
LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA. EMPLEO DE LAS ARMAS FISCALES*

Albert O. Hirschman

El progreso económico de los años treinta y cuarenta obedeció ante todo a los grandes avances en la industria manufacturera y en la construcción. A medida que el sector moderno de la economía se expandía rápidamente, se hacían más claros el atraso relativo de la agricultura y el uso de técnicas anticuadas en el cultivo de alimentos y la cría de ganado. Esto dio origen a una nueva línea de política agraria, inspirada en la necesidad de aumentar la oferta de alimentos y dar un uso más racional a los recursos agrícolas disponibles. Por diversas razones, los instrumentos que se escogieron para este tipo de política fueron las medidas fiscales: la renovación social, o la restauración de la ley y el orden a través de la reforma, ya no era un objetivo explícito de alta prioridad. La legislación de la reforma a través de medidas como la Ley 200 había seguido su curso y se había considerado un “fracaso”. Quizá surgió la idea de que el cambio se podía lograr con mayor efectividad mediante incentivos y sanciones que con decretos legislativos y decisiones administrativas. Además, en el período de posguerra empezaron a llegar misiones y expertos extranjeros que no tenían reparos para recomendar medidas tributarias que, incidental o subrepticamente, provocaran cambios en la estructura social del país; pero que temían recomendar directamente esos cambios, en particular a un gobierno conservador.

* Este escrito es un extracto del capítulo 2 del libro *Journeys toward progress. Studies of economic policy-making in Latin America*, New York, Twentieth Century Fund, 1963. Traducción Alberto Supelano.

LA PROPUESTA DE IMPUESTO PREDIAL DE LA MISIÓN DEL BANCO MUNDIAL DE 1949

La idea de usar la tributación para presionar a los terratenientes para que cultivaran sus predios se discutió brevemente al comienzo del primer gobierno de López¹; pero nada se hizo y el instrumento tributario solo se volvió a mencionar quince años después, cuando se publicó la encuesta del Banco Internacional (BIRF, 1950, caps. 5 y 18).

Es claro que la misión, dirigida por Lauchlin Currie, pensaba que la manera de llevar a cabo las actividades agrícolas en Colombia era absurda e injusta: “el uso de la tierra sigue un patrón inusual. En general, los valles fértiles se emplean principalmente para pastoreo, mientras que se cultivan las empinadas laderas montañosas [...] El ganado engorda en los llanos mientras que la gente lucha para subsistir en las montañas” (ibíd., 62-63).

La nitidez de este juicio es un buen ejemplo de las ventajas y las limitaciones de la “nueva visión” de una misión extranjera acerca de un problema. Tiene la ventaja de que el extranjero no conoce o no está acostumbrado a la situación local, que no la entiende en su “necesidad histórica” y que se sorprende e indigna por lo que ve en mayor medida que el reformador local más decidido. Por otro lado, el visitante experto no duda en calificar de absurdo todo orden que no le sea familiar y, quizá más importante, no puede percibir el proceso de cambio que opera en la sociedad que intenta entender. Por ello, el patrón de uso de la tierra en los departamentos centrales de Colombia se presta a la drástica generalización del informe Currie, porque la fotografía de la misión se tomó en un momento muy peculiar de un continuo proceso de cambio. En ese momento prácticamente había terminado la prolongada ocupación de montañas y laderas de la zona central por los colonos y se habían dividido casi todos los latifundios de esa región; por otra parte, aún no se había iniciado en serio la mecanización de la agricultura en los Llanos. Si la misión del Banco hubiese visto la agricultura colombiana veinte años antes, también habría encontrado latifundios en las laderas; y si se proyectasen por otra década las tendencias de los diez últimos años, el cultivo de productos alimenticios e industriales habrá sustituido a la cría de ganado en las llanuras más fértiles veinte años después de publicar el informe.

¹ “Se debe reducir la existencia de grandes propiedades no utilizadas que se pueden cultivar. Con este fin, además de plazos cortos al final de los cuales prescriben los derechos de propiedad, se debe establecer un impuesto progresivo y diferencial que grave más a las tierras ociosas que a las tierras cultivadas”, Declaración sobre política agraria, 4 de abril de 1935, en A. López, *La política oficial*, v. II, p. 60.

La conclusión obvia que se debe extraer de ese patrón de uso de la tierra tan “antieconómico y paradójico” (ibíd., 383) denunciado en el informe Currie es que se requiere un cambio revolucionario: que los campesinos que trabajan en las laderas se apropien de las llanuras y los valles fértiles y que el ganado se críe en las laderas.

Es natural que un informe presentado por el Banco Internacional no recomiende una revolución agraria al gobierno de un país miembro; por ello la terapia recomendada por el informe Currie era benigna en comparación con el potencial revolucionario de su diagnóstico. Proponía un impuesto a la tierra que penalizara la subutilización. El impuesto predial existente del 4 por mil del valor estimado se aplicaría a las tierras que producían un beneficio “normal” o mayor (como ejemplo de rendimiento normal de dos tipos de tierras fértiles se mencionaba el 10% y el 14%); si el rendimiento era inferior, el impuesto predial aumentaría gradualmente hasta llegar al 4% del valor estimado en caso de un rendimiento nulo (ibíd., 385). Además de proporcionar un incentivo directo para una agricultura más intensiva, con esa idea también se buscaba aumentar la carga tributaria para que los terratenientes absentistas vendieran la tierra a los minifundistas y bajaran los precios. Como objetivos gemelos se anunciaron un mejor uso de la tierra y la distribución de la propiedad.

Los cáusticos comentarios del informe sobre la estructura agraria colombiana junto con el carácter aparentemente paradójico de la propuesta –dados los valores de la tierra, los impuestos *aumentarían* cuando el ingreso cayera por debajo de cierto nivel– ejercieron profundo impacto en la opinión pública. Como se pensaba que el informe sería el precursor de la ayuda financiera a gran escala del Banco Internacional, se debía dar a sus propuestas al menos el beneficio de la duda. Sin embargo, en el caso de la propuesta del impuesto predial, la reacción inmediata fue una crítica airada no solo de parte de los terratenientes², sino también de los expertos y administradores fiscales del país. Era fácil mostrar que la propuesta era una pesadilla administrativa: había que establecer beneficios “normales” diferentes para distintas clases de tierras, y excepciones de todo tipo, por ejemplo, a las tierras en proceso de reforestación. Además, de acuerdo con la propuesta, el impuesto se fijaría con base en el “valor corriente de mercado”, pero no aclaraba cómo se determinaría ese valor. El impuesto predial del 4 por mil existente se fijaba con base en los estudios catastrales realizados por el Instituto Geográfico, pero era usual que los valores resultantes de esos lentos estudios fueran muy inferiores a los valores reales de las

² *Revista Nacional de Agricultura*, enero de 1951, 8 y ss.

propiedades, sobre todo después de una década de inflación de guerra y posguerra. Además, los estudios catastrales no cubrían muchas zonas del país, y allí los valores que declaraban los propietarios servían de base del impuesto.

La propuesta merecía entonces el comentario con el que se suele acoger el consejo del experto extranjero: “Sus ideas son excelentes, pero son imprácticas, no funcionan en *nuestro* medio”. Aunque en esta opinión intervienen el chauvinismo oculto y la xenofobia, los asesores extranjeros parecen hacer grandes esfuerzos para merecerla. Una de las razones es que no suelen ser conscientes de las limitaciones políticas que condicionan la formulación de políticas en el país al que prestan asesoría; otra razón es que les gusta *épater* a los nativos con el último artilugio de política. A este respecto, cabe señalar que un ingeniero nunca propondría introducir en un país subdesarrollado un proceso de producción que no haya probado estar libre de “errores” en un país industrialmente avanzado, pero esta muestra de prudencia no es usual entre los asesores en políticas económicas o sociales.

Desde un punto de vista algo olímpico, quizá no sea del todo lamentable la inclinación de los asesores extranjeros a las medidas imprácticas, pues esta debilidad hace posible que los responsables de política nativos modifiquen la propuesta del experto y la *hagan suya* en el proceso. El intento de hacer viable la propuesta de impuesto predial del informe Currie marca las etapas siguientes de la formulación de políticas sobre uso de la tierra en Colombia.

Después de publicado el informe, el gobierno colombiano, de acuerdo con el Banco Internacional, formó un comité para examinar sus recomendaciones. El “Comité de Desarrollo Económico” fue integrado por seis respetados ciudadanos colombianos (tres conservadores y tres liberales). Aunque el Comité mantuvo a Currie como asesor, se pronunció contra la aplicación inmediata del impuesto y aconsejó en cambio fortalecer al Instituto Geográfico y acelerar sus estudios catastrales (CDE, 1951, 114-116). En realidad, Currie presentó al Comité una versión muy revisada de su propuesta original³. Limitó el plan a las tierras fértiles según la calificación del Instituto y redujo a la mitad la tasa de progresión contemplada en el informe del Banco. Además, ahora enfrentó el problema de establecer un avalúo realista de las tierras y propuso que se basara en la declaración de los propietarios; para que las declaraciones fueran veraces, estipuló que el Estado podría comprar cualquier propiedad pagando el 140% del valor declarado. Pero aunque en general los consejos de Currie tenían

³ Documento inédito proporcionado al autor por Lauchlin Currie.

mucho peso en el Comité, la idea fue archivada en ese momento y recomendó el paquete usual de medidas de *fomento agropecuario*: estudios topográficos, crédito agrícola, asistencia técnica, almacenamiento y distribución, e *incentivos* tributarios para aumentar el nivel de cultivo de las tierras. Solo en última instancia, si fracasaban todos estos programas, “el gobierno considerará la posibilidad de establecer un impuesto a las tierras agrícolas subutilizadas” (ibíd., 116-117).

Así terminó el episodio de la misión del Banco Internacional, ¿Se debería condenar, como uno de los muchos casos de asistencia técnica fallida, de una recomendación de los expertos a la que se puso oídos sordos por ser impráctica o porque ignoraba “la debilidad —si no la total ausencia— de fuerzas sociales y políticas que pudieran inducir a la coalición gobernante a hacer las concesiones necesarias?” (Baran, 1952, 89).

A la luz de la evidencia posterior, ese veredicto sería muy duro. El informe del Banco tuvo varios méritos: 1) mantuvo viva la discusión sobre el mejoramiento de la estructura agraria y el uso de la tierra en condiciones políticas muy adversas; 2) trasladó la atención del enfoque puramente jurídico del problema, que durante mucho tiempo fue indiscutible, a la posibilidad de promover el cambio mediante sanciones e incentivos financieros; y 3) la formulación de una propuesta concreta llevó a entender las principales dificultades prácticas del intento de usar el instrumento tributario para fines de reforma agraria.

INTENTOS PARA LOGRAR UN AVALÚO REALISTA DE LA TIERRA

La discusión sobre la propuesta tributaria puso en claro que el principal obstáculo para el uso efectivo y equitativo de la política fiscal era el problema de la valoración. En Colombia, la tierra no solo está gravada por el impuesto predial del 4 por mil ya mencionado, cuyo recaudo es la principal fuente de ingresos municipales; existe, además, un impuesto nacional al patrimonio (a su valor neto) que aumenta progresivamente del 1,35 por mil al 15 por mil en el caso de que la propiedad gravable supere un millón de pesos, de modo que en teoría, los grandes latifundios deben pagar un impuesto cercano al 2% anual, una tasa que debería ser suficiente para ejercer la presión para utilizarlos, arrendarlos o venderlos que pretendía la propuesta de Currie. A esa misma conclusión llegaron dos expertos de las Naciones Unidas que estudiaron el sistema fiscal del país en 1951:

se pidió al Comité de Desarrollo Económico que abogara por un impuesto predial especial a las tierras subutilizadas. Los autores del presente informe

consideran que el Comité tomó la buena decisión de no recomendar ese impuesto sumamente complicado que quizá no se podría establecer sin dar facultades discrecionales excesivas a la administración pública. En circunstancias normales, el impuesto al patrimonio, bien aplicado y basado en avalúos realistas de la tierra, da incentivos suficientes para un cultivo adecuado de la tierra, especialmente en el caso de los grandes terratenientes contra quienes se dirigía el impuesto predial especial (Naciones Unidas, 1952, 52).

Esta recomendación refleja la racionalidad de los autores del informe de las Naciones Unidas, uno británico y otro holandés. Pero deja de parecer tan racional una vez se entienden los problemas que dificultan el avalúo realista de la tierra.

Primera, los obstáculos técnicos para la labor catastral son enormes en un país montañoso con malas comunicaciones y un clima caprichoso; los aguaceros irregulares, incluso en la llamada estación seca, hacen intransitables las carreteras de modo frecuente e impredecible. Aunque la fotografía aérea es un valioso logro técnico, su utilidad en Colombia es limitada porque la nubosidad casi permanente cubre grandes e importantes zonas del país. Esta dificultad se ha podido superar en parte gracias a un avance técnico adicional, la fotografía infrarroja a gran altitud, que permite fotografiar el terreno a través de la bruma o de nubes poco densas. Estados Unidos ha dado ayuda técnica para fotografiar el país desde el aire, pero solo a pequeña escala, y el avance ha sido lento.

En algunos países se hicieron buenos estudios catastrales incluso antes del invento de la fotografía aérea, por supuesto. Pero la tarea de hacer esos estudios y estimar el valor de mercado de cada finca es más difícil en un país subdesarrollado donde la tierra es de propiedad privada. Presupone un numeroso grupo de topógrafos competentes, incorruptibles y valerosos, y un órgano legislativo dispuesto a hacer las apropiaciones necesarias para esta labor. Además, se requiere que no haya inflación, o hacer reavalúos frecuentes o usar mecanismos de indexación. El rápido desarrollo económico y la urbanización también afectan profunda y diferencialmente el valor de las tierras. En Colombia —un país con terratenientes poderosos (no solo los hacendados, sino también los numerosos y políticamente influyentes propietarios de fincas cafeteras medianas y pequeñas), una administración local débil, una alta inflación y un rápido desarrollo económico— no se ha podido establecer entonces un avalúo realista de la tierra en todo el país a través de estudios catastrales.

Esta es una conclusión muy grave porque parece excluir el uso de la tributación para persuadir a los terratenientes de que utilicen plenamente sus tierras y, con ello, se dé una solución pacífica y gradual

al problema de los latifundios subutilizados. Esta situación llevó a T. Lynn Smith a decir que en América Latina es mucho más fácil tener una revolución que un impuesto predial efectivo (citado en Barraclough, 1963, 41).

Sea o no más fácil que una reforma, siempre *ES más fácil imaginar una revolución*; porque “solo” requiere el derrocamiento violento de ciertos grupos gobernantes, un choque frontal, mientras que la reforma requiere una combinación especial de circunstancias, una secuencia de pasos en el curso de los cuales los grupos dirigentes aceptan o no se oponen abiertamente a la reducción de sus privilegios.

Así concebida, la reforma es una maraña de intrigas que solo tiene posibilidades de éxito si se usan con liberalidad los métodos más arteros de negociación, como la intimidación, la amenaza, la voluntad expresa de recurrir a la violencia, la sorpresa y el engaño, etc. Algunos de ellos se emplearon en abundancia, pero de modo errático, en el siguiente período de la historia colombiana: la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla.

El general llegó al poder como resultado de la creciente tendencia de la facción conservadora gobernante a establecer una dictadura sectaria. No solo empezó a perseguir liberales sino también a grupos conservadores disidentes, y fue cada vez más incapaz de apaciguar el malestar rural; por ejemplo, gran parte de los extensos llanos del oriente de Bogotá quedó bajo control de las guerrillas. El general Rojas Pinilla prometió poner fin a la lucha partidista y a la persecución política y persuadió a algunas fuerzas guerrilleras, no a todas, para que depusieran las armas. Después de una breve luna de miel durante la cual se restablecieron algunas de las libertades antes suprimidas, en particular la de prensa, se hizo claro que el nuevo régimen intentaba perpetuarse en el poder. Elaboró una ideología vagamente populista, antioligárquica y en pro de los desvalidos, de tinte peronista, claramente animada por un profundo resentimiento contra los tradicionales círculos privilegiados de la sociedad colombiana. Aunque su formulación de políticas solía pecar de ineptitud, tuvo un protagonista muy recursivo, aunque irresponsable, en el ministro de finanzas, Carlos Villaveces, quien pronto ganó fama por sus numerosos decretos sorpresivos, que contenían pequeñas puyas o duros ataques a la posición financiera de las clases propietarias. En su deseo de imponer mayores cargas fiscales a los terratenientes, ignoró la recomendación de las Naciones Unidas de mejorar los estudios catastrales ampliando el personal del Instituto Geográfico. Con su típica impaciencia y buscando atajos, emitió dos decretos. El primero, de septiembre de 1953, ordenó un

alza automática del valor de todas las tierras acorde con el aumento del costo de vida desde la fecha del último avalúo⁴. Antes de que cesara la tormenta de protestas contra este edicto, dio una contraorden, a comienzos de 1954, cuando dispuso que en adelante el avalúo de los predios rurales se basaría en la declaración de los propietarios ante las juntas municipales de catastro. El decreto contenía la amenaza de que el valor declarado por el propietario sería la base del pago que haría el Estado si la propiedad llegaba a ser expropiada. Este era el atajo que Villaveces buscaba. ¿Por qué preocuparnos por el incesante y frustrante trabajo de levantar el catastro de todo el país, predio por predio, cuando podemos intimidar al propietario pidiéndole que nos diga el valor real de su tierra?

Ya señalamos que Currie defendió ese mismo atajo en 1951, pero propuso que el Estado tendría derecho a adquirir propiedades pagando el 140% del valor declarado. Villaveces radicalizó esta propuesta y decidió que el 100% era suficiente.

La idea de obligar a ser honesto mediante la amenaza de expropiación al valor auto declarado es antigua⁵. Pero no funcionó, como tampoco la amenaza de futura expropiación de la Ley 200, en ambos casos debido a lo que nuestros estrategas en armas atómicas llaman credibilidad de la amenaza. Cuando el Estado tiene que pagar las expropiaciones en efectivo, como ha sido siempre la norma en Colombia, la capacidad para adquirir grandes extensiones de tierra, incluso a bajo precio, es muy restringida y es ingenuo suponer que los terratenientes no lo saben. Además, cada terrateniente considera poco probable que el gobierno decida expropiarlo a *él*—y, de todos modos, tiene un buen amigo abogado, con buenas conexiones en Bogotá— así que, ¿por qué preocuparse?

No obstante, las opiniones sobre el efecto de la medida de Villaveces están divididas. Se ha informado que en algunas regiones tuvo el efecto deseado de elevar los avalúos a niveles más realistas. Pero, en conjunto, la interrupción de la labor del Instituto Geográfico causó muchos perjuicios y hay evidencia de que el valor de los latifundios más grandes estaba tan subvalorado al final del régimen de Rojas Pinilla como al comienzo. Así, a pesar de la palabrería ocasional sobre la reforma agraria y de la amenaza velada de los decretos de Villaveces, los terratenientes “oligarcas” no sufrieron en la época de Rojas Pinilla, mientras que los industriales y los inversionistas en

⁴ Decreto 2.317 de 1953, art. 20.

⁵ En un memorándum proporcionado al autor por el director de estudios catastrales de Colombia, el doctor Alberto Pardo Pardo, se señala que se remonta a la época de Servio Tulio, rey de Roma.

activos empresariales sufrieron un rudo golpe con la derogación en 1953 de un apreciado y lucrativo privilegio: la exención del impuesto de renta a los dividendos. Este trato diferencial quizá obedeció a que la camarilla de Rojas Pinilla sentía mayor resentimiento contra el mundo impenetrable y arrogante de la riqueza industrial y bancaria antioqueña que contra el hacendado anacrónico. Además, muchos de sus miembros —procedentes de la clase media baja— estaban consumidos por la ambición de volverse terratenientes, y, sobra decir, que esta ambición se hizo realidad, y de modo más conspicuo en el caso de Rojas Pinilla. No es sorprendente que se abstuvieran de imponerse cargas tributarias a sí mismos.

Este hecho es más que anecdótico, porque revela un cambio fundamental que ocurrió en Colombia con el vigoroso desarrollo económico experimentado desde los años treinta: la propiedad de la tierra se volvió una inversión popular entre la clase media en expansión, y así los hacendados consiguieron aliados importantes en la defensa de sus intereses. La propiedad de tierras y ganados, aún apreciada por el prestigio que otorgaba y la protección que prometía contra la depreciación de la moneda y contra la propensión a despilfarrar los ahorros en gastos suntuarios también se hizo atractiva por razones más “modernas” (López, 1939, 524-525). La compra venta de tierras y ganados volvió a atraer a los inversionistas porque la tributación efectiva sobre las tierras y sus rentas se había retrasado en comparación con la pesada y progresiva tributación del ingreso proveniente de la industria y el comercio. Era fácil declarar pérdidas en las transacciones de ganado, y las personas con altos beneficios gravables provenientes de actividades no agrícolas podían utilizarlas para reducir sus obligaciones tributarias totales. Así, aunque la progresiva industrialización y urbanización del país creó la necesidad de una mayor productividad agrícola, también dio lugar a unos tipos de acción individual que eran un obstáculo para satisfacer esa necesidad⁶.

Este retraso de la productividad no importaba demasiado mientras el país tuviera un creciente y continuo ingreso de divisas como resultado del rápido aumento de los precios del café: los alimentos y las materias primas agrícolas necesarias se podían comprar fácilmente en el extranjero. Pero cuando el mercado del café se desplomó en 1954, y las divisas volvieron a ser una mercancía escasa cuya asignación estaba

⁶ No se puede determinar exactamente la importancia cuantitativa de esas acciones en el conjunto de la agricultura colombiana. En el mercado actuaban fuerzas poderosas en pro de un mejor uso de la tierra. Pero se sabía que la clase media estaba comprando tierras y que los industriales usaban las transacciones de tierras y ganado para evadir impuestos, y este hecho es importante en nuestro contexto.

sometida a un control riguroso, era inevitable preguntar: ¿por qué el país no puede satisfacer por sí mismo sus necesidades de productos tales como algodón, oleaginosas, cebada, cacao e incluso ganado? ¿Por ejemplo, por qué en 1956 tuvo que gastar cien millones de dólares, una sexta parte del total, en importaciones agrícolas? (Ministerio de Agricultura, 1958, 41).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Baran, P. "On the political economy of backwardness", *The Manchester School*, enero de 1952, reimpreso en Agarwala, A. N. y S. P. Singh, eds., *The economics of underdevelopment*, Bombay, Oxford University Press, 1958.
2. Barraclough, S. "Major land tenure problem of Latin America", Latin American USOM's Seminar on Agrarian Reform, Washington, International Cooperation Administration, 21-24 de febrero de 1963.
3. BIRF. *The basis of a development program for Colombia*, Washington, International Bank for Reconstruction and Development, 1950.
4. CDE. *Informe final*, Comité de Desarrollo Económico, Bogotá, Imprenta del Banco de la República, septiembre de 1951.
5. López, A. "El retorno a la tierra", *Revista Nacional de Agricultura*, agosto de 1939.
6. Ministerio de Agricultura. *Memoria al Congreso Nacional 1957-58*, v. I, Bogotá, Imprenta Banco de la República, 1958.
7. Naciones Unidas, "Report and recommendations on the tax system of Colombia with a short chapter on budget presentation and procedure", New York, United Nations Technical Assistance Programme, 1952.