donde cada servicio se retribuya con asignaciones comparables a las ofrecidas por empresas particulares. El arreglo conveniente de esta situación que hemos planteado descarnadamente, es una nueva esperanza que ciframos en el próximo Ministerio de Agricultura.

Interpretación del 9 de Abril ¹

El estúpido y cobarde asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el caudillo colombiano que en el presente siglo haya gozado del más amplio y profundo prestigio popular, paralizó de un golpe, simultáneamente en todo el país, la totalidad de las actividades económicas, y despertó una espontánea, candente ira popular. El pueblo enardecido, loco en un momento de estupor, buscó frenéticamente la cabeza de un culpable. Justa o injustamente, tomó como meta inmediata y directa de su ira a la autoridad legítimamente constituida. Representaba en Palacio al Gobierno un varón de estirpe ilustre y de manos limpias, elegido para la primera magistratura por una minoría política, cuyo gobierno incierto había sido el blanco de la oposición desordenada de las mayorías, que en su deseo de acertar en cuestiones económicas había creado un ambiente de inestabilidad e incertidumbre, y bajo cuya bandera de unión nacional, por extraña ironía de la historia, se había despertado un clima de violencia y desatado una ola de crímenes políticos, de parte de bando y bando.

¹ AGRICULTURA TROPICAL 4 (5): 5-7. Mayo 1948.

Fue tan violenta la parálisis que sobrecogió al país en el momento del crimen político que, durante unas pocas horas fatales, reunió una tremenda anarquía al amparo de la ausencia absoluta de cualquier autoridad. El movimiento popular espontáneo que algunos líderes liberales quisieron encauzar hacia la reconquista del Poder —movimiento al cual pudo haber contribuido el comunismo con la prédica sostenida de doctrinas agresivas, al cual indudablemente aportó su técnica de destrucción y sabotaje, y cuyas finalidades desvirtuó lanzándolo a la violencia pero que, realmente, no fue popularmente suyo —degeneró en el saqueo, el pillaje, el asesinato.

Las clases menos privilegiadas de los sectores económicos se lanzaron a poseer, a sangre y fuego, todos aquellos artículos que por largo tiempo habían despertado su codicia impotente: radios, ropas finas, cacharros, rancho, artículos eléctricos, juguetes, joyas, relojes. En unos pocas horas, y especialmente en Bogotá, destruyeron y quemaron bloques completos de almacenes desguarnecidos, y alzaron con el botín hacia los cerros y barrios apartados, dejando atrás un grande incendio, en el corazón de la ciudad.

Las torrenciales lluvias de abril, comunes en esa época, contribuyeron a dispersar a las masas que llegaron hasta las puertas de Palacio, y a ahogar los incendios que amenazaban reducir a escombros la ciudad.

Hubo destrucción material, y por muchos millones de pesos. Pero hubo algo más grave: afloró a la superficie la degeneración moral del pueblo. El país comprendió dramáticamente que la injusticia social, la inequidad económica, la disparidad de clases sociales, el desequilibrio productivo, fomentan las bajas pasiones, crean el odio de clases, y engendran la violencia destructiva. Así el 9 de abril, un país que aún no es capitalista, cuyas industrias manufactureras apenas comienzan a tener una estructura estable, cuyo co-

mercio empieza a romper tímidamente las barreras del intercambio local, cuya agricultura se debate inútilmente dentro de empíricos métodos de trabajo y sistemas casi exclusivamente manuales, vio como las turbas desatadas se lanzaron contra todo lo que representara espíritu de empresa, actividad creadora, acumulación de ahorros.

Restablecida la autoridad, y restaurada una aparente normalidad, el Gobierno procedió diligentemente a inventariar las pérdidas y a tomar medidas de emergencia para la reconstrucción económica. Con acierto que merece todo respaldo, unas veces, con ligereza excusable otras, procedió a dictar decretos-leyes sobre control de importación, crédito bancario, finanzas públicas, control de precios, finca raíz, etc. No faltaron las disposiciones sobre agricultura.

Quienes verdaderamente tengan una visión amplia de nuestra estructura económica, y no miren los problemas desde el ángulo exclusivista de sus intereses de grupo, convendrán en aceptar que al analizar el subfondo económico y social de las causas de los motines del 9 de abril, el atraso de la agricultura, y el desequilibrio cada día mayor entre las fuerzas rurales y urbanas, se destacan prominentemente. No es difícil comprender que un país donde más de las dos terceras partes de la población activa está constituida por pastores y labriegos, donde otro tanto de su población vive y trabaja en áreas rurales, y en el cual la mayor cuantía de su producción anual está representada por el aporte de las actividades agropecuarias, debiera prestar preferente atención a los problemas agrarios, y fomentar especialmente aquello que contribuya a levantar el nivel de vida del campesino y llevar la prosperidad a los campos.

Pero, infortunadamente, la realidad anterior al 9 de abril era otra. El campesino colombiano trabajaba en las más precarias condiciones y con los más pobres métodos de trabajo; llevaba una misérrima existencia sin entretenciones ni

halagos, azotado por la desnutrición, el desabrigo, la pobreza, las enfermedades; la inseguridad que reinaba para su vida y su hacienda; la inestabilidad que llevaba a sus tareas la acción imprevisible de la naturaleza, y el desaliento que le infundían los controles del Estado, mal entendidos y absurdamente aplicados, habían dado fuerza a la corriente migratoria del campo hacia las ciudades, y habían quitado todo atractivo a las inversiones de capitales, que encontraban réditos más fáciles, elevados y seguros, en las empresas urbanas que en las rurales. Y si a todo ello se agrega la falta de técnica en los métodos, la carencia de riegos, la insuficiencia del crédito, el costo y la dificultad para obtener herramientas y elementos de trabajo, la inadecuada distribución de la propiedad rural, el costo de los transportes, la actividad mercenaria de los intermediarios, y lo que es aún más grave, la falta de una política agraria con objetivos definidos, programas estudiados, y recursos amplios para desarrollar las campañas, se completa el cuadro desolador de lo que era la realidad agrícola colombiana en el momento en que se precipitaron los motines de abril.

Afortunadamente, el Gobierno ha comprendido que en la reconstrucción económica del país hay que empezar por la «construcción» agrícola. El Ministerio de Agricultura, que había sido ya creado pero no había comenzado a operar, amaneció de repente el 10 de abril con un titular al frente y entró a funcionar; al hacer el cálculo de los empréstitos externos se incluyeron partidas para irrigación, maquinaria agrícola, y fomento; se creó un instituto de tierras para incrementar las parcelaciones, la colonización, y la industria forestal; se ampliaron los programas de construcción de viviendas campesinas; se ordenó el estudio de las posibilidades agrícolas de los Llanos Orientales; se aumentó el capital de la Caja Agraria; se oyó por primera vez la voz de un ministro que cree que el control de precios mal entendido va

contra la producción agrícola; se vio un deseo de buscar la coordinación de las labores estatales de fomento agrario. Todo parece indicar que se proyecta llevar el fomento agrícola del plano de la discusión académica al de la realidad ejecutiva.

A la luz de la tremenda lección que con sangre y fuego dejó escrita el 9 de abril, tenemos todos los colombianos el deber de mirar la realidad nacional cara a cara. Ya no podemos darnos el lujo de exhibir una brillante mentalidad urbana en un país netamente rural; no podemos tolerar el descrédito del campo y del campesino en un país que vive de la agricultura. Tenemos que comprender, porque en ello nos va la estabilidad social de la República, que el progreso llega a los pueblos por etapas y no marcha de salto en salto, y que, por consiguiente, no es sabio construir fábricas sobre las ruinas de la aldea, ni desarrollar un comercio suntuoso sobre la base de la miseria campesina. Los hombres sensatos deben entender que en la agricultura tiene Colombia la base más firme de su nacionalidad, y que abandonarla a su suerte es acción temeraria que conduce al desequilibrio social y a la injusticia económica.

Aprendamos la trágica lección del 9 de abril. Miremos al campo con orgullo; legislemos para el país rural, nuestra auténtica mayoría popular; gobernemos también para el campesino, pues ser colombianos significa que venimos del campo, somos del campo, o dependemos del campo.

Fomento agrícola e intervencionismo económico ¹

Una vez más se ha reunido en Bogotá el Congreso Cafetero. Los representantes del más importante gremio agrícola-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 4 (7): 5-7 Julio 1948.

la del país se han congregado, principalmente, a estudiar la posición que deben asumir frente a las medidas económicas del Gobierno y hacia ellos converge la opinión pública, ya que sus decisiones afectarán a casi todos los colombianos, sean éstos agricultores, comerciantes, industriales, obreros o empleados. Para nosotros, sin embargo, esa reunión tiene un significado que va más allá del estudio de los problemas actuales: es un nuevo jalón en esa historia brillante de organización gremial e intervencionismo económico que ha sido la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Anualmente invierte el Estado colombiano esfuerzos y millones de pesos en el fomento agrícola y en la intervención económica. No siempre han sido satisfactorios los resultados de esos esfuerzos, y para el común de los colombianos ello se debe a nuestro tradicional espíritu de improvisación, nuestra falta de sentido gremial, y nuestra carencia de genio para la organización efectiva. El ejemplo de la Federación Nacional de Cafeteros no sólo desmiente esa idea poco justa que tenemos de nuestras propias capacidades, sino que, por su parte, es una demostración palpable de lo que pueden la viveza intelectual de nuestra raza, el espíritu independiente de nuestro pueblo, y el sentido democrático que es ya patrimonio de los colombianos. Conviene resumir brevemente, dentro de las necesarias limitaciones de espacio a que nos tenemos que someter, las razones que, en nuestro sentir, han hecho que la Federación Nacional de Cafeteros haya triunfado tantas veces en un campo como el agrícola en donde se han cosechado tantos fracasos.

La Federación Nacional de Cafeteros es hoy día una efectiva y poderosa realidad por múltiples circunstancias; las más importantes, en nuestro sentir, han sido las siguientes: como organización gremial tiene una fuerte base democrática; se ha especializado en un solo renglón agrícola, lo cual le ha permitido concentrar sus esfuerzos en un campo limita-

do; el café ha sido el eje fundamental de nuestra economía, y, por tanto, el Gobierno se ha preocupado por su fomento y defenza; en ese ramo, las estadísticas aunque imperfectas, han sido mucho más completas que en los otros renglones agrícolas; por tratarse de una entidad de derecho privado, ha tenido la estabilidad administrativa que ha faltado a los ministerios; ha tenido la fortuna de contar con directivas sumamente expertas, que conocen a fondo los problemas de la política cafetera y siempre han procedido con decisión y coraje; se ha logrado formar una amplia base financiera que permite la acción inmediata en todo el país; y, finalmente, por tratarse de un artículo de tan vital importancia para nuestra economía y de mercados externos, el Gobierno Nacional ha estado dispuesto a respaldar a la entidad con medidas oficiales.

Podríamos extendernos indefinidamente en el análisis detallado de cada uno de los puntos que acabamos de enunciar. Como eso no es posible, nos limitaremos a comparar las causas del éxito de la Federación de Cafeteros en contraste con los factores que han obstaculizado o favorecido la acción de otros organismos de fomento o intervención económica. La Sociedad de Agricultores de Colombia, por ejemplo, tiene que atender a todos los agricultores del país, el grado de su intervención en la economía no ha sido asignado por ninguna ley, tiene que proceder a ciegas sobre estadísticas inexactas, no ha contado con suficiente personal administrativo y técnico, ha carecido de una financiación adecuada, y no ha tenido el suficiente respaldo oficial. Las mejores ventajas de esa organización han sido su sentido gremial, la centralización de labores en una secretaría técnica, y el sentido patriótico que siempre ha orientado sus intervenciones.

La Asociación Colombiana de Ganaderos, por otra parte, es la institución que más se asemeja a la Federación

de Cafeteros. Su base también es gremial, limitado su campo a un solo ramo; tiene importancia fundamental para la economía nacional, ha contado con suficientes estadísticas para orientar su labor, ha gozado de cierta estabilidad administrativa, se ha asesorado de expertos en ganadería, y ha tenido, generalmente, el respaldo oficial. Sólo le había faltado una financiación más adecuada a la extensión de las labores que se le habían asignado; como organización nueva tenía que superar necesariamente la primera etapa de organización y ensayo, la cual ha logrado ya con éxito.

Eso en lo que respecta a otras dos instituciones de derecho privado. Veamos ahora qué ha pasado con dos organismos semioficiales, el INA y la Caja Agraria. Al Instituto Nacional de Abastecimientos y a la Caja de Crédito Agrario se les ha organizado con base en capital oficial, y han carecido del respaldo que les hubiera dado una organización gremial. A tiempo que a la Caja Agraria se le ha especializado en el servicio de crédito y al INA en el de la intervención en los mercados, las dos instituciones se han visto forzadas a atender prácticamente todos los renglones agrícolas; ambas tienen una importancia fundamental en nuestra economía, pero han tenido que proceder sin el respaldo de una estadística agropecuaria veraz y completa, y no han gozado de una financiación adecuada. La Caja Agraria, hoy día, tiene mejor capacidad financiera para hacer frente al problema del crédito, pero al INA se le exige, con extraordinaria candidez, que con cinco millones de pesos actúe sobre todos los mercados y con toda efectividad. Las dos entidades han tenido estabilidad administrativa, directivas hábiles, y pleno respaldo oficial, aunque, naturalmente la Caja Agraria en mucho mayor grado que el INA.

Tenemos los colombianos en la Federación de Cafeteros un ejemplo de lo que puede la organización gremial bien entendida, sin finalidades políticas, cuando el Estado y los

productores trabajan de común acuerdo y en cordial entendimiento en torno a problemas que afectan directamente nuestra economía. Muy distinto sería hoy el estado de nuestra agricultura si en vez de dedicarnos a importar ideas ajenas, y a consignar ideales en unas cuantas frases vagas, nos dedicáramos a aprender las lecciones que nos dejan organizaciones nacionales como la Federación de Cafeteros, y respaldáramos las ideas con programas completos, dineros suficientes, organización técnica, y dirección experta.

Debemos exportar productos agrícolas ¹

La Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos ha declarado que considera conveniente la exportación de productos agrícolas, tanto como un estímulo de precios para los productores colombianos como para obtener las divisas extranjeras que hoy necesita urgentemente el país. En igual sentido se han declarado entidades como la Sociedad de Agricultores de Colombia y el Instituto Nacional de Abastecimientos, y personas como los señores ministros de Agricultura y Ganadería, y de Comercio e Industrias. Parece que hay acuerdo entre los líderes de la causa agraria respecto de la conveniencia de una política de exportaciones agrícolas, como estímulo para la producción y contribución a la expansión del comercio. Aunque evidentemente la diversificación de nuestras exportaciones traería grandes beneficios a la economía, conviene tener en cuenta que, tratándose de un problema agrícola, las soluciones no son sencillas, y que para hacerlas efectivas se requiere un plazo prudencial de

¹ AGRICULTURA TROPICAL 4 (11): 5-7. Noviembre 1948.

tiempo, raras veces de pocas semanas y casi siempre de varios años.

Encontrar las fórmulas prácticas que permitan convertir en realidad esa política, no es fácil. No basta con querer exportar para poder exportar. Conviene analizar, aunque sea brevemente, tres aspectos de los muchos y complejos que presenta el problema: el PRIMERO, que no puede olvidarse el otro lado de la medalla, es decir, el de las importaciones; el SEGUNDO, que sin la tecnificación de los métodos agrícolas es inútil pensar en la exportación de excedentes; y TERCERO, que para conquistar los mercados extranjeros es indispensable comercializar la producción.

Tenemos que insistir en que para exportar es necesario importar. Nos quejamos, y con razón, de que algunos de los tratados comerciales vigentes con otros países nos arrojan un saldo desfavorable; sin embargo, muchas veces pretendemos vender en el extranjero sin importar de quienes son nuestros presuntos compradores. Si queremos exportar en grande escala café, bananos, cueros, textiles, productos farmacéuticos, etc., tenemos que importar maquinaria, equipo, mercancías, etc., según las necesidades de nuestra economía y la capacidad de producción de los países con los cuales mantenemos intercambio comercial.

Hasta ahora, como lo puntualizó muy bien el doctor Enrique Caballero Escovar, representante de la Asociación Nacional de Industriales en el Consejo Coordinador de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, hemos pretendido equilibrar nuestra balanza de pagos únicamente por el sistema negativo de restringir las importaciones, y es imperativo, si aspiramos aunque sea a mediana prosperidad económica, utilizar el sistema positivo del incremento a las exportaciones. Claro que los dos sistemas no se oponen, y que simultáneamente con la diversificación de las exportaciones puede contribuirse al equilibrio de la balanza comer-

cial restringiendo las importaciones de aquellos artículos que pueden producirse en el país, tales como algodón, cacao, y productos alimenticios que se importan anualmente por valor de varios millones de pesos, pero no con el criterio de llegar a la utopía de no importar, sino, más bien, para ampliar el cupo de importaciones esenciales que contribuyan al fomento de la producción y al auge del comercio.

Que no es tan fácil restringir las importaciones sin tecnificar primero la producción interna, lo hemos visto en la reciente controversia que han sostenido el señor Ministro de Agricultura y el señor Gerente de la empresa textil "Coltejer", discusión en la cual el único punto serio de discrepancia ha sido el factor tiempo, es decir, que el uno aspira llegar antes que el otro a la meta de no importar la materia prima de los textiles. Otro ejemplo evidente a este mismo respecto lo tenemos en el caso del trigo, donde quienes consideran que el país no debe producir trigo y los que aspiran a evitar su importación, no logran ponerse de acuerdo en el justo medio, sostenido hace poco en estas mismas columnas por los ingenieros agrónomos Navarrete y Giraldo, es decir, que con variedades adaptadas a nuestras condiciones ambientales y con producción localizada únicamente en los suelos aptos para el cultivo, el país podrá producir el trigo que necesita.

Sí es indispensable producir en el país los artículos alimenticios esenciales para nuestro sustento, y sí es importante fomentar la producción de aquellas materias primas que pueden cultivarse en nuestras tierras y que hoy se importan, y si ello no es posible sin la tecnificación de los métodos de producción, mucho más importante viene a ser esa tecnificación cuando se aspira a producir excedentes para la exportación. Exportar artículos agrícolas a costa del consumidor colombiano es delito, no negocio. Dejar de exportar de las zonas que producen excedentes que no pueden ser

utilizados en el interior, es demagogia política y mal negocio, como lo es prohibir la importación de papa a la costa atlántica, si sale más barata que la que se lleva del interior.

Necesitamos tecnificar la producción ante todo, antes que pensar en exportar. Con métodos de cultivo rudimentarios e ineficientes, con rendimientos bajos y costos de producción elevados, y con las barreras naturales de los transportes costosos, no puede aspirarse a cubrir un mercado extranjero. Sin producir técnicamente no habrá excedentes para la exportación, y lo que se exporte será a costa del consumidor nacional. Las pocas cantidades que nos compren en esas condiciones contribuirán poco o nada a equilibrar la balanza comercial.

Finalmente, en la conquista de un mercado extranjero, no podremos presentar, como en los mercados internos, productos de inferior calidad. Conquistar un mercado extranjero significa ante todo calidad en los productos, y una paciente, obstinada y larga tarea de persuasión y penetración. Llevar a un mercado, en un momento temporal de necesidad, un artículo disparejo y disponible sólo en volumen variable, no es exportar sino ilusionarse vanamente con una circunstancia fugaz. Si queremos dominar con nuestros productos los mercados extranjeros debemos tener siempre presente el ejemplo del café: sabemos cultivar café con muy buenos rendimientos, que lo hacen halagador para el cafetero, y hemos hecho de esta industria un negocio lucrativo que ha permitido utilizar grandes extensiones de tierra para disponer de grandes excedentes de café para la exportación. En los mercados mundiales, el café de Colombia es sinónimo del mejor café suave del mundo.

Recibamos, por tanto, con beneplácito la política de fomento a las exportaciones en productos agrícolas, pero no caigamos en el error funesto de pensar que basta con un decreto autorizando las exportaciones, y con unas pocas tran-

sacciones satisfactorias, para crear nuevos renglones permanentes de exportación. Por mala calidad de nuestra hoja perdimos en el pasado el mercado de tabaco; por falta de técnica en la explotación, el de la quinina; por la competencia de los productos sintéticos, el del añil. No aspiremos, para caer en la desilusión o en el fracaso, a exportar azúcar, maíz, papa, etc., sin tecnificar primero nuestros métodos de producción y comercializar nuestra agricultura. Y eso requiere trabajo, técnica, dinero y tiempo.

Técnica agrícola para una agricultura técnica ¹

Los hombres de Estado de la América tropical aspiran a ser, como es natural, hombres prácticos, y creen serlo cuando consagran sus esfuerzos a fomentar la producción agrícola por medios directos, es decir, suministrar al campesino, abundantemente, aguas, semillas, tractores, abonos y toda clase de elementos materiales. En esa labor dejan al margen la ciencia agrícola, como un lujo innecesario que no se pueden dar estos países pobres, y no vacilan en sacrificar programas que consideran lentos y costosos, tales como estudios de los suelos, selecciones genéticas de las plantas, análisis económicos de las operaciones agrícolas, experimentos sobre fertilizantes, etc. Afortunadamente, no todos los hombres de Estado piensan así, pero son pocos los que resisten la tentación de presentar resultados materiales y visibles de su gestión administrativa, generalmente fugaz, a costa del beneficio colectivo a largo plazo, tanto más cuando encuentran calurosa recepción a sus ideas por parte de la mayoría de los agricultores que necesitan con urgencia los elementos

¹ AGRICULTURA TROPICAL 4 (12): 5-7. Diciembre 1948.

materiales de producción, y no comprenden la complejidad de las ciencias agronómicas.

Aunque parezca una paradoja, puede afirmarse que, a la larga, lo único verdaderamente práctico es lo teórico. Todos, hombres de Estado y hombres de ciencia, tienen como objetivo común lograr una agricultura técnica, y están en desacuerdo sólo en lo que respecta a los medios para lograr ese fin, y al tiempo necesario para alcanzarlo. El hombre de Estado sacrifica, muchas veces, el éxito definitivo para lograr una ventaja temporal; el hombre de ciencia busca el éxito definitivo, aun a costa de las ventajas temporales, y sabe muy bien que una agricultura técnica sólo puede construirse a base de una técnica agrícola adecuada al medio. El científico sabe que la ciencia es una, pero múltiples sus modalidades, y dedica largo tiempo a la experimentación y a la investigación para determinar exactamente las modalidades que presentan los principios científicos puros cuando se aplican a una situación determinada.

La agricultura técnica tiene que sustentarse sobre dos pilares imprescindibles: técnicos agrícolas y técnica agrícola. Nuestros países, viejos en su historia pero jóvenes en la ciencia, han hecho en los últimos años esfuerzos muy grandes para formar suficiente número de técnicos agrícolas. En Colombia, año tras año, las facultades de agronomía de Medellín y Cali entregan al país profesionales jóvenes con un conocimiento más completo de la realidad colombiana, y con más sólidas bases científicas. Año tras año, aumenta el número de ingenieros agrónomos colombianos que han seguido en el exterior estudios de especialización en los diferentes ramos de las ciencias agrícolas. El Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Federación Nacional de Cafeteros, y las facultades de agronomía, han becado en el exterior gran número de profesionales, con la ayuda muchas veces de la Fundación Rockefeller y del Departamento de

Agricultura de los Estados Unidos, y han formado ya un equipo joven de especialistas que prestan sus servicios en la enseñanza superior, la experimentación, la investigación, el fomento y la extensión.

Es claro que falta mucho por hacer en ese campo; que los especialistas no dan a basto para llenar todas las necesidades; que muchos de ellos no tienen todavía la experiencia ni la tradición para realizar trabajos fundamentales, y que faltan el estímulo de una remuneración adecuada, la garantía de estabilidad en el trabajo y los beneficios de un mayor intercambio científico. Se sigue ya, sin embargo, una política definida al respecto, y en las esferas oficiales se tiene la conciencia de que nada valen los más completos laboratorios, las más modernas estaciones experimentales y las campañas de fomento mejor equipadas, si no se cuenta con suficiente personal técnico. El país comienza a obtener rendimientos de las inversiones hechas en la preparación de especialistas, y a sentir el efecto de ese primer paso, paso fundamental, hacia el logro de una técnica agrícola adecuada a nuestro medio.

En cuanto a la técnica agrícola misma, sería excesivamente largo enumerar aquí todo lo que se ha hecho y todo lo que queda por hacer, al menos en Colombia, en los diferentes ramos de las ciencias agrícolas. Sin desarrollar primero una técnica propia, no se puede tecnificar la agricultura. Una práctica de abonamiento que ha dado excelentes resultados en determinada región de los Estados Unidos, puede ser contraproducente para nuestros suelos. Una variedad de una planta que en otros países ha dado excelentes rendimientos, puede ser muy poco productiva en nuestro medio. Una forma de trabajo mecánico que en Europa ha reducido los costos de producción, puede aumentarlos en Colombia. Por eso es indispensable que los técnicos agrícolas consagren gran parte de su esfuerzo al estudio científico

de nuestro clima, nuestros suelos, nuestras prácticas de cultivos, nuestras plantas, como base fundamental para las campañas de fomento y extensión. Sólo perjuicios pueden causarse a los agricultores cuando se les reparten semillas de variedades que no han sido probadas en nuestro medio, o cuando se les aconseja que usen costosos abonos químicos, sin conocer las características de sus suelos. Los ingenieros agrónomos saben esto, pero no siempre lo comprenden los agricultores y los hombres de acción. La experimentación es labor costosa y lenta, pero más lenta y costosa resulta a la larga la improvisación.

Insistamos en inculcar a todos los agricultores la imperiosa necesidad que tiene el país de formar, ante todo, una técnica agrícola propia antes de aspirar a tecnificar su agricultura. Reclamemos del Congreso y de los hombres de gobierno que dediquen fuertes sumas de dinero a la investigación permanente de nuestro medio en todas sus manifestaciones, como el paso preliminar y básico para crear una agricultura productiva. Recordemos siempre que lo que se invierta en ciencia redundará en técnica, y que sólo la técnica puede crear una agricultura próspera y estable.

“La Reunión de Palmira” y la alimentación mundial ¹

Si hay algo vital en la vida de un pueblo es su alimentación. Las civilizaciones se transforman, los gobiernos cambian, y las necesidades humanas se multiplican, pero en el fondo de toda cultura, de toda política, de toda economía, la alimentación surge como la primera necesidad, imprescindible y vital. La agricultura, fuente básica de la ali-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 5 (2): 7-8. Febrero 1949.

mentación es, por tanto, la más importante de las ocupaciones humanas, y sus problemas son la clave del bienestar mundial.

La ciencia y la técnica agrícolas han progresado extraordinariamente en los últimos años, y lo que en la época de Malthus se había considerado como la batalla perdida de la agricultura contra la población, ha llegado a ser, infortunadamente no en todas las regiones, la victoria de la técnica agrícola sobre el espectro de una población en constante crecimiento. Pese a los adelantos de la técnica agrícola, y a los esfuerzos de los hombres del campo, las cosechas mundiales no alcanzan, sin embargo, a evitar el hambre en muchas regiones, y lo que es más grave aún, las pérdidas de alimentos, a causa de las plagas y de las enfermedades, privan a millones de seres humanos de la alimentación necesaria para su subsistencia.

La Reunión de Palmira, convocada por el Gobierno de Colombia a petición de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), aspira a congrega a los especialistas en la América Latina sobre almacenamiento y preservación de granos y otros productos alimenticios para estudiar cómo la ciencia y la técnica pueden contribuir a evitar las pérdidas que sufren las cosechas en su tránsito de la finca al lugar de consumo.

Es esta una campaña de caracteres dramáticos dada la actual situación de crisis alimenticia que atraviesa el mundo, campaña que requiere una completa solidaridad internacional. En un estudio hecho hace algún tiempo por los profesores Pearson y Harper, de la Universidad de Cornell, estos destacados economistas estimaron que el 94% de la alimentación mundial, en peso seco, tiene origen vegetal. Los granos y cereales, según sus cálculos, representan las cuatro quintas partes del total de alimentos vegetales, y representan, por tanto, el grupo más importante de la pro-

ducción mundial de alimentos. El Continente americano, que produce la cuarta parte del total mundial de artículos alimenticios, produce grandes cantidades de trigo, maíz y arroz, cereales que aportan más de la mitad de los granos y cereales que consume el mundo.

Según cálculos hechos por la FAO en 1947, las pérdidas de granos panificables y de arroz ascendieron a cerca de 33 millones de toneladas, es decir, una cantidad casi igual a la que se comercia internacionalmente en estos artículos, y con la cual pudieran subsistir 150 millones de personas. Los enemigos del hombre en esta campaña por la supervivencia son principalmente las ratas, los gorgojos, los escarabajos, las polillas, los ácaros y los hongos, que destruyen o dañan las cosechas almacenadas en las fincas y en graneros comerciales; las que se transportan en furgones de ferrocarril y en camiones, en lanchones y en barcos; las que son almacenadas en los puertos de embarque, centros estratégicos para la propagación de plagas y enfermedades a todas las naciones, ricas o pobres, saturadas de alimentos o que los necesiten con dramática urgencia.

De aquí que sea necesaria una campaña de carácter internacional, en la cual ningún país puede permanecer indiferente, ni considerarse libre de una infestación. La América tropical cumple un papel trascendental en esa lucha, no sólo porque sus habitantes consumen principalmente alimentos vegetales y granos, sino también porque en el medio tropical los insectos nocivos permanecen activos casi todo el año, devoran porciones grandes de las cosechas, y pueden propagar la infestación a otras regiones.

La ciencia ha avanzado considerablemente en la lucha contra los animales e insectos que quieren compartir con el hombre los alimentos insuficientes para sus propias necesidades, y ha proporcionado insecticidas, fungicidas, y otras armas poderosas para combatirlos. No obstante, es indis-

pensable adquirir nuevos conocimientos científicos en los diferentes medios ambientales, divulgar más ampliamente las técnicas de control probadas ya como eficientes, y organizar campañas permanentes, nacionales e internacionales, para que sea efectiva esa lucha que no admite tregua ni permite pausas.

Esa es la misión trascendental de la Reunión de Palmira. La ciudad de Palmira, capital agrícola de Colombia, se convierte este mes en un centro de importancia mundial en la lucha que sostienen las Naciones Unidas para elevar los niveles de nutrición y las normas de vida de los pueblos asociados, lograr una mayor eficiencia en la producción y distribución de los productos alimenticios y contribuir a la expansión de la economía mundial.

Un problema educativo ¹

Para quienes hemos seguido con interés patriótico la labor ejemplar que desde fines de 1944 ha venido desarrollando en la Facultad Nacional de Agronomía de Medellín el Ing. Agr. Carlos Madrid, es motivo de extrañeza y asombro la huelga que declararon recientemente los alumnos de ese plantel. Motivo de extrañeza porque no comprendemos cómo se dedican a destruir esa obra quienes debieran ser sus más celosos defensores. Motivo de asombro por la forma precipitada como han escogido el camino de la indisciplina y la anarquía quienes en el ejercicio de su profesión tendrán que actuar disciplinadamente al servicio de las instituciones.

Sería injusto decir que la Facultad de Agronomía es una obra perfecta; los primeros en negarlo serían su actual De-

¹ AGRICULTURA TROPICAL 5 (3): 5-7. Marzo 1949.

cano y el cuerpo de profesores. Como toda obra educativa, ofrece oportunidades permanentes para las nuevas ideas, para las nuevas realizaciones. Pero se ha venido superando a sí misma, con una meritoria y accidentada vida de crisis y bonanzas, y puede estar justamente orgullosa de la misión trascendental que ha cumplido en el país. De sus aulas han salido la mayoría de los ingenieros agrónomos que, en el campo oficial y en la actividad privada, han sentado las bases científicas de nuestra agricultura y han constituido la fuerza más poderosa de su tecnificación.

En esa labor ha ocupado lugar destacado el decanato del Ing. Agr. Carlos Madrid. Con un sentido realista de nuestras necesidades, y bajo el impulso de su extraordinario dinamismo, el Ing. Agr. Madrid ha venido ejecutando una labor de organización y mejoramiento que en pocos años ha colocado a la Facultad de Agronomía entre las mejores de la América Latina. Se han intensificado los estudios, que hoy tienen una orientación más realista y práctica; se ha ampliado la labor investigativa y experimental, lo cual ha dado bases científicas a la enseñanza; se ha mejorado la dotación de los laboratorios para que cada alumno aprenda a desentrañar por sí mismo las leyes de las ciencias naturales y matemáticas; se ha ampliado la biblioteca, lo cual ha despertado en el estudiante el deseo de profundizar sus conocimientos sobre cada tema; se ha seleccionado el profesorado, integrado hoy día por especialistas en cada materia, en tal forma que ninguna facultad en el país, ni las similares en América Latina, cuentan con mayor número de profesores de tiempo completo. Finalmente, se ha iniciado un plan gradual de construcciones cuya primera nueva unidad, el edificio de ciencias biológicas, será inaugurada próximamente.

Desgraciadamente, en un lamentable momento de audecia, y en un acto que, estamos seguros, se ejecutó precipitadamente y sin medir el alcance de sus consecuencias, el

estudiantado se lanzó a la huelga porque el Decano se negó a aceptar los cargos que se le hicieron y a presentar la renuncia que le fue exigida. Desgraciadamente, porque escogieron un camino inaceptable para hacer llegar a sus superiores jerárquicos los cargos triviales que formularon en un pliego irrespetuoso de peticiones. Afortunadamente, esto provocó el respaldo unánime a la actitud asumida por el señor Decano, de parte del cuerpo de profesores de la Facultad, del Rector de la Universidad Nacional, de la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, y de la División Nacional de Agricultura, entidad esta última que ha venido invirtiendo dinero en el nuevo plan de construcciones. No habría podido ser de otra manera.

Algunas de las personas que tuvieron oportunidad de conocer la situación planteada entraron a estudiar los motivos de la huelga, como si ese fuera el problema. No así nosotros. Desde un principio manifestamos en la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos que el incidente tomado por los alumnos como disculpa para pedir la renuncia del Decano —desacuerdo con respecto al nombramiento de un profeso:— no tenía importancia. Dijimos que lo esencial era decidir si estábamos satisfechos con la obra adelantada en Medellín por el ingeniero agrónomo Carlos Madrid, y si estábamos de acuerdo con la actitud que el Decano había asumido para mantener en alto su autoridad y exigir el respeto a su cargo, caso en el cual la Asociación debía respaldarlo unánimemente, como al efecto lo hizo.

No quiere esto decir que hayamos considerado —ni consideramos— que los alumnos no deben contribuir con su crítica constructiva al mejoramiento de su Facultad. Al contrario, consideramos que no es solamente conveniente, sino esencial, el espíritu de crítica de los alumnos, y que es indispensable crear en ellos sanas inquietudes y estimular el deseo de una permanente superación. Pero sí quiere decir

que creemos que el educando tiene que someterse a una disciplina como base primordial de su preparación profesional, y que tiene que aprender a acatar y respetar a la autoridad directiva legítimamente constituida.

Las autoridades competentes analizaron en su oportunidad, y cuidadosamente, todos los aspectos del problema. A ellas corresponde juzgar la situación y encontrar las formas prácticas para resolverla. A esas mismas autoridades corresponderá analizar a espacio las verdaderas causas íntimas del permanente estado de indisciplina en que se mantiene el estudiantado de Medellín. ¿Se deberá, acaso, al descontento inevitable que produce un reajuste como el que han venido efectuando las actuales Directivas de la Facultad? ¿Se tratará más bien del ambiente que tiene en el país la educación oficial en contraste con el que predomina en la educación privada? ¿Será que el estudiante colombiano se ha relajado por razón del ambiente educativo que predomina y que se requiere una reforma fundamental del sistema? ¿Será que falta una más rigurosa selección en las admisiones para permitir el ingreso únicamente a los vocacionalmente aptos? ¿Ocurrirá, talvez que, pese al sistema representativo establecido, no existen canales adecuados para que surtan efecto las críticas constructivas de los estudiantes o que faltan líderes estudiantiles que tengan ideales sanamente constructivos?

En todo caso, es indispensable salvar el principio de autoridad e invitar a los estudiantes a la cordura y a la disciplina, único camino sano y sensato para resolver, en este caso y en los otros que se presenten, en ésta y en las otras facultades del país, los conflictos que surgen cuando los alumnos utilizan la huelga para hacer llegar su voz de descontento a las autoridades universitarias.

Como vamos, vamos bien ¹

Parece definitivamente establecida en el país, como una realidad concreta, la política de fomento a la producción de la materia prima agrícola por parte de las industrias de transformación que la consumen. Ha sido ésta una de las muchas realizaciones efectivas que ha dejado a nuestra economía el ingeniero agrónomo Pedro Castro Monsalvo al retirarse del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Cuando abogamos por la creación del Ministerio insistimos ante la opinión pública en que no bastaba con lograr la creación del nuevo organismo, sino que era indispensable pedir para esa cartera a un hombre que conociera realmente los problemas del campo y estuviera capacitado para resolverlos. Indiscutiblemente fue un acierto del señor Presidente de la República el haber llamado a ocupar esa cartera ministerial al doctor Castro Monsalvo, profesional de vasta trayectoria, agricultor efectivo, dinámico hombre de empresa, y estadista experimentado.

Fruto de su gestión administrativa fue el impulso de todo lo relacionado con la agricultura colombiana, y especialmente la campaña a que nos referimos, es decir, el apoyo directo de los industriales al fomento de la producción de las materias primas agrícolas. Era ésta una vieja idea, una de tantas ideas que abundan en este país de agricultores, pero que esperaba la acción eficaz de quien la convirtiera en una realidad. Y el Ministro Castro Monsalvo, con su energía característica, fue reuniendo en su despacho a los representantes de los diferentes grupos industriales, y a base de acuerdos fáciles unas veces, de acción enérgica otras, fue

¹ AGRICULTURA TROPICAL 5 (6): 5-6 Junio 1949.

firmando con los fabricantes de chocolates, paños, textiles, cigarrillos, cervezas, harinas, etc., acuerdos que garantizaban precios mínimos de compra para el cacao, la lana, el algodón, el tabaco, la cebada, y el trigo, acuerdos que perseguían la clasificación y estandarización de esas materias primas, y por los cuales los industriales hacían aportes en dinero efectivo para las campañas de fomento, mejoramiento, y defensa de esos cultivos.

Es obvio que esa triple acción del Estado, los industriales y los agricultores sobre la producción de materias primas agrícolas, sólo puede redundar en beneficio de la economía, y que es altamente ventajosa para todos. Evidentemente, al fomentar la producción de materias primas nacionales los manufactureros fomentan la prosperidad rural, y la prosperidad rural es la esencia misma de la prosperidad industrial. Si no fuera así, ¿adónde nos llevaría una política desenfadada de industrialización basada en la miseria campesina? ¿Cuánto podrían prosperar las industrias cuando el costo de vida de los obreros, en el renglón alimenticio, se mantuviera en espiral inflacionista por la incapacidad de producción de la agricultura? ¿Qué mercados tendrían esas industrias si la gran mayoría de la población colombiana, la población rural, continuara con un poder adquisitivo tan bajo que le impidiera comprar esas manufacturas?

Hasta un ciego ve que todo lo que hagan las industrias por fomentar el desarrollo agrícola redunda en su propio beneficio. Pocas formas tan directas hay para estimular la producción que garantizar a los agricultores la compra permanente de sus materias primas y a precios equitativos. Por otra parte, es evidente que a ningún industrial le conviene montar su industria sobre las bases inciertas de una materia prima agrícola extranjera, ni sobre el espejismo de la molienda de derechos aduaneros. Ha habido fábricas nacio-

nales, de aquellas que se abastecían íntegramente de materia prima extranjera, que han tenido que cerrarse ante la presión de los monopolios internacionales, y ante la escasez absoluta de divisas con que comprar esa materia prima.

Indudablemente esa política implica sacrificios iniciales. Sin duda alguna el caucho oriental resulta hoy día menos costoso que el producto nacional, e igual puede pasar con otras materias primas. Pero, a la larga, entre mayor sea la demanda, mayormente se tecnificarán los medios de producción, hasta que sea posible producir en el país la materia prima necesaria, fuera de competencia, en calidad y en precios, en relación con la materia prima importada.

El Ministro Castro Monsalvo indicó al país un camino seguro para lograr su prosperidad agrícola y su industrialización. Así lo comprendieron la mayoría de los industriales, hasta el punto que ya son excepción anacrónica los pocos que no ven la necesidad de fomentar la agricultura como base necesaria para su propia industria. Hemos dado un paso firme hacia un porvenir mejor, hacia una economía racional. Pueda ser que los vaivenes de la política no nos traigan al Ministerio de Agricultura, como viejos troncos relegados por la corriente, a una serie de varones eminentes y agricultores improvisados, que en pocos golpes maestros acaben con esa gran obra que inició en el Ministerio de Agricultura el ingeniero agrónomo Pedro Castro Monsalvo.

Como vamos, vamos bien, pero hay que seguir como vamos.

11

**IMPORTANCIA
DEL CAFE
EN EL
COMERCIO
EXTERIOR
DE COLOMBIA**

Dentro de la situación del mercado en los años cafeteros de 1945-46 y 1946-47, el alza de un centavo de dólar por libra en Nueva York, del café tipo Manizales, significó para Colombia un ingreso al año aproximadamente de diez millones de pesos, ingreso superior al que hubieran dado las exportaciones totales de bananos, platino y cueros. Los ciento dos millones de pesos más que de un año para otro recibió el país, fueron 2.3 veces superiores a los que representaron para Colombia las exportaciones totales de los otros renglones principales: petróleo, bananos, platino y cueros. El café es hoy día el factor dominante en el comercio exterior de Colombia. En 1945 el 74% del valor de las exportaciones correspondió al café. Sin embargo, para llegar a ocupar esa posición se ha requerido un proceso de desarrollo que lleva más de un siglo. El algodón, la quina, el tabaco y los cueros de res ocuparon en el siglo pasado el primer lugar como renglones de exportación y tuvieron todos una crisis que los hizo desaparecer prácticamente como tales.

Resumen y conclusiones del libro: SAMPER, A. Importancia del café en el comercio exterior de Colombia. Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, 1948. 151 p. En la época de la aparición de este libro el autor ocupaba el cargo de Jefe de Investigaciones Económicas de la Federación.

Este estudio es la primera parte de una investigación tendiente a medir cuantitativamente la importancia del café en la economía colombiana a través del tiempo, con el fin de determinar la influencia que tiene sobre la producción colombiana, el comercio exterior, la balanza de pagos, los transportes, el crédito, las finanzas públicas, las industrias de transformación, etc., y a su turno, la que estos aspectos de la economía colombiana tienen sobre la industria del café. El estudio global intenta determinar si el aumento de la producción del café se ha mantenido al mismo ritmo expansionista de la economía colombiana, y si su influencia sobre ella va en aumento o si tiene perspectivas de decaer en el futuro y con qué consecuencias.

El estudio de la importancia del café en el comercio exterior de Colombia persigue los siguientes objetivos: a) determinar cómo surgió el café como primer renglón de exportación del país, cuándo llegó a ser por primera vez su factor dominante, y qué alternativa ha tenido en relación con los renglones importantes de exportación; b) medir la influencia del café en la balanza comercial; c) sentar las bases preliminares para un estudio de la diversificación de las exportaciones; y d) apreciar la tendencia que el café ha tenido en las exportaciones de Colombia, como base para orientar la política cafetera de acuerdo con las perspectivas que presenta la industria como renglón de exportación.

No se trata de un estudio conjunto y detallado del comercio exterior del café colombiano. El trabajo se ha concretado exclusivamente a la determinación de lo que el café significa en el comercio exterior de Colombia, en cifras globales.

La historia del comercio exterior de Colombia no se sujeta a los períodos clásicos de su historia civil: la Colonia, como sistema económico, sólo viene a quebrantarse en 1850, cuando ya se habían sentado las bases civiles de la Repú-

blica, y un siglo más tarde en las cercanías de 1950, cuando ya la República está firmemente establecida, apenas comienza a marcarse en forma definida una posible autonomía económica.

Tuvo la economía colonial su base en las industrias extractivas, más concretamente en la producción y exportación del oro, y de ella estuvo totalmente ausente el café como fruto exportable. Al iniciarse la República, el fomento de la producción agrícola fue uno de los primeros pasos que se tomaron, y en 1821 se prohibió la importación al país de varios artículos, entre ellos el café.

Un vistazo de conjunto del comercio exterior de Colombia, del año 1834 hasta 1945, deja la impresión de una economía en expansión continua que sufre en el siglo pasado las alternativas inevitables causadas por las guerras civiles y que se mantiene hasta el año de 1905 dentro de un marco más o menos limitado. Si se excluye el oro, la balanza comercial es favorable en cinco quinquenios y desfavorable en nueve. Los períodos desfavorables se presentan casi invariablemente como consecuencia de las guerras civiles y mundiales. En todo el siglo las exportaciones sólo tienen un receso muy marcado en el quinquenio 1930-1934, como consecuencia de la crisis mundial. Al iniciarse el siglo XX el comercio exterior comienza a ser dominado en forma cada vez mayor por el café. Por primera vez en la historia económica de Colombia, desde la época en que el tabaco alternaba con el oro en la diversificación de las exportaciones, surge un nuevo artículo de exportación, el petróleo, que en corto tiempo se coloca en segundo lugar y llega a representar casi el 25% del valor de las exportaciones de mercancías.

La historia del comercio exterior de Colombia ha sido la de la expansión y crisis de cuatro artículos tropicales de carácter agrícola y forestal: algodón, 1834-1839; cueros de

res, 1840-1844; tabaco, 1854-1874; quina, 1875-1879. Con el café son cinco los artículos que han ocupado el primer lugar como renglones de exportación. El auge de éste toma verdadero impulso a partir de 1905 y sustituye a la quina cuando vino la crisis de ésta.

De estos cinco artículos de exportación sólo dos han alcanzado a dominar en el comercio exterior: el tabaco y el café, y ambos lo han hecho hasta constituir monoexportaciones para la economía del país. Sin embargo, el porcentaje máximo que llegó a tener el tabaco en el quinquenio de su mayor auge, fue del 55%, en contraste con el café que ha llegado a representar hasta el 80%.

No existen estadísticas continuas de exportación para todos los 110 años, pero si se totalizan los valores de las exportaciones en los catorce quinquenios para los cuales sí hay estadísticas, se ve que el café ha dado al país más de dos mil millones de pesos, o sea el 66% de la suma total que ingresó al país en esos 110 años por concepto de todas las exportaciones, excluido el oro. Sigue en importancia al café el petróleo, por un valor total de cerca de quinientos millones de pesos, y el 16% del total, a pesar de haberse exportado solamente durante cuatro quinquenios. Entre los seis artículos que mayor aporte han dado a la economía a través de sus exportaciones, se cuentan, en su orden, y después del café y el petróleo, los bananos, los cueros de res, el platino y el tabaco.

Para comprender mejor cómo se desarrolló el café como artículo de exportación, qué posición ocupa hoy día en el comercio exterior de Colombia, y qué perspectivas ofrece esta industria, se estudian los principales renglones de exportación que tuvo Colombia en los siglos XIX y XX, y al hacerlo, se contrastan con el café. De allí se deduce que el petróleo domina sobre el volumen de las exportaciones de Colombia, a tiempo que el café lo hace sobre el valor. Es

éste el único renglón que en el presente siglo ha logrado diversificar hasta cerca de un 25% el valor de las exportaciones y es, en relación con el café, más bien una industria complementaria que competitiva.

Los bananos llegaron a tener buenas perspectivas, pero nunca pasaron del 10% del valor total; su importancia se debe principalmente a lo que este artículo significa para la economía regional de la zona bananera, más bien que desde el punto de vista nacional. En contraste con el café, los precios del banano han tenido una valorización continua, por causas que se estudian. A pesar de que los cueros de res se han exportado tanto tiempo como el café, su porcentaje máximo ha sido únicamente del 17%, y aunque han llegado a constituir un renglón de buenas perspectivas, se han convertido más bien en materia prima de las industrias nacionales.

El platino, en contraste con el café, ha sufrido mayormente durante los períodos de crisis, posiblemente por la forma en grande escala como se hace su explotación y no ha llegado a ser artículo de suficiente importancia en la diversificación de las exportaciones. El tabaco llenó un lugar importante en la economía colombiana a mediados del siglo pasado. Llegó a ser artículo de monoexportación con consumo principalmente en los mercados europeos. El desmejoramiento de su calidad, la competencia de los tabacos finos de Java y de los ordinarios del Brasil, las trabas al comercio exterior, el costo de los transportes y las consecuencias de las guerras civiles, hicieron que este cultivo tuviera una crisis de la cual no se recobró. Su cultivo para el consumo de las industrias nacionales de cigarros y cigarrillos, sin embargo, ha ido en aumento.

La quina tuvo importancia desde la Colonia, pero sólo alcanzó su verdadero auge como artículo de exportación a fines del siglo pasado y en forma muy oportuna, cuando se

precipitó la crisis del tabaco. Siempre se explotó en forma antitécnica y antieconómica y no resistió la competencia de las quinas de las Indias Orientales Holandesas. Otros renglones que han tenido importancia en el comercio exterior han sido los sombreros de paja, el ganado vacuno, el caucho, la tagua, el algodón y el añil. De ellos se habla en este estudio y se comparan con el café.

Las causas principales por las cuales han desaparecido del comercio exterior de Colombia los renglones que en otra época fueron importantes, o no han tenido algunos el desarrollo que sí alcanzó el café, han sido principalmente las siguientes: inestabilidad política, dificultad en los transportes, malas calidades, competencia extranjera, tenencia inadecuada de la propiedad, falta de técnica en la explotación, absorción de la producción para el consumo interno; competencia de los productos sintéticos; terminación de los factores accidentales que les han dado auge.

Colombia cultiva café porque para ello tiene un clima favorable, suelos adecuados, el cultivo se presta para la topografía montañosa de las zonas medias, dispone de suficiente población en esas regiones, ha sabido vencer la dificultad de los transportes, se han vinculado fuertes capitales, y por razón de su calidad, ha contado con mercados mundiales de amplio consumo. La economía cafetera colombiana depende de tres factores: la producción nacional, la producción brasileña y el consumo norteamericano.

Aun que ya desde mediados del siglo XVIII se había comenzado a cultivar el café en Colombia, hacia 1723 en lo que hoy es Norte de Santander, y hacia 1732 en el Cauca, de plantas traídas del Orinoco venezolano, no aparece en la Colonia como artículo importante de producción y no se exporta. Al iniciarse el siglo XIX, y simultáneamente con la emancipación política, surge el café como renglón de producción que ofrece buenas perspectivas. Hacia 1810 co-

mienza a cultivarse en escala comercial, principalmente en Salazar de las Palmas y en Cúcuta.

Al iniciarse los registros estadísticos de exportación en el año de 1834/35, el café tiene poca importancia y lo superan el algodón, los palos de tinte, los cueros, el tabaco y las perlas. La historia de la exportación del café, en relación con el lugar que representa en la economía, se divide en este estudio en diez períodos: PRIMERO, 1834/35-1844/45 en que el café logra desplazar al algodón, pero es un renglón secundario en las exportaciones y sólo llega a representar el 7%; SEGUNDO, 1844/45-1868/69 en que el café consolida su posición y llega a colocarse en segundo lugar como renglón de exportaciones, por encima de la quina, pero que es la era del monocultivo del tabaco, junto al cual el café es más bien una industria naciente de buenas perspectivas ya que sólo llega a representar el 11% del valor de las exportaciones cuando el tabaco alcanza el 55%; TERCERO, 1869/70-1894, marca la época del predominio de la quina, en la cual el café tiene un ligero retroceso, pero que señala, sin embargo, la iniciación del período de expansión del cultivo y fomento de las exportaciones; sólo alcanza a llegar a tercer lugar, después de la quina y el tabaco con el 12%; CUARTO, 1894-1912, período enmarcado por dos años de especial importancia en la historia del café, ya que en 1894 se triplican las exportaciones, y todo parece indicar que en ese entonces el café se coloca en primer lugar como renglón de exportación, y 1912 año en que las exportaciones de café llegan a representar el 66% del valor total; el quinquenio 1910-1914 es fundamental en la historia del café y señala el período definitivo en que domina sobre el comercio exterior con más del 50% del valor total; QUINTO, 1913-1918 favorable para el café, a pesar de la guerra mundial, en que las exportaciones se duplican y representan el 60% del total; SEXTO, 1919-1929, período de postguerra, contradictorio

y de una agitada actividad económica que sufre épocas de crisis y de inflación y que ve cristalizar las aspiraciones de agremiación de los productores; entra entonces el petróleo a diversificar parcialmente las exportaciones; SÉTIMO, 1930-1934, período de crisis aguda para la economía nacional y de crisis para el café; OCTAVO, 1935-1939, período de aumento en las exportaciones y recuperación en los precios lo mismo que de intervención en los mercados mundiales; NOVENO, 1940-1945, nuevo período de guerra, anormal como pocos, en el cual el café llega a representar hasta el 80% de las exportaciones, período que señala la intervención directa en los mercados internos, la caída de los precios en Nueva York, el pacto de cuotas y la recuperación de los precios, lo mismo que el aumento de las exportaciones, al iniciarse el período de postguerra; y finalmente, el DÉCIMO período que se inicia en 1946 con perspectivas muy favorables para la industria cafetera, tanto en sus precios como en el volumen de las exportaciones, pero que es una época incierta de postguerra que impide predecir exactamente qué rumbo tome la política cafetera.

El desarrollo del café como artículo de exportación ha sido lento, gradual y progresivo; no sufre las alternativas violentas de otros renglones de exportación que surgen y desaparecen del comercio exterior en períodos de pocos años. El dominio del café sobre el comercio exterior de Colombia lleva ya cerca de cincuenta años, en contraste con los veinticinco años que duró en el siglo pasado el dominio del tabaco.

De los precios del grano y del volumen de exportación dependen muchos resortes de la economía nacional. El café es el mayor medio de compra de divisas que tiene el país y llega a influir como factor inflacionista o deflacionista sobre los precios según el valor de las exportaciones. Cuando hay abundancia de café el país tiene con qué pagar sus impor-

taciones, se aumenta la producción nacional y se nota una prosperidad general en las actividades económicas que se refleja en las finanzas públicas y privadas, en las acciones industriales y en el volumen del comercio interior. Con buenos precios del café hay prosperidad en las principales regiones agrícolas, se valorizan las propiedades, mejoran los jornales, aumenta el comercio local.

El período de crecimiento más rápido de las exportaciones del café, pero el de menor significado por su volumen, fue el de la iniciación de éstas en la primera parte del siglo pasado. En los primeros treinta años de este siglo las exportaciones aumentan en forma muy rápida y se duplican de un quinquenio para otro, pero al presentarse los últimos diez y siete años de situación agitada para la industria, de violentas alzas y bajas en los precios, intervencionismo mundial, guerra mundial, etc., la rata de crecimiento disminuye. A pesar del aumento extraordinario que en cifras absolutas han tenido las exportaciones de café en la última década, no es éste el período de crecimiento más importante en nuestra industria de exportación en cifras relativas.

Todo parece indicar que el quinquenio 1945-1949 verá llegar el período de predominio máximo del café sobre el comercio exterior de Colombia. Es posible que en este período el café llegue a representar los porcentajes máximos sobre el valor total de las exportaciones. Es posible también que el volumen y el valor de las exportaciones de café sigan en aumento, pero todo señala el arribo a las cifras máximas del café en el comercio exterior, y por consiguiente, su decrecimiento en cifras relativas a partir de 1950. Si las exportaciones de petróleo continúan con un aumento tan marcado como el que han tenido en los últimos años, será más rápida la disminución del porcentaje que el café representa.

La importancia del café sobre la balanza comercial de Colombia es decisiva. En 1945, de cada \$ 100.00 que se

exportaron de Colombia, \$ 74.00 correspondieron al café. De desasir este artículo de la balanza comercial, ésta no se hubiera afectado considerablemente en el siglo pasado, pero en el presente siglo, la sustracción del café hubiera implicado para el país una permanente balanza comercial desfavorable. Una cosecha 10% inferior a lo normal, o una exportación de 515.000 sacos menos, significaría para el país, en la situación que se presentó en 1945, una reducción del 35% en el saldo favorable de su balanza comercial. A medida que se encuentren otros renglones de exportación complementarios al café, o que las industrias manufactureras y otras actividades económicas le den menor importancia al comercio exterior en la economía nacional, disminuirá la influencia decisiva que hoy tiene el café sobre la balanza comercial, y por reflejo, sobre la economía en general. Aun en el supuesto de que el café mantuviera su porcentaje elevado en el valor de las exportaciones, la economía del país sufriría menos quebranto al presentarse una crisis de este artículo si la economía general dependiera menos del comercio exterior, y si la balanza comercial significara menos en relación con la balanza de pagos.

La diversificación de las exportaciones de Colombia, en cuanto se refiere al café, tiene tres aspectos diferentes: a) el desarrollo de renglones de exportación complementarios al café; b) la diversificación de cultivos en las fincas y en las regiones cafeteras para el consumo interno en el país; y c) la diversificación de los mercados externos de consumo del café colombiano.

El estudio del comercio exterior de Colombia por agrupaciones industriales, señala el predominio total del grupo productos vegetales y dentro de éste, del café. De 1913 a 1927 los productos vegetales llegan a representar hasta el 89% del valor total de las exportaciones, y hasta el 97% del tonelaje. De 1928 a 1945, el grupo agrícola llega hasta un máximo

del 85% del valor de las exportaciones, y dentro de éste, el café representa hasta el 99,7% en 1943. Se ve, a través de esta clasificación, la escasa diversificación del comercio exterior de Colombia. En cada grupo predomina un renglón importante: los cueros de res entre los productos animales, el petróleo entre los productos minerales y el café entre los vegetales. Los cambios más importantes se operan en el grupo productos de minas, al iniciarse la exportación del petróleo en 1926, lo cual hace que este grupo llegue a representar hasta el 30% del valor de las exportaciones en 1941.

En relación con los artículos tradicionales de exportación del país en los últimos años, los dos únicos cambios fundamentales se refieren a la aparición de dos nuevos renglones de artículos manufacturados: las telas de algodón, que se colocan en tercer lugar en 1944, por encima del ganado, de los cueros de res, de los bananos y el platino; y los cueros curtidos que aparecen en noveno lugar en 1945. Sólo el petróleo, sin embargo, tiene alguna importancia en relación con el café, y estos dos artículos continúan dominando sobre el comercio exterior.

Entre los renglones de exportación que deben estudiarse detalladamente, bien por el desarrollo que puedan tener o con miras a que constituyan nuevos renglones, se mencionan en este trabajo los siguientes: petróleo, ganadería, productos forestales, metales preciosos, frutas tropicales, caña de azúcar, cacao, maíz, arroz, tabaco, textiles, carbón y artículos manufacturados. Estos últimos comienzan a surgir en Colombia en forma múltiple y en cantidades pequeñas; por tratarse del período inicial de esa tendencia, es difícil predecir cuáles de esos renglones manufacturados puedan llegar a tener verdadera importancia en el comercio exterior. Presentan algunas perspectivas los productos químicos y farmacéuticos, artículos diversos de cuero, tejidos de varios ti-

pos, y, posiblemente, cervezas y cigarrillos; en todo caso puede decirse que Colombia está en una etapa decisiva de su desarrollo económico en que tendrá que resolver si debe y puede ampliar sus industrias y desarrollar otras nuevas para pasar de la etapa de simple elaboración de artículos agropecuarios a una de verdadero auge industrial manufacturero. Otros renglones que deben estudiarse son el maní, el té, la vainilla, las esmeraldas, la yuca y el tung-oil.

Un tanto diferente es el problema de la diversificación de cultivos en la finca cafetera, en contraste con la diversificación de las exportaciones. La diversificación de las exportaciones es asunto que compete principalmente al Gobierno Nacional, y es el Gobierno quien debe acometer su estudio, aunque a la Federación Nacional de Cafeteros le interesa el problema por cuanto pueda afectar el desarrollo de la industria cafetera, y por ello merece su atención. La diversificación de los cultivos en las fincas cafeteras, en cambio, compete principalmente a la Federación de Cafeteros; de aquí que la Federación haya organizado desde 1946 una campaña de diversificación de cultivos, convencida de las ventajas que de ésta derivaría el cafetero.

Entre las plantas que se han ensayado en el Centro Nacional de Investigaciones de Café con el fin de estudiar cuáles de ellas pueden dar a los cafeteros una oportunidad para diversificar sus fuentes de ingresos, se cuentan las siguientes: cacao, ajonjolí, yuca, quina, trigo Adlay, tung-oil, soyas, fique, algodón, caña de azúcar, tabaco, piña, papayos, citrus, dividivi, achiote, guadua, rosella, árboles maderables, plantas forrajeras, plantas de cobertura, crotalarias, frijol, uvas, arracacha, maíz, hortalizas. También se ha recomendado el ensayo de aclimatación y estudio de otras plantas como maní, té, vainilla, mate, barbasco y otras frutas tropicales. También debe tenerse en cuenta la cría de vacunos, de cerdos, aves de corral, ganado lanar o caprino, etc.

El estudio de los renglones de diversificación en las fincas cafeteras debe perseguir el desarrollo de los siguientes grupos: cultivos intercalados para el consumo familiar, cultivos intercalados para venta comercial, explotaciones adyacentes para venta comercial, explotaciones adyacentes para el consumo familiar, y explotaciones adyacentes para la exportación.

La selección de estos renglones tiene que hacerse no sólo desde el punto de vista agronómico, sino teniendo en cuenta también sus perspectivas económicas, sobre las siguientes bases: 1) que se adapten a las condiciones ambientales de las zonas cafeteras; 2) que prosperen en los suelos corrientes en las regiones cafeteras y que no sean especialmente aptos para el cultivo del café; 3) que no compitan con el café en la utilización del capital, del trabajo y de la administración; 4) que puedan recibir beneficios primarios dentro de la zona cafetera; 5) que tengan demanda en los mercados y acceso a los centros de consumo; 6) que sean remunerativos para el cafetero, bien por el valor en sí o porque permitan utilizar elementos de producción que de otra forma permanecerían improductivos; y 7) que hayan sido seleccionados en su rendimiento, estudiados en sus requisitos agronómicos y cuyas prácticas de cultivos hayan sido demostradas al cafetero.

La diversificación de los mercados cafeteros es un problema que de por sí requiere un estudio cuidadoso y de fondo. En los quince años de 1930 a 1945, el porcentaje máximo de la producción cafetera colombiana que consumió Europa fue del 26% y el mínimo que consumieron los Estados Unidos el 71%. En 1938, último año normal anterior a la guerra, Estados Unidos absorbe el 79% de la exportación del café colombiano y Europa el 17%. En 1942 Estados Unidos llega a comprar el 99% de la exportación, y Europa sólo el 0,3%. Al iniciarse la recuperación en 1945,

el porcentaje de Estados Unidos baja al 87% y el de Europa sube al 4,2%. La dificultad que presentan los mercados europeos por el escaso poder adquisitivo de la población, la dificultad en los transportes, las restricciones aduaneras, la competencia de los cafés coloniales, etc., hace difícil el resurgimiento del mercado europeo y complica este problema, de por sí complejo, puesto que ya no se trata de un programa que quede en los marcos nacionales sino que requiere la cooperación internacional.

Para el buen desarrollo de la industria cafetera colombiana, y para la estabilidad económica del país, es indispensable procurar la diversificación de la industria cafetera en sus tres fases: la diversificación de las exportaciones de Colombia en las cuales en 1945 el café dominaba con el 74%; la diversificación de la producción agrícola en la cual, en 1946 el café representaba el 32%; y la diversificación de los mercados externos de consumo, en los cuales Estados Unidos representaba en 1945 el 87%. Sólo ha entrado el país con éxito en la diversificación de una de estas tres fases, la de la producción agrícola. Algo se ha logrado en la diversificación de las exportaciones con el petróleo. La menor diversificación está en el monomercado de los Estados Unidos, lo cual es muy favorable para el país en épocas de bonanza económica, pero excesivamente peligroso en situaciones de crisis.

12

LA ORGANIZACION CAMPESINA

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

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

Palabras pronunciadas como Ministro de Agricultura en la sesión de clausura del Seminario Nacional sobre Reforma Agraria para el Episcopado colombiano, Bogotá, Banco de la República, 12 de julio de 1967.

so, naturalmente, que en esta oportunidad viniera yo a repetir conceptos que expresó el señor Presidente en una forma global sobre el desarrollo colombiano y la reforma agraria.

El hombre sujeto de la reforma agraria integral

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

Yo he pensado algunas veces, y voy a mencionarlo aquí solamente a título ilustrativo, que hay por lo menos doce condiciones esenciales para que el hombre rural colombiano, el campesino, se incorpore activamente al desarrollo, se incorpore activamente a la vida nacional. Algunas son condiciones de trabajo: el campesino aspira, naturalmente, a tener acceso a la tierra, a ser propietario de la tierra; aspira también a tener acceso al trabajo como una fuente de ingreso; aspira a tener acceso a la técnica para que su trabajo rinda más; aspira a tener acceso al crédito, para poder multiplicar su esfuerzo y aspira a tener acceso a los mercados, incluyendo, naturalmente, facilidades de transporte y vías de acceso, para que su trabajo dé fruto y rendimiento

efectivo. Estos cinco aspectos han constituido la doctrina de la reforma agraria integral que inició y propagó en Venezuela, precisamente, el doctor Víctor Giménez Landínez como Ministro de Agricultura y Cría del hermano país, y que ha sido acogida como la tesis en reforma agraria por los organismos interamericanos.

Condiciones de vida indispensables en el sector rural

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

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

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

a la educación, que es la única puerta que realmente le abre perspectivas de progreso.

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

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

Un marco espiritual

Además, el campesino en sus condiciones de vida, necesita también lo que se ha dado en llamar con un gran acierto, los factores espirituales o de espiritualidad de la vida

del campo. Entre ellos debe estar incluida, naturalmente, la recreación sana; poder tener acceso a diversas actividades, a entretenimientos distintos del alcohol y de los vicios, que consumen buena parte de la energía del campesino y, ciertamente, tener una vida religiosa, inquietudes espirituales y una meta distinta de las simplemente materiales.

Seguridad en los campos y organización campesina

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

Deben mencionarse dos factores adicionales a los cuales este Gobierno está dando especial importancia y les atribuye especial trascendencia. Me refiero al factor de la seguridad de los campos. Colombia ha padecido, tal vez más que cualquier otro país de América en esta parte del siglo, de la inseguridad rural, de la violencia, de la saña del hombre contra el hombre y de lo que ésto ha significado. Estas circunstancias han aliviado, infortunadamente, que es en la vida rural colombiana donde está realmente el germen de la nacionalidad y que es allá donde ocurre la violencia, donde el campesino padece y donde se paga el precio de la subversión, como lo ha dicho el señor Presidente.

El segundo factor, para completar estos doce, es el referente a la asociación, a la organización, porque estamos convencidos, como lo están ustedes, que para transformar realmente la vida colombiana, para que el campesino se incorpore activa y dinámicamente a la vida nacional, tenemos que ayudarle a organizarse, tenemos que ayudarle a aso-

ciarse, tenemos que formar asociaciones con sus propios líderes, con su propia iniciativa en un proceso que va a tomar muchos años, pero que tiene que ser un proceso irreversible para que realmente pueda el campesino entrar vigorosamente a esta vida nacional.

Asociaciones de usuarios de los servicios agropecuarios

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

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

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

Labor de la iglesia colombiana en la preparación de líderes rurales

Quisiera mencionar, para terminar y pidiéndoles a ustedes indulgencia por la extensión de estas palabras que aspi-

raban a ser muy breves, dos obras de la Iglesia católica que consideramos esenciales en este proceso de integración de los campesinos colombianos a la vida rural. Me refiero a la labor, y estoy citando solamente dos ejemplos, que ha venido desarrollando el padre Luis María Fernández en la Central de Juventudes, calladamente, en una forma muy eficaz, muy activa, desde su Centro, en La Capilla. Y a la labor de gran impacto, de gran profundidad y de gran alcance que están desarrollando Monseñor Salcedo y sus colaboradores a través de Acción Cultural Popular y de Radio Sutatenza. Cuando quiere un gobierno enfrentarse de lleno y valerosamente a la tarea que el señor Presidente ha anunciado, de darle participación activa al campesino colombiano en estas organizaciones del Estado, es cuando comprende la absoluta necesidad que tiene de usar los líderes campesinos nacidos de la propia entraña campesina, que por un proceso riguroso de selección, de capacitación, de educación, se han venido formando. Ya que son ellos mismos los puntales de avanzada para organizar a sus compañeros en las veredas rurales.

Sin una gran promoción de líderes campesinos, que no se pueden improvisar, ni se pueden hacer de un momento a otro, ese movimiento no podría tener la dinámica que requiere. La actividad de los funcionarios del Estado será, simplemente, promover, ayudar, colaborar, para que esos líderes y esos movimientos y esas asociaciones, bien sean cooperativas, bien sean sindicales, o de cualquier forma que agrupe y asocie a los campesinos colombianos, vayan creciendo, vayan multiplicándose y vayan teniendo un impacto verdadero sobre la reforma agraria, sobre el crédito, sobre el almacenamiento y sobre la asistencia técnica. Por eso quisiera destacar ante ustedes, aunque ustedes lo saben muy bien, y sobre todo ante el país, que ese tipo de obra social en la que se ha venido capacitando al hombre en una forma in-

tegral, como me atreví a delinearlo hace unos momentos, es realmente el fundamento de esa gran transformación social que se está operando en Colombia, que no es de hoy, que viene desde hace algunos años, pero a la cual el Gobierno quiere dar un mayor impulso, vinculando todo el vigor y todo el peso de las organizaciones e instituciones oficiales.

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

Se terminó de imprimir
en los Talleres Gráficos de
T R E J O S H E R M A N O S
en el mes de marzo de 1970,
habiéndose hecho un tiraje
de 2.000 ejemplares en papel de Ediciones.

Diseño del libro y revisión
editorial: Isberto Montenegro

Diseño de la portada: Hortensia Fernández

SERIE PLANEAMIENTO:

Obras Publicadas:

Nº 1

“Desarrollo Social y Reforma Agraria”,
por ANTONIO M. ARCE. 1965. 228 p. US \$ 1.00

Nº 2

“Educación, Investigación y Extensión en
Economía Agrícola”, por ARTHUR T.
MOSHER. 1965. 40 p. US \$ 0.10

Nº 3

“Los Procesos Sociales del Desarrollo
Económico”, por NORBERTO RAS. 1965.
130 p. US \$ 0.80

Nº 4

“Análisis de una Economía Agrícola den-
tro de la Meseta Central de Costa
Rica”, por HERACLIO A. LOMBARDO.
1965. 116 p. US \$ 0.75

Nº 5

“Estructuras Agrarias en la América La-
tina, por FERNANDO SUÁREZ DE CASTRO.
1965. 259 p.
Edición rústica US \$ 2.00
Edición empastada US \$ 2.50

TOMO I Situación de la América Latina
TOMO II El Caso de Colombia
TOMO III El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas

Precio: cinco dólares
(tres tomos)