

TIERRAS BALDÍAS Y COLONIZACIÓN

EPISODIO 32

Agustín Codazzi, la Comisión Corográfica y las tierras baldías

Roberto Junguito Bonnet

Al iniciarse el año de 1850 un acontecimiento trascendental fue la convocatoria a la Comisión Corográfica, encabezada por Agustín Codazzi. Según la reseña en Wikipedia, se trataba de un proyecto científico impulsado por el gobierno de la República de la Nueva Granada (Colombia hoy en día), cuya dirección se encargó al ingeniero militar italiano Agustín Codazzi. El objeto de la Comisión era llevar a cabo una descripción completa de la Nueva Granada y levantar una carta general y un mapa corográfico de cada provincia de la república con los correspondientes itinerarios y los detalles particulares. Tuvo igualmente intereses económicos, entre ellos, la búsqueda y el reconocimiento de riquezas naturales, sentar las bases para la construcción de vías de comunicación, impulsar el comercio internacional, y fomentar la inmigración y la inversión extranjera. La Comisión realizó sus trabajos en dos etapas: la primera, entre 1850 y 1859, dirigida por Agustín Codazzi, y la segunda, entre 1860 y 1862, por Manuel Ponce de León, por la muerte de Codazzi en una de sus expediciones, en los alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Entre 1845 y 1849 el presidente Tomás Cipriano de Mosquera dispuso las bases administrativas e institucionales para llevar a cabo la empresa científica que supondría el trabajo de la Comisión Corográfica. Al enterarse de que Agustín Codazzi había salido de Venezuela al exilio en 1849, Mosquera se puso en contacto con él. A partir de las reuniones que celebraron, surgió la idea de realizar un proyecto similar al que Codazzi había emprendido en Venezuela, pero de mayores proporciones. No solamente debería incluir la descripción física y política del territorio neograna-

dino, sino de sus gentes, sus recursos, su infraestructura y su economía. Y, si bien Mosquera terminó su período presidencial unos meses después de su encuentro con Codazzi, recomendó a su sucesor, José Hilario López, celebrar el contrato para iniciar la empresa.

En el acuerdo celebrado entre los gobiernos de la Nueva Granada y Codazzi (1849) se contempló la realización, entre otras, de dos tareas fundamentales. Primero, la corografía del territorio nacional, y segundo, la construcción de las cartas cantonales y provinciales. Fue de esta manera como, entre 1850 y 1859 la Comisión recorrió 12.000 kilómetros de los Andes, las costas del Pacífico y del Atlántico, el istmo de Panamá y los Llanos Orientales para elaborar 130 mapas manuscritos e impresos, aproximadamente 2.000 láminas construidas a partir de los viajes de la expedición y diferentes relatos de carácter etnográfico, que se incorporaron en la obra *Peregrinación de Alpha*, escrita por Manuel Ancízar.

En las *Memorias* de Codazzi publicadas por el Banco de la República se informa que había nacido en Italia el 12 de julio de 1793, que entre 1810 y 1813 asistió a varias escuelas militares, que participó en batallas militares y que, a los 20 años adquirió el grado de mariscal de campo del ejército italiano. A los 23 años emprendió un viaje a varios países del Báltico. Posteriormente viajó de Constantinopla a Baltimore en los Estados Unidos, después a México, y de allí a las Antillas, para terminar en Venezuela. Entre 1818 y 1822 combatió a los españoles y ayudó “a cualquier empresa de los insurgentes”. Cuando había regresado de Bogotá luego de haber vencido a los españoles en la Batalla de Boyacá, Codazzi conoció a Bolívar.

Se sabe también por sus *Memorias* que Páez y el Congreso venezolano lo encargaron en 1830 de hacer el levantamiento de planos y cuadros estadísticos del Estado, los cuales, argumentaba, eran una empresa de primera importancia para Venezuela; terminó la tarea en 1838, por lo cual se dedicó a trazar el mapa de las trece provincias venezolanas. Codazzi llevó a París la obra para entregarla a la imprenta y regresó después a Venezuela.

El trabajo encargado a la Comisión Corográfica buscaba sentar las bases de la prosperidad de la Nueva Granada. Entre los objetivos se contemplaba realizar “una obra, acompañada de diseños, describiendo la expedición geográfica en sus marchas y aventuras, las costumbres, las razas en que se divide la población, los monumentos antiguos y curiosidades naturales, y todas las circunstancias dignas de mencionarse”. Asimismo, se solicitó especificar los “tipos” de población que habitaba en cada provincia y caracterizar las plantas que se encontraran, así como resaltar su utilidad comercial. Otro de los objetivos más importantes fue la construcción científica de los mapas para representar verazmente el territorio de la nación.

En las *Memorias* se presentan mayores detalles sobre el proceso de vinculación de Codazzi y sobre el alcance de la Comisión. Se informa que en 1845 el propio presidente Mosquera buscó a Codazzi para que viniera a la Nueva Granada a emprender la medición del país como lo había hecho en Venezuela. Para hacer atractivo el ofrecimiento, en julio de 1848 lo nombró profesor de la Escuela Militar Superior de Bogotá, pero solamente hasta enero de 1849 Codazzi se puso a las órdenes de Mosquera y arribó a Bogotá. En las conversaciones con Mosquera se convinieron los temas que debería abordar la Comisión: el atlas contendría 52 mapas de las provincias, mapas geológicos, cartas hidrográficas, datos relativos a temperaturas, clima, labores referentes a industrias nacionales, comercio extranjero, variedades de maderas, productos naturales importantes, el mundo animal, cuadros históricos y mapas de países limítrofes, rutas y demás. Las *Memorias* resaltan que la sucesión en la presidencia no implicó modificación de la propuesta porque el nuevo presidente acogió el proyecto, “que tuvo una solemne confirmación en un instrumento firmado el 1.º de enero de 1850”. En este contrato Codazzi se comprometió a levantar el relieve del país y trasladarlo a mapas en el curso de los siguientes seis años; en el mismo documento se incorporaban como miembros de la Comisión al historiador Manuel Ancízar y al dibujante Carmelo Fernández.

El 1.º de enero de 1850 se iniciaron los trabajos y estudios de la Comisión Corográfica. Fueron varias sus expediciones. En la primera sus integrantes recorrieron la denominada “ruta chibcha”, que los condujo a las provincias de Vélez, Socorro, Soto, Ocaña, Santander y Pamplona, gran parte de la cordillera Oriental. En 1851, en la segunda expedición, los miembros de la Comisión continuaron en dirección nororiente para completar los mapas de las provincias visitadas en la primera expedición. En la tercera, en 1852, el viaje se dirigió al noroccidente a las provincias de Mariquita, Medellín, Córdoba, Antioquia y Cauca. Investigaron, además, la posibilidad de hacer navegable el río Cauca. La cuarta expedición partió a principios de 1853 con la meta de completar el mapa de la parte baja del río Magdalena; en el viaje de regreso se exploró el valle del río Patía y se visitaron las provincias de Túquerres, Pasto y Popayán, lo mismo que el valle del río Cauca. En la quinta, a finales de 1853, los integrantes visitaron la provincia del Chocó, en la cual se estudió la posibilidad de generar un canal de comunicación entre los océanos Atlántico y Pacífico a través del río Atrato.

En la sexta expedición, en 1855, se realizó el levantamiento del mapa de la parte baja del río Bogotá y en la séptima, en 1856, las investigaciones de la comisión se concentraron en el oriente de Bogotá, en las provincias de Cundinamarca, Casanare y el territorio de San Martín. Igualmente se levantó el mapa de gran parte del curso

del río Meta. La octava expedición, en 1857, estudió las cabeceras del río Magdalena y describió las riquezas arqueológicas de la cultura San Agustín. La novena, a principios de 1858, se ocupó del trazado del camino entre Facatativá y Beltrán. Y en la décima expedición, a finales de 1858, se recorrieron las provincias de Santa Marta, Riohacha y Cartagena.

Codazzi murió en la aldea del Espíritu Santo el 7 de febrero de 1859. Como lo anota Felipe Pérez (1863) en su *Jeografía física y política de los Estados Unidos de Colombia*, a Codazzi lo arrebató la tierra malsana del Valle de Upar en el momento preciso en el cual iban a empezar los trabajos relativos a los estados de Magdalena y Bolívar. Por esta razón, como se analiza más adelante, la información de estos resulta de inferior calidad a la de los otros estados. Pérez también informa que, en julio de 1861, Tomás Cipriano de Mosquera, quien otra vez se desempeñaba como presidente, lo encargó de “la confección general de los testos” de la Comisión.

Una de las más importantes labores de la Comisión para el conocimiento del país y las tareas de los gobiernos fue la identificación de las tierras baldías de propiedad del Estado. Felipe Pérez fue designado para culminar esta labor luego de la muerte de Codazzi. En comunicación del 30 de enero de 1862, transmitida por intermedio del entonces secretario de Hacienda, Rafael Núñez, al agente representante en Colombia del Comité de Tenedores de Bonos, Pérez manifestó que todos los estados que formaban parte de los Estados Unidos de Colombia (antigua Confederación Granadina), disponían de grandes extensiones de tierras baldías, sobre las cuales hizo detallado análisis del tipo de terrenos en donde estaban localizadas y de los cultivos que se podrían desarrollar.

En el Cuadro 10 (véase p. 634) se resume la información provista por el representante de la Comisión Corográfica, información tomada del libro *New Granada: Its Internal Resources*, publicado por J. D. Powles (1863), quien se desempeñaba como presidente del Comité de Tenedores de Bonos Hispanoamericanos. Powles estaba encargado, además, de recoger dicha información debido a que, como se analizó en un episodio previo de este libro, en la renegociación de la deuda externa de Colombia en 1861 se convino hacer lo que denominaba un “sacrificio pecuniario” del principal de las obligaciones de la deuda externa colombiana a cambio de tierras en lo que eran, entonces, los Estados Unidos de Colombia. Esta información se completa con la obtenida de la propia *Jeografía* de Felipe Pérez publicada en 1862-1863.

El cuadro señala que hacia 1860 existían cerca de 103 millones de hectáreas de tierras baldías en los Estados Unidos de Colombia, que correspondían al 77% de la superficie del país, que en ese entonces incluía a Panamá como uno de sus estados. Se resalta que el estado con una mayor cantidad de tierras baldías, tanto en términos absolutos como relativos, era el Cauca, que en ese entonces era de gran

tamaño porque incluía al Caquetá, el territorio más extenso de Colombia. Al otro extremo aparece que los estados en donde ya se había asentado la población, con menor número de tierras baldías disponibles, era el Tolima, en el cual ya se había desarrollado el cultivo del tabaco, así como Santander, desarrollado con base en la agricultura de pequeñas propiedades. La población del país según el censo de 1851 se aproximaba a los 2,2 millones de habitantes. Cuando se calcula la disponibilidad de tierras baldías por habitante resulta que se podrían repartir 47 hectáreas por habitante y que los departamentos de menor capacidad de redistribución de baldíos eran Santander y Tolima, precisamente en los cuales la agricultura había tenido mayor desarrollo.

Las dos últimas columnas del cuadro consignan la información relacionada con el desarrollo de la agricultura y la ganadería, recogidas por la Comisión Corográfica, y publicadas en la *Jeografía* de Felipe Pérez. Allí se registran las cabezas de ganado vacuno en cada uno de los estados, un número total similar al de la población colombiana, por lo cual es posible deducir que dicha actividad había tenido un gran desarrollo.

La Comisión no estimó la superficie cultivada en productos agrícolas, pero registró los datos de los cultivos más frecuentes en las diversas regiones e identificó que, en todas, el maíz era una de las principales bases de la alimentación, seguido por la yuca, el plátano en las tierras más cálidas y la papa en las zonas más frías. En otras palabras, la base de la alimentación continuaba siendo la reseñada desde la época de la Conquista. En la *Jeografía* de Felipe Pérez se presenta, por lo demás, una detallada información sobre los bosques, las resinas, las plantas medicinales y los frutales en cada uno de los estados de Colombia.

REFERENCIAS

- Banco de la República (1973). *Memorias de Agustín Codazzi*, Archivo de la Economía Nacional, Bogotá: Talleres Gráficos del Banco de la República.
- Pérez, Felipe (1863). *Jeografía física y política de los Estados Unidos de Colombia*, Bogotá: Imprenta de la Nación.
- Powles, John Diston (1863). *New Granada: Its Internal Resources*, Londres: A. H. Baily and Co. Cornhill, James Ridgeway, Piccadilly.
- Wikipedia (s. f.). “Comisión Corográfica” [en línea], disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_Corogr%C3%A1fica

EPISODIO 33

Tierras baldías y deuda externa, 1861

Roberto Junguito Bonnet

Como se ha analizado, e inclusive lo traté en mi libro *La deuda externa de Colombia en el siglo XIX: cien años de incumplimiento* (Junguito, 1995), los países de la Gran Colombia obtuvieron créditos externos, principalmente en Inglaterra y en Holanda, para adquirir los armamentos y financiar la guerra de Independencia frente a España. Los préstamos contratados entre 1820 y 1822 por Francisco Antonio Zea y en 1824 por los señores Arrubla y Montoya constituyeron lo que se conoce como la deuda externa colonial de la Gran Colombia. Con la disolución de esta entidad política en 1830, el servicio y amortización de la deuda fue asumida por los tres países en proporción a su población relativa; la Nueva Granada se hizo cargo de la mitad del saldo de las obligaciones contraídas y de los intereses pendientes. Las dificultades fiscales impidieron el servicio oportuno de la deuda y obligaron a repetidas refinanciamientos a lo largo del siglo XIX, principalmente en 1845, 1861, 1873 y 1896.

Este episodio se refiere a la renegociación de la deuda de 1860 a 1861. Más concretamente a las tierras baldías que la Nueva Granada se ofreció a entregar a los tenedores de bonos en pago de una porción de la deuda externa vigente. De acuerdo con la correspondencia diplomática, se recuerdan los antecedentes que llevaron a José de Francisco Martín, enviado extraordinario y plenipotenciario ante los reinos de Francia y Gran Bretaña encargado de reestructurar la deuda colonial con los tenedores de bonos, a plantear el tema de las tierras baldías como parte de la renegociación. Igualmente, se describen las indagaciones que hizo posteriormente el representante de los tenedores de bonos, John Diston Powles, con respecto a la disponibilidad de tierras baldías en Colombia y al potencial de los recursos naturales para aprovechar

los bonos de baldíos entregados a los tenedores de la deuda a cambio de una parte de esta, luego de consolidarse la renegociación de la deuda en 1861.

Estas indagaciones se consignaron en un documento muy poco conocido en Colombia titulado *New Granada: Its Internal Resources*, cuyo autor fue Powles (1863) y que contiene una visión muy completa sobre el potencial de la agricultura colombiana y las perspectivas del país a mediados del siglo XIX. Antes de analizar el contenido del informe de Powles (1863), es oportuno recordar que la idea de sustituir deuda externa con los tenedores por bonos de tierras fue elaborada, propuesta y acordada por José de Francisco Martín. Según se desprende de la correspondencia diplomática (Junguito, 1995: 87-90), Martín, de acuerdo con las autorizaciones del Congreso y el mandato del presidente Ospina Rodríguez, tuvo, entre otras tareas, la de convenir con los tenedores de bonos una reestructuración de la deuda pública externa, además de lograr, en el ámbito político, que las potencias europeas se vincularan a un tratado de garantías y neutralidad del istmo de Panamá. Ante los disturbios ocurridos en el istmo las autoridades granadinas temían que, de acuerdo con la correspondencia diplomática de la época y en palabras del propio enviado plenipotenciario, “tal vez la actual Administración de Estados Unidos tenían la intención de usurpar abiertamente el territorio del istmo, pero teme a la reacción europea”.

Esto llevó al plenipotenciario a promover la suscripción del tratado y a estimular la inmigración de europeos a Panamá mediante su colonización y asentamiento en tierras baldías. Una forma de lograrlo y de ayudar a resolver simultáneamente el problema del servicio y amortización de la deuda externa, sería mediante la entrega de bonos de tierras baldías a cambio de una porción de la deuda externa. En la correspondencia del año 1857 aparecen un conjunto de cartas de Martín solicitando que se clarificasen los límites del estado de Panamá y se dictasen las disposiciones para precisar que las tierras baldías (incluyendo la isla de Manzanillo, de donde partía el ferrocarril) eran propiedad de la Nueva Granada y, en ningún caso, de la Panamá Railroad Company. Consideraba que este paso era procedente para plantear a los tenedores de bonos la estrategia del cambio de parte de la deuda externa por tierras baldías (Junguito, 1995: 88-90).

De acuerdo con el libro de Powles (1863: 86-87), la primera vez que se hizo pública la intención del gobierno de entregar tierras baldías a cambio de la deuda externa fue el 27 de febrero de 1858 en una carta dirigida por el ministro de Hacienda, Ignacio Gutiérrez, a los señores de Baring Brothers y Compañía. En esa carta se afirmaba que la república poseía propiedades de gran valor que requerían desarrollarse en el tiempo y que los acreedores podrían cooperar en dicho propósito promoviendo la

inmigración de trabajadores industrioses para generar los recursos suficientes para atender el servicio de la deuda; mientras eso no sucediese, “los recursos de la Nueva Granada se quedarían cortos para permitirle a esta satisfacer las obligaciones que estaban presionando sobre la Tesorería”.

La realidad del proceso de renegociación de la deuda fue que José de Francisco Martín consiguió que, efectivamente, en el artículo 5.º del convenio de 1860 con los tenedores de bonos se estableciera:

En consideración a las concesiones hechas por los tenedores de vales según este Convenio, el gobierno asignará tierras baldías pertenecientes a la Confederación, en el modo siguiente: treinta hectáreas (equivalentes a 75 acres) por cada vale de 100 libras esterlinas de la actual deuda activa i de la deuda que se creará por el Artículo 1 (correspondiente a la capitalización de intereses atrasados), i 16 hectáreas (equivalentes a cerca de 40 acres) por cada vale diferido de 100 libras esterlinas (Junguito, 1995: 109-111).

En el prefacio de su libro, Powles (1863) explica que en el curso de la renegociación de la deuda los tenedores de bonos de la Nueva Granada se vieron obligados a hacer sacrificios pecuniarios en favor del gobierno de la Nueva Granada, a cambio de lo cual recibieron de parte del gobierno una asignación grande de tierras en esa república. Informa que la cantidad de tierra adquirida de esta forma por los tenedores de bonos ascendía a 1.724.420 hectáreas, cerca de cuatro millones de acres. Las tierras correspondían a baldíos (*waste lands*) disponibles en todo el territorio de la república y no únicamente en la provincia de Panamá. Por eso solicitaba información de visitantes ingleses y colombianos, así como de fuentes oficiales, conocedores todos de la disponibilidad y calidad de las tierras en las diferentes regiones del país.

En el libro (Powles, 1863: 52-57, 88, cuadro) se presenta información cuantitativa detallada, aunque algo inconsistente, sobre la disponibilidad de tierras baldías en las diferentes regiones del país, tomadas de la Comisión Corográfica, así como la consignada en una carta de José de Francisco Martín a los tenedores de bonos. Estimaba la Comisión Corográfica que, en 1862, los Estados Unidos de Colombia disponían cerca de 100 millones de hectáreas de tierras baldías. Esto significa que más del 70 % de la superficie del país era baldía. En el caso concreto del estado de Panamá, los baldíos eran 4,6 millones de hectáreas (Powles, 1863: 90-92). El intercambio de tierras baldías por deuda se realizó, aunque la entrega no se circunscribió al estado de Panamá.

REFERENCIAS

- Junguito, Roberto (1995). *La deuda externa en el siglo XIX: cien años de incumplimiento*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Banco de la República.
- Powles, John Diston (1863). *New Granada: Its Internal Resources*, Londres: A. H. Baily and Co. Cornhill, James Ridgway, Piccadilly.

EPISODIO 34

Los recursos naturales de los Estados Unidos de Colombia

Roberto Junguito Bonnet

Una de las formas de asignar las tierras baldías en la Nueva Granada fue a cambio de la amortización tanto de obligaciones de la deuda interna como de la deuda exterior. La Ley 13 del 11 de junio de 1823 determinó que el Poder Ejecutivo promovería la inmigración de extranjeros europeos y estadounidenses, preferiblemente labradores y artesanos, y que para dicho propósito podría destinarse hasta tres millones de hectáreas del Estado.

En el *Registro Oficial* de 1830 se mencionan resoluciones de entrega de baldíos para la construcción del camino del Quindío. En ese mismo año se autorizó igualmente la entrega de baldíos a cambio de vales de la deuda consolidada. En la recopilación de Pombo (1845) se hace referencia a la Ley 4.^a del 16 de marzo de 1832, mediante la cual se autorizó la distribución de 500.000 fanegadas de baldíos en Casanare a extranjeros o nacionales que se radicasen allí. Sin embargo, solo fue hasta la renegociación de la deuda externa en 1861 cuando se convino, de manera formal, que se harían enajenaciones de tierras baldías a cambio de vales de la deuda exterior, como se consigné en el artículo 5.^o del acuerdo con los tenedores de bonos. La cantidad de tierra adquirida de esta forma ascendía a 1.724.420 hectáreas de tierras baldías (*waste lands*), disponibles en todo el territorio de la república

Este acuerdo, como se trató en el episodio anterior, llevó al *chairman* del Comité de Tenedores de Bonos de Hispanoamérica, J. D. Powles, a investigar a fondo cuáles eran las tierras baldías disponibles en las regiones de lo que para entonces eran los Estados Unidos de Colombia, así como la calidad de las tierras, los climas y

las condiciones meteorológicas, así como el uso potencial para desarrollar diversos cultivos. La metodología utilizada por Powles para obtener la información e identificar las tierras más adecuadas para el establecimiento de migrantes se basó en dos fuentes principales. Por una parte, hizo consultas formales con las autoridades colombianas, tanto en el exterior como en Bogotá, e investigó los reportes de la Comisión Corográfica, cuyas estimaciones sobre el total de las tierras baldías y su distribución en los diferentes estados de la Unión, así como los principales cultivos que se podrían desarrollar, fueron reseñados con anterioridad.

Simplemente cabe recordar que, según la Comisión, habría cerca de 106 millones de hectáreas de baldíos distribuidas en los diferentes estados. De acuerdo con Powles, el objeto era establecer una compañía que reclamase las tierras baldías adquiridas para mejorar la explotación de los recursos naturales disponibles con el apoyo de los conocimientos, el capital y la maquinaria de los inmigrantes europeos, e inducir gradualmente dicha inmigración. En un artículo de prensa en el *Daily News* del 20 de octubre de 1861, hizo alusión al tema afirmando que la gran característica de la Nueva Granada era la variedad de climas, en donde se podía asentar tanto la población local como los europeos.

El libro de Powles (1863) transcribió el reporte de la Comisión que le hiciera llegar el propio Rafael Núñez, de autoría de Felipe Pérez, en el cual se describían y cuantificaban los baldíos en cada uno de los estados, al igual que sus características y su potencial productivo. En el caso de las tierras en la provincia de Vélez de 1856, a título de ejemplo, se comprobaba que se trataba de extensiones sanas para la salud de los migrantes campesinos europeos, que el cultivo del maíz era el más extendido y que había suficientes terrenos cubiertos de bosques para explotar y hacer siembras de frutales y plantas medicinales de diversos tipos. Era una zona, además, con un potencial industrial importante y con recursos de minería, como las esmeraldas de Muzo.

Adicionalmente, se consignó un extenso informe de José María Samper —quien para ese entonces se desempeñaba como secretario de la legación de Colombia en Francia—, fundamentado en la Comisión Corográfica, para señalar que existían cerca de cien millones de hectáreas de baldíos, de las cuales unas veinte millones eran aptas para la colonización inmediata. Sin embargo, mencionaba zonas que no eran susceptibles de colonización porque estaban muy habitadas, como la meseta entre Bogotá y Pamplona, o porque en las tierras calientes del Tolima se había desarrollado el cultivo del tabaco. Tampoco recomendaba la colonización en tierras bajas y cálidas poco saludables, no adecuadas para los europeos.

Entre las regiones sugeridas por Samper seleccionaba las de la Sierra Nevada de Santa Marta, o las montañosas de Antioquia, Tolima, los alrededores de Ocaña, y aun los bordes de la cordillera hacia el río Meta, en la entrada de los Llanos al oriente de Bogotá. En términos de la eventual organización de una compañía, mencionaba establecer 50.000 migrantes en quinientas hectáreas de baldíos en la región de la Sierra Nevada de Santa Marta. Otro funcionario, Luis Bernal, secretario de la legación de la Nueva Granada en Londres, por su lado y por su conocimiento de los territorios, formuló recomendaciones concretas para establecer la compañía en el Estado de Santander, en los alrededores de Zapatoca, Vélez, Girón y Bucaramanga, región en la cual se dio, efectivamente, una migración alemana.

Tal vez la información más desconocida incluida en el libro —aunque de naturaleza cualitativa— y probablemente la más convincente para los futuros agricultores migrantes, fue la que se refiere a los diversos viajeros ingleses que habían vivido en diversas regiones de la Nueva Granada y ofrecían sus opiniones sobre el potencial de la agricultura en los Estados Unidos de Colombia. Casi todos ellos respondieron un cuestionario enviado por Powles en el cual se les preguntaba: 1) en qué regiones de la Nueva Granada se encontraban tierras en donde el clima era suficientemente temperado para que migrantes europeos pudiesen radicarse y emprender actividades agrícolas; 2) cuáles cultivos y actividades podrían desarrollarse con mercados para su venta y, 3) qué ruta deberían tomar los migrantes para llegar a sus tierras de destino.

En el Cuadro 11 (véase p. 635) se resumen las opiniones de los entrevistados, incluyendo distinguidos colombianos, como José María Samper y José de Francisco Martín. De allí se deduce que todos los ingleses que habían conocido la Nueva Granada, lo mismo que los colombianos, consideraban que los diferentes estados de la Unión contaban con tierras baldías fértiles y suficientes para establecer explotaciones agrícolas rentables, en regiones amables para la salud de los migrantes europeos que se radicasen allí. Al revisar las opiniones consignadas en el cuadro se encuentra que, a juicio de los entrevistados, en varios territorios del país se podría realizar una colonización europea y, con preferencia, en las zonas de montaña por su buen clima.

El sitio de mayor atracción para la colonización era, sin duda, la Sierra Nevada de Santa Marta, seguida de la meseta cundiboyacense y del Estado de Santander. Aunque en el libro de Powles se mencionaron y se analizaron las posibilidades de tierras baldías en el Cauca y en Panamá, fueron pocos los entrevistados que recomendaron dichos estados; por razones de clima en Panamá y por la distancia de la costa en el caso del inmenso territorio del Cauca, que incluía el Guaviare y el Amazonas.

REFERENCIA

Powles, John Diston (1863). *New Granada: Its Internal Resources*, Londres: A. H. Baily and Co. Cornhill, James Ridgway, Piccadilly.

EPISODIO 35

Aníbal Galindo y las tierras baldías

Roberto Junguito Bonnet

Aníbal Galindo fue uno de los hombres públicos colombianos más influyentes en materia económica y jurídica durante la segunda mitad del siglo XIX. Su pensamiento económico sobrevivió en su libro *Estudios económicos y fiscales*, publicado en 1880. En la sección titulada “Limitaciones de dominio: adjudicación de tierras baldías” abordó uno de los temas —como se ha visto ya— más controversiales y de mayor trascendencia para el desarrollo de la agricultura en el país. En su exposición argumentó, de acuerdo con el *Diario Oficial*, que hasta 1874 se habían realizado concesiones de baldíos por un total de 3.318.500 hectáreas, con adjudicaciones efectivas de 1.159.592 hectáreas, y que solamente 100.000 hectáreas se habían destinado a ocupantes y cultivadores del suelo.

La cifra de concesiones de baldíos coincide de cerca con la de 966.000 hectáreas del Código Fiscal de 1873. En esta publicación (p. 163) se presenta una lista de las concesiones a los estados que en ese momento formaban la Unión: Antioquia, 60.000; Bolívar, 60.000; Boyacá, 109.000; Cauca, 140.000; Cundinamarca, 80.000; Magdalena, 107.000; Santander, 120.000; Tolima, 40.000, y Panamá, 80.000, más 150.000 que se habían cedido por mandato del artículo 11.º del acto adicional a la Constitución del 21 de enero de 1865.

En el Código se resaltaba que, de acuerdo con la Constitución, las tierras baldías se concedían para el pago de la deuda pública, para nuevos pobladores y para la compensación y el auxilio a las empresas que abrieran nuevas vías de comunicación. Se reconocieron como válidos los títulos de concesiones de tierras otorgados antes de la Constitución a antiguos militares y a sus herederos. De otra parte, con posterioridad a la expedición del Código Fiscal, se aprobó la Ley 61 de 1874, con normas para la asignación de baldíos, reforzadas y complementadas en el proyecto y en la

Ley 48 de 1882, promovida por el mismo Aníbal Galindo unos años más tarde. Entre los principales artículos de la ley de 1874 se destacan los siguientes:

Art. 1.º. Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, i establezca en ellos habitación i labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, en cualquiera que sea su extensión.

Art. 2.º. Si se establecieren en tierras baldías dehesas de ganado o siembras de cacao, café, caña de azúcar u otra clase de plantaciones permanentes, el colono, además de adquirir la propiedad que se le concede por el artículo anterior, tendrá derecho a que se le adjudique gratuitamente una porción del terreno adyacente, igual en extensión a la parte cultivada. El Poder Ejecutivo fijará las reglas que deberán observarse para facilitar a los colonos la demarcación i adjudicación de dicho terreno adyacente.

Art. 3.º. En el caso de que los pobladores de tierras baldías demarquen por sí mismos los terrenos en que se establezcan, encerrándolos con cercas firmes i permanentes, capaces de impedir el paso de bestias i ganados, cada colono adquirirá la propiedad de todo el terreno comprendido dentro de sus cercas.

Art. 4.º. Los colonos que estén en posesión de tierras baldías serán considerados propietarios de las porciones cultivadas i 30 hectáreas adyacentes a dichas porciones. Se entenderán como poseedores los que hayan fundado habitaciones i cultivos permanentes por más de cinco años de posesión continua.

Art. 5.º. Cuando en una misma localidad se establezcan varios pobladores i en la prosecución de sus trabajos se ocasionaren disputas, la autoridad política encargada de la administración del distrito o correjimiento a que corresponda la localidad, a solicitud escrita o verbal de cualquiera de los pobladores, hará comparecer ante ella a los individuos entre quienes se haya suscitado la disputa, i si no pudiere lograr que éstos se avengan amigablemente, procederá, previa inspección ocular del terreno, a demarcar provisionalmente los límites dentro de los cuales cada uno de los colonos puede continuar sus trabajos. El funcionario encargado de hacer la demarcación dejará constancia de todos los incidentes de ella en un expediente, que remitirá al Presidente o Gobernador del Estado o Prefecto del Territorio para su aprobación.

Art. 6.º. Los terrenos incultos en que se ejecuten trabajos pacíficamente por mas de un año, se reputarán baldíos para el efecto de que los colonos que los ocupen sean considerados como poseedores de buena fe i no puedan ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil u ordinario.

A pesar de las regulaciones, Galindo consideraba que la mayoría de los baldíos se habían distribuido a “propietarios parásitos”, quienes simplemente esperaban el “plusvalor” de la tierra por el progreso social. Se preguntaba si las tierras agrícolas de los pequeños campesinos estaban mejor cultivadas que las de los grandes; cómo

se comparaban los rendimientos y mejoras por tipos de propiedad; cuáles eran las condiciones de arrendamiento y cuáles los jornales diarios pagados a los trabajadores. Las respuestas a los interrogantes anteriores deberían utilizarse para guiar las decisiones de asignación de los baldíos. En su concepto, el derecho de propiedad sobre la tierra se fundamentaba exclusivamente en la utilidad pública y la tierra pertenecía efectivamente a la comunidad, tal como lo sostenía en sus escritos John Stuart Mill.

Con base en sus reflexiones, Galindo enumeró un conjunto de principios para la adjudicación de baldíos. Estos eran: 1) que todo el que ocupare o cultivase una extensión cualquiera en un baldío era el dueño legítimo de esa extensión; 2) que es de libre acceso del hombre la tierra inculca; 3) que la propiedad sobre la tierra inculca es condicional a que el dueño la mejore y, 4) que una buena ley agraria debería dar un término a la reversión del dominio de las tierras inculcas a la comunidad.

En su condición de senador de los Estados Unidos de Colombia, Galindo propuso entonces al Congreso, en 1878, un proyecto de ley sobre baldíos que promulgaba estos principios, que fue aprobado y se convirtió en la Ley 48 de 1882, conocida como la “Ley Galindo”, según relata Alberto Mendoza (2011) en su libro *Anibal Galindo: protagonista del siglo XIX*. Fue una ley agraria para “impedir la feudalización de las tierras baldías y alcanzar la defensa y protección de las colonias agrícolas de trabajadores libres amparados contra la avaricia y la rapacidad de los que querían reducirlos a la esclavitud”. Entre los enunciados notables de la ley se encontraban algunos de los ya anotados, que bien vale la pena transcribir:

- La propiedad de las tierras baldías, cualquiera que sea su extensión, se adquiere por el cultivo. El Ministerio Público ampara de oficio la posesión de esas tierras y a sus poseedores y cultivadores.
- Los cultivadores de tierras baldías, establecidos con casa y labranza, serán considerados poseedores de buena fe; no podrán ser privados de la posesión, sino por sentencia distada en juicio civil ordinario.
- Las tierras baldías se tendrán como tierras de uso público. Su propiedad y dominio no prescribirán en ningún caso.
- En juicios de propiedad del terreno, el actor deberá exhibir títulos legales de la propiedad de la tierra que reclama con una antigüedad de diez años por lo menos.
- En caso [de] que el cultivador pierda el juicio de propiedad, no será despojado del terreno que ocupa sino después [de] que haya sido indemnizado por el valor de las mejoras puestas en el terreno, como poseedor de buena fe.

— Los terrenos baldíos que la nación enajene por cualquier título, volverán gratuitamente a ella al cabo de diez años, si no se establece en ella alguna industria, agrícola o pecuaria.

Galindo argumentaba que si esta clase de legislación hubiera regido desde 1821, muy distinto habría sido el progreso de la agricultura y la condición social, política y económica de la república; que, en vez de esas inmensas regiones asignadas a propietarios para impedir el acceso a la tierra a los colonos y contratarlos más bien como trabajadores, se tendrían centenares de miles de propietarios cultivadores y la riqueza agrícola sería muchas veces mayor. La Ley 48 de 1882 efectivamente consignó los principios y objetivos de Galindo expresados atrás, como se aprecia a continuación:

Art. 1.º. La ley mantiene el principio de que la propiedad de las tierras baldías se adquiere por el cultivo, cualquiera que sea la extensión, y ordena que el Ministerio Público ampare de oficio a los cultivadores y pobladores en la posesión de dichas tierras, de conformidad con la Ley 61 de 24 de junio de 1874.

Parágrafo. Para adquirir gratuitamente una porción de terreno adyacente, igual en extensión a la ocupada con dehesas de ganado, conforme al artículo 2.º de la Ley 61 de 1874, se necesita que dicha porción ocupada esté cubierta de pastos artificiales. Los dueños de dehesas de ganado establecidas en pastos naturales de los terrenos baldíos sólo tendrán derecho al uso de éstos mientras estén ocupados.

Art. 2.º. La propiedad del terreno cercado por los colonos del modo como se expresa en el artículo 3.º de la Ley 61 de 1874, no se extenderá a una porción mayor del doble de la que esté cultivada.

Art. 3.º. Los cultivadores de los terrenos baldíos, establecidos en ellos con casa y labranza, serán considerados como poseedores de buena fe, y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario.

Art. 4.º. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.519 del Código Civil.

Art. 5.º. En el juicio plenario de propiedad del terreno, único admisible contra los cultivadores de terrenos baldíos, establecidos en ellos con casa y labranza, el actor deberá exhibir los títulos legales de propiedad de la tierra que reclama, que tengan una antigüedad de 10 años, por lo menos, y en los cuales se expresen con toda claridad los linderos del terreno que reclama como suyo.

Art. 6.º. Aun en el caso de que el cultivador pierda el juicio de propiedad, no será desposeído del terreno que ocupa, sino después [de] que haya sido indemnizado del valor de las mejoras puestas en el terreno, como poseedor de buena fe.

Parágrafo 1.º. Las mejoras a que se refiere este artículo consisten en los desmontes, empalizadas, cultivos y habitaciones, cuya estimación se hará por peritos, como lo determina el Código Judicial de la Unión en los Territorios, y el Judicial del Estado, en donde se haya hecho la adjudicación.

Parágrafo 2.º. Mientras no se haya efectuado el pago, valor de las mejoras, se carece de derecho para pedir el lanzamiento.

Art. 7.º. Los Agentes del Ministerio Público amparan de oficio a los cultivadores de las tierras baldías, debiéndose reputar á dichos Agentes como parte legítima en los juicios de propiedad que contra ellos se promuevan.

Art. 8.º. Los terrenos baldíos que la Nación enajene por cualquier título vuelven gratuitamente á ella al cabo de 10 años, si no se estableciere en tales terrenos, durante ese tiempo, alguna industria agrícola o pecuaria.

Parágrafo. Los reglamentos del Poder Ejecutivo determinarán de antemano, y con toda fijeza la relación entre la extensión adjudicada y la que debe cultivarse ú ocuparse con ganados, para conservar aquella, pero en ningún caso se fijará menos de la décima parte de la porción adjudicada.

Art. 9.º. Los terrenos baldíos que por cualquier título se adjudiquen, quedan sujetos a las servidumbres necesarias para el cómodo uso y goce de los terrenos que quedan como baldíos y que requieran esa servidumbre.

Art. 10.º. En toda adjudicación de tierras baldías, por cualquier título que ella se haga, se entenderán expresamente salvados los derechos de propiedad de los ocupantes, los cuales serán amparados contra los adjudicatarios, en los términos de la presente ley.

Art. 11.º. En toda adjudicación de tierras baldías que comprenda una extensión de más de mil hectáreas, el agrimensor que haga las operaciones de mensura y levantamiento de planos, deberá determinar la posición astronómica del terreno por longitud y latitud de uno de sus puntos sobre cualquiera de los linderos.

Art. 12.º. En ningún caso podrá adjudicarse á un mismo individuo o Compañía una extensión de terreno mayor de cinco mil hectáreas; ni a diversos individuos ó entidades, en extensión continua, una superficie mayor de cinco mil hectáreas, pues siempre deberán dejarse, entre una y otra porción, lotes alternados, por lo menos de igual extensión á los adjudicados, que la nación reserve exclusivamente para cultivadores. En todo caso, se exigirá también que el perímetro del área que haya de adjudicarse sea tal, que su mayor longitud sea próximamente igual a su mayor anchura.

Art. 13.º. Las tierras baldías que existen en las cordilleras que sirven de límites a dos o más Estados, y entre los centros poblados de cada Estado y los ríos navegables, que sean vías nacionales, se reservan para aplicarlas exclusivamente a los objetos siguientes:

1.º. Para el fomento de nuevas poblaciones;

2.º. Para adjudicaciones á cultivadores, y

3.º. Para el fomento de las vías de comunicación.

Art. 14.º. El Poder Ejecutivo dictará todas las disposiciones necesarias para que esta ley tenga su debido cumplimiento. Ordenará que ella y de las disposiciones vigentes de la Ley 61 de 1874 y sus concordantes, se haga una adición especial, la cual será distribuida gratuita y profusamente en todos los pueblos de la República, para que llegue a conocimiento de los cultivadores y pobladores de tierras baldías.

Art. 15.º. Lo dispuesto por la presente ley no afecta los derechos adquiridos por los adjudicatarios ó compradores de tierras baldías, de acuerdo con las disposiciones sobre la materia vigente cuando se hizo la adjudicación ó venta.

La ley fue dada en Bogotá el 24 de agosto de 1882 y lleva, entre otros, la firma de Aníbal Galindo como presidente del Senado de Plenipotenciarios, de Miguel Samper como ministro de Hacienda y de Francisco Javier Zaldúa como presidente.

REFERENCIAS

- Estados Unidos de Colombia (1873). *Código Fiscal de los Estados Unidos de Colombia*, Ley 106 del 13 de junio de 1873, Edición Oficial, Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.
- Galindo, Aníbal (1880). “Limitaciones de dominio: Adjudicación de tierras baldías”, en *Estudios económicos y fiscales*, Bogotá: Imprenta a cargo de H. Andrade.
- Galindo, Aníbal (1900). “Contra la feudalización de las tierras baldías: Ley Galindo”, en *Recuerdos históricos*, Bogotá: Imprenta La Luz.
- LeGrand, Catherine (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mendoza Morales, Alberto (2011). *Aníbal Galindo: protagonista del siglo XIX*, Ibagué: Secretaría de Educación del Tolima.
- Parsons, James (1979). *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*, Bogotá: Carlos Valencia Editores.

EPISODIO 36

La colonización antioqueña en el siglo XIX

Roberto Junguito Bonnet

Este episodio se concentra en el proceso de colonización antioqueño durante el siglo XIX, particularmente en su segunda mitad, y se fundamenta y tiene como fuente básica la reconocida obra de James Parsons (1979), cuyo título es precisamente *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*. La investigación surgió de la tesis doctoral de Parsons para la Universidad de California y fue publicada inicialmente en inglés en 1949. La primera edición en español la realizó la Academia Colombiana de Historia en 1950; un año más tarde, el Banco de la República la reeditó dentro de la colección Archivo de la Economía Colombiana.

En un episodio anterior se hizo referencia a que, durante la Colonia, Juan Antonio Mon y Velarde, oidor de la Gran Audiencia y gran reformador de la estructura agraria, minera y monetaria antioqueña, fue enviado como juez visitador a la provincia de Antioquia en 1785 y que entre sus preocupaciones figuró como prioridad el desarrollo de la agricultura en Antioquia y el acceso a la tierra para realizar un proceso exitoso de colonización. Allí se recuerda que en sus memoriales a la Real Audiencia relacionados con la fundación de nuevas poblaciones, Mon solicitaba aclarar las disposiciones relacionadas con el régimen de tierras y las concesiones de baldíos. En 1786 buscó los medios y la expedición de regulaciones para facilitar el acceso a la tierra de los nuevos pobladores.

En este episodio se describe el proceso de colonización antioqueña en la época republicana, especialmente en el occidente de Colombia durante la segunda mitad del siglo XIX, y la enajenación de baldíos a los colonos, es decir, la que Parsons denomina en un capítulo de su libro “la colonización antioqueña moderna”. El autor inicia su recuento relatando lo sucedido hacia 1789, cuando los antioqueños

oriundos de Rionegro y Marinilla, deseosos de colonizar nuevas tierras y fundar poblaciones, investigaron la forma de conectar a Medellín con Mariquita y de dirigir la atención hacia las tierras de los “valles altos de Sonsón”. Informa que en 1797 se construyeron las primeras casas bardadas; que hacia 1808 se comenzaron a explorar terrenos al otro lado de la cordillera, en la parte alta del río La Miel, hacia Mariquita; y que fundaron y colonizaron los alrededores de Abejorral.

Agrega que los movimientos políticos y económicos durante la Independencia no frenaron las corrientes migratorias, y pone el ejemplo de que ya en 1817 un grupo de más de 195 familias solicitó permiso al gobernador para fundar una población en Sabanalarga, arriba de Salamina, población esta última fundada en 1825. Neira se fundó en 1843 y Manizales en 1848. La fundación de estas poblaciones y la colonización de las tierras en sus alrededores tuvo que ver con la firma González, Salazar y Cía., sucesora de la Concesión Aranzazu, que había confirmado en 1828 las concesiones de baldíos a su nombre en dichas regiones. En el libro se destaca que las 12.000 “fanegas” dadas a la ciudad de Manizales fueron distribuidas de a diez para cada uno de los individuos residentes en el momento del contrato.

El proceso de colonización continuó con la fundación de Chinchiná y de Santa Rosa de Cabal. Las tierras de Manizales y Santa Rosa fueron rápidamente pobladas entre 1850 y 1880. Los adjudicatarios de tierras de los veteranos de la guerra civil y sus herederos llegaron a recibir diez hectáreas y el resto cinco; las normas vigentes prohibían enajenar o transferir las tierras a individuos que poseyeran más de treinta en la región, para evitar concentrar la tierra en pocas manos. A juicio de Parsons, esta legislación se tradujo en una sociedad de agricultores pequeños en las nuevas tierras colonizadas.

Posteriormente se refiere a la colonización de las provincias del Quindío y la fundación de Pereira, que originalmente se denominó Nuevo Cartago; habla de la fundación de Salento en 1843, que para 1866 se había convertido en corregimiento y obtenido una concesión de 12.000 hectáreas de baldíos; y comenta que la primera colonia puramente antioqueña en el Quindío fue Filandia, fundada en 1878. Por su parte, la fundación de Armenia y Circasia datan de 1889, en tanto que la de Montenegro fue en 1892. Con el surgimiento del cultivo del café, la colonización se aceleró y a comienzos del siglo XX surgieron poblaciones como La Tebaida, Caicedonia y Sevilla.

El proceso en el Quindío y en el norte del Valle no estuvo exento de conflictos sobre la propiedad de la tierra. Parsons ofrece de ejemplo los enfrentamientos por los derechos de posesión de los colonos en la gran región que iba desde Calarcá hasta Bugalagrande en el Valle, debido a la reclamación de tierras por parte de los hermanos Palominos, quienes se decían dueños de estos terrenos en virtud de una

cédula real de 1641. Destaca asimismo un flujo de inmigración antioqueña que se dirigió desde 1850, a través de la cordillera, hacia las selvas del Tolima, en donde se fundaron poblaciones como Fresno en 1856, Soledad (en la actualidad Herveo) en 1860, y Santo Domingo en 1866. Otras colonias se desarrollaron hacia 1860 en las poblaciones y los alrededores de El Líbano, Lérída y Manzanares, y algunas familias de Sonsón y Aguadas fundaron la nueva población de Pensilvania.

Por último, Parsons clasifica en cinco tipos los adjudicatarios que, con posterioridad a la Independencia, podrían recibir baldíos no ocupados ni reclamados, de acuerdo con las regulaciones vigentes: los que recibían tierras por títulos de heredad, como sucedió con la cédula real de 1641 descrita atrás; los compradores de bonos del gobierno que recibían a cambio baldíos, como era el caso de los tenedores de bonos de la deuda exterior, también mencionados en secciones anteriores de este libro; las enajenaciones para la fundación de nuevas poblaciones; las concesiones para la construcción de caminos y obras públicas, como en el caso de las tierras para la apertura del camino del Quindío hacia Ibagué; y las realizadas a los gobiernos provinciales.

En el Cuadro 12 (véase p. 636) se reproduce una tabla del libro de Parsons en la cual se registran las concesiones de tierras baldías hechas por el gobierno nacional para el desarrollo de las poblaciones de colonización antioqueña descritas en los párrafos anteriores en Antioquia, Antiguo Caldas y Tolima en el período 1835-1914. Las concesiones de baldíos en el período 1835-1873 alcanzaron las 248.120 hectáreas, que corresponden al 21 % del total de concesiones efectivamente adjudicadas desde la constitución de la Nueva Granada, que llegaron a 1.159.592 hectáreas, según las cifras publicadas en 1874 en el *Diario Oficial*, con lo cual queda clara la gran importancia que desde mediados del siglo XIX adquirió la colonización antioqueña en el occidente del país.

La realidad es que la colonización antioqueña se distinguió no solo por el volumen de tierras baldías en las que convirtieron los bosques en las planicies y laderas del occidente de Colombia y, concretamente, en Antioquia, el antiguo Caldas y el Tolima para cultivar maíz, frijoles, caña de azúcar, plátano, cacao, vainilla, arroz, algodón, pastos y, sobre todo, el café, sino también, y muy importante, porque dio lugar al asentamiento en pequeñas fincas, en una estructura democrática de la propiedad. Al respecto vale la pena citar textualmente a Parsons (1979):

Desde la introducción del cultivo del café, el patrón de la ocupación antioqueña ha cambiado aún más de su primitiva orientación minera hacia una escala agrícola en pequeño. La tradición de una clase de hacendado independiente, cuyo título a unas pocas hectáreas de tierra ha sido la ambición de todo campesino, se ha acomodado admirablemente a la economía del cultivo del café. Muchos de los cultivadores en pequeño han continuado proveyendo su propia

subsistencia con parte de sus fincas disponiendo a veces de ligera superproducción de plátanos, maíz o de frutos del huerto que llevan al mercado vecino. El dicho común *maíz comprado no engorda* acentúa sencillamente el papel de la granja independiente (p. 145).

Parsons concluye que la extrema parcelación de las tierras de la colonización antioqueña en las nuevas tierras volcánicas al sur y al oeste de Colombia, la naturaleza profundamente quebrantada de la región, el orgullo de los cultivadores de café y el espíritu de autonomía libre e independiente se combinaron para “producir este caso rarísimo de una sociedad de pequeños propietarios en un continente dominado por un latifundismo latino tradicional” (1979: 134).

REFERENCIA

Parsons, James (1979). *La colonización antioqueña en el occidente colombiano*, Bogotá: Carlos Valencia Editores.

EPISODIO 37

La agricultura en las *Memorias de Hacienda*, 1850-1875

Roberto Junguito Bonnet

Al secretario de Hacienda Manuel Murillo Toro correspondió, en 1850, el inicio del régimen del desestanco del tabaco, por lo cual el principal tema relacionado con la agricultura en su *Informe de Hacienda* tuvo que ver con la puesta en marcha del régimen de libertad de siembra, producción y el comercio del tabaco. Propuso entonces eliminar el impuesto sobre la siembra en los siguientes términos:

Desde el día 1 de enero del corriente año cesó el monopolio del cultivo de este importante vegetal i al terminar el año económico será también libre su comercio en el interior de la República, quedando así satisfechas las exigencias de la opinión i el voto casi unánime de las Cámaras lejislativas de 1848 i 1849. La desaparición de esta pingüe, i segura renta deja por supuesto en mui angustiado predicamento nuestro Erario nacional; pero sean cuales fueren los apuros i economías a que este paso nos sujete es preciso sostenerlo ya hasta tanto que la esperiencia con sus severas lecciones no nos haya demostrado la inexactitud de los cálculos de los que con tanto tesón se empeñaron en la abolición corriendo el peligro de entregar sin contrapeso alguno en manos de algunos pocos capitalistas la más lucrativa especulación del país. Una vez dado el paso, forzoso es sostenerlo, i tal es la opinión bien decidida del Presidente de la República i la mía; pero debe completarse la obra abrogando a la mayor brevedad posible, en los primeros días de vuestra presente reunion, los impuestos que gravan la siembra i la esportacion de este artículo. Si la abolicion de la venta ha tenido por objeto poner este importante ramo de industria al alcance de la clase pobre i laboriosa de los campos, i promover así la riqueza nacional, i el comercio, es preciso seguir con decision i confianza esta teoría haciendo completo el beneficio, completa la libertad de la industria; de esta manera la esperiencia que hagamos será tambien

completa. Os pido, pues, la pronta e inmediata abolicion del gravoso impuesto sobre las siembras, i al efecto os presento un proyecto de lei sobre el particular.

Dicho proyecto simplemente establecía: “Desde el día de la publicación de la presente lei no se cobrará en la República impuesto alguno sobre la siembra i cultivo del tabaco, quedando así reformado el artículo 1.0 de la lei de 12 de junio de 1849, sobre el cultivo i el comercio del tabaco”. El secretario informaba también de la venta del inventario de la firma Montoya y Sáenz en Ambalema:

El contrato con la casa de Montoya i Saenz ha tenido también por objeto facilitar la amortización de la deuda que en especie grava la Factoría de Ambalema por el empréstito de ciento veinte i cinco mil pesos que en mil ochocientos cuarenta i uno hicieron al Gobierno los Señores Powles, Illinworth i Compañía, en que tiene un cuarenta por ciento la espresada casa de Montoya i Saenz.

Las tierras baldías también fueron tema del secretario Murillo Toro. En el *Informe de Hacienda* al Congreso de 1850 sometió un muy detallado proyecto de ley sobre baldíos, en el cual se determinaba que se podían vender por dinero o por obligaciones de renta sobre el Tesoro del 16 %. Aclaraba las reglas para su adjudicación a los poseedores de baldíos cultivados y/o dedicados a la ganadería, según la antigüedad de su posesión, lo mismo que para la adjudicación a los interesados mediante remates y compras. En la fundamentación de la ley se puntualizaba:

Los baldíos de la República constituyen un precioso recurso para amortizar la Deuda nacional i la única base efectiva en que habrán de fundarse los futuros planes de inmigración. Por el sistema actual no solo no se consigue la amortización de la Deuda en cantidad provechosa, sino que se disipa un fondo de riqueza cada día más precioso, i se compromete el porvenir del país en materia de recursos fiscales i de inmigración.

El tema continuó siendo centro de atención de los secretarios de Hacienda en años posteriores. En la *Exposición* de José María Plata ante el Congreso de 1854, mostró gran preocupación por la situación fiscal del gobierno nacional, y entre las formas para solucionarla mencionó la conveniencia de reducir la deuda exterior mediante el canje por tierras baldías. Al respecto anotaba:

[...] la enajenacion de tierras baldías a título gratuito debe estar sometida a reglas diferentes de aquellas que han de observarse en las que se hagan a título oneroso. Respecto de las de este último carácter, convendría distinguir entre las ventas a precio fijo, que no hai inconveniente en que puedan ser hechas por cualesquiera empleados de Hacienda, conforme a reglas sencillas que al efecto se dictarán;

i las de precio eventual, que deberán celebrarse en pública subasta. Las que se destinen a la amortización de la deuda extranjera, deberán ejecutarse según el respectivo contrato.

Al año siguiente, el secretario Plata, en su *Exposición* al Congreso de 1855, presentó un proyecto de ley sobre bienes nacionales, que en su artículo 13.º establecía disposiciones especiales sobre tierras baldías.

Un tema adicional relacionado con la agricultura fue el de la conveniencia y la decisión de gravar las exportaciones. Rafael Núñez se desempeñó como secretario de Hacienda en 1856 y enfrentó una situación fiscal difícil. Entre las medidas para solucionarla defendió el gravamen sobre las exportaciones de quina y de tabaco, aprobado en la legislatura anterior. Al respecto argumentó lo siguiente:

En ejercicio de la autorización concedida por el artículo 2 de la lei de 4 de junio último sobre arbitrios; en atención al enorme i creciente deficit del Tesoro i a la imposibilidad de prescindir del pago de algunos créditos considerables, el Poder Ejecutivo dispuso en 20 de junio último, que se cobrara el derecho de un peso sobre la esportacion de cada 50 kilogramos de quina i de tabaco. Los resultados rentísticos de esta medida aun no pueden apreciarse a punto fijo. Segun el cuadro de las exportaciones del último año económico, la quina esportada ascendió a 1.423.985 kilogramos i el tabaco a 1.720.019; si estas cifras fueran exactas i no correspondieran u una época de inseguridad i de alarmas, el impuesto establecido produciría un rendimiento anual de 62.880 pesos. Pero esas cifras están mui lejos de representar nuestras verdaderas esportaciones de quina i tabaco. Hecho este aumento i agregando un 50 por ciento a la quina, resultará computada la exportación de estos productos en la forma siguiente: Tabaco 3.440.098 kilogramos y Quina 1.485.181 kilogramos. Así el rendimiento del impuesto en razón de \$ 1 por cada 50 kilogramos puede aproximadamente calcularse en \$ 98.505 pesos.

Núñez subrayaba, además:

La mayor parte de la quina que se esporta procede de los bosques del Estado, baldíos unos, i otros adquiridos a precios insignificantes o a título gratuito. El derecho de esportacion que se cobra a ese artículo es, pues, en la mayor parte de los casos, una remuneracion más bien que un impuesto. [...]. El impuesto sobre la quina i el tabaco es de fácil i segura recaudación. Comparados los gastos de producción de la quina i el tabaco i los de su conducción al exterior, con los precios a que se espenden en los mercados extranjeros, aparece perfectamente demostrada la modicidad del impuesto, principalmente en cuanto a la quina.

Y, en su *Exposición* de 1857 incluyó un cuadro comparativo del aumento en las exportaciones en el período 1834-1835 hasta 1855-1856, en el cual se comprobaba

que las exportaciones de mayor aumento habían sido las de tabaco y quina, lo cual justificaba sujetarlas al impuesto.

La preocupación central de Ignacio Gutiérrez, quien se desempeñó como secretario de Hacienda entre 1858-1861, eran las finanzas públicas y las dificultades que enfrentaba el país para ejecutar el gasto público. Por eso, desde un principio, fijó su atención en la necesidad y la conveniencia de hacer un acuerdo con los tenedores de los bonos externos y renegociar la deuda exterior. De ahí que mencionara que una cuarta área de cobertura de la política económica, aunque más sutil, era cancelar parte de las obligaciones externas mediante la enajenación de tierras baldías. En términos del manejo económico y la agricultura sobresalían dos aspectos: las tierras baldías, cuya enajenación podría hacerse contra las obligaciones del servicio y amortización de la deuda exterior, y la necesidad de fortalecer los ingresos tributarios por medio de los impuestos a la exportación de tabaco y quina.

En su *Exposición* al Congreso Constitucional de 1858, el secretario Gutiérrez quiso identificar con precisión la disponibilidad de tierras baldías en los diferentes estados de la confederación. Para ello recurrió a la información preliminar que le reportaba la Comisión Corográfica, pues esta no había terminado sus trabajos de medición en Cundinamarca, Panamá ni Magdalena. Con esa base proyectó que habría 48.301 leguas granadinas de 5.000 metros lineales cada una (equivalentes a 1.207.525 kilómetros cuadrados) en baldíos, distribuidos en los ocho estados de la Unión, sobre todo concentrados en el territorio del Caquetá, perteneciente en ese entonces al estado del Cauca, y que el total de los baldíos correspondía al 70 % del territorio, pues el restante tenía propietarios. Hizo igualmente cálculos adicionales sobre la porción de los baldíos adjudicados en los últimos años, que estimaba habría sido cercana a 115.351 hectáreas.

En la documentación adjunta a su *Exposición* de 1858, el secretario presenta un interesante cuadro sobre el volumen y valor de las exportaciones del país en el año 1856-1857, que se resume así: primero, que del total de las exportaciones anuales, que ascendía a 7,0 millones de pesos, 4,5 millones (o sea, el 64,2 %) eran de origen agropecuario y, segundo, que estas se encontraban muy diversificadas porque, al clasificar por rubros, se identificaban ocho tipos de animales, dentro de los cuales las pieles eran importantes, y cuarenta tipos de vegetales, entre los cuales el café, la quina y el tabaco eran los de mayor participación.

Por otra parte, el producto de los impuestos a la quina y al tabaco había sido de 126.000 pesos anuales, recaudo que se redujo en el año siguiente a 77.010 pesos, según la *Exposición* del secretario de 1859. Atribuía esta baja a “causas bien conocidas i notorias pues, como os lo anuncié en el año pasado, la depreciación en los mercados de Europa de nuestros más preciados frutos, la quina y el tabaco, [estaba]

combinada con la crisis mercantil que allí se sufrió. Para 1858-1859, el recaudo de estos impuestos subió a 82.012 pesos”.

En la *Exposición* de 1859, el secretario Gutiérrez hizo una descripción detallada de la deuda exterior, con base en la renegociación realizada en 1845 y la difícil situación que encontraba el fisco para cumplir el servicio de sus obligaciones. Con respecto a las propuestas que se venían adelantando en Londres con el Comité de Tenedores de Bonos, señalaba: “Entre tanto, baste lo dicho para apreciar la situación presente i futura del Tesoro, i abriguemos la esperanza de un convenio equitativo con nuestros jenerosos acreedores para poder conciliar sus respectivos intereses con los de la Confederación”. En su *Exposición* de 1860, Gutiérrez reconocía que había sido poco el avance en las negociaciones con los tenedores de bonos y que las obligaciones pendientes en el servicio de la deuda exterior venían en aumento por el incumplimiento, inclusive, en el pago de intereses; calculaba que el total de intereses vencidos a diciembre de 1859 ascendía a \$ 3.258.507 y que habría que hacer algo para solucionarlo.

Al discutir el tema de las tierras baldías y la necesidad de contar con un agrimensor para precisar su tamaño y su localización, aclaraba el vínculo que habría entre el pago de intereses, los baldíos y la agricultura, expresándose de la siguiente manera:

Una crecida porción de nuestros baldíos será aplicada al pago de los intereses vencidos i no satisfechos de la deuda exterior, como lo he dicho ya en la respectiva sección de esta Memoria, i esa enajenación necesaria por ser destinada al pago de una deuda, puede traernos en cambio pobladores de nuestros desiertos, i con ellos riqueza industrial de que tanto necesitamos.

Por último, en la *Exposición* al Congreso de 1861, el secretario Gutiérrez se refirió al hecho de haber culminado la renegociación de la deuda exterior con los tenedores de bonos y a su aprobación a finales de 1860 por parte del Congreso, no obstante la situación de conflicto interno en el país. Concluyó que, de esta manera, se abría una nueva puerta para el proyecto de inmigración concebido en Londres por la adjudicación de baldíos a los acreedores extranjeros para indemnizarlos de la rebaja de intereses, convenida mediante el arreglo de la deuda exterior del 22 de noviembre de 1860 —más adelante se detallará esta situación—.

En el decenio de los sesenta fueron varios los secretarios a cargo de la Hacienda, el Tesoro y el Fomento. En 1864, al inicio de los Estados Unidos de Colombia, la secretaría de Hacienda y Fomento estuvo a cargo de Froilán Largacha. En su *Memoria* se refirió a un nuevo aspecto en el tema agrícola: al régimen y la regulación que debería aprobarse frente a las autorizaciones para la explotación de los

quinales en los bosques de la nación en tierras baldías, sujetos en ese entonces a una explotación indiscriminada. Por esto, se había procedido a dictar el Decreto 131 del 14 de agosto de 1863 sobre bosques nacionales, que autorizaba al Poder Ejecutivo a fijar un derecho de explotación de las quinas mediante una compensación al gobierno y establecía un período de cuatro años como término de la concesión. Además, se establecía un cobro por los permisos de concesión de veinte pesos por hectárea concesionada.

Y en la *Memoria de Hacienda y Fomento* de 1864 informa, en el tema de las tierras baldías, que, por un lado, se había comenzado la amortización de los bonos territoriales expedidos a los acreedores extranjeros en virtud del convenio de 1839 y, por otro, que la primera adjudicación de 3.500 hectáreas se había hecho en el límite al oriente de Cundinamarca al lado del Tolima. Insiste asimismo en la importancia de desarrollar una legislación sobre la enajenación de baldíos que garantizara que las tierras entraban en producción y no se convertían “en un segundo y estéril monopolio”.

Tomás Cuenca fue secretario de Hacienda entre 1865 y 1867. Además de los temas fiscales que eran tradicionalmente el centro de atención de las *Memorias de Hacienda*, las obras públicas de fomento, la inauguración del telégrafo eléctrico y la construcción de ferrocarriles y caminos, comenzaron a tener gran relevancia. En cuanto a los temas relacionados con la agricultura, en la *Memoria* de 1865 se abordan, nuevamente, las tierras baldías para alertar sobre la necesidad de una legislación que asegurara que aquellas enajenadas contra la amortización de la deuda pública cumplieran su función productiva y no constituyeran un simple monopolio de acumulación de tierras en manos privadas.

En relación con los permisos de extracción de maderas en los bosques naturales, confirmaba la aprobación y puesta en marcha de los derechos de explotación reestablecidos por decreto de 1863. En la *Memoria* de 1866 anotaba que para ese año ya se habían asignado un total de 58.204 hectáreas a cambio de títulos de concesión y bonos territoriales asignados a los acreedores extranjeros. También que, como resultado de la ley de mayo de 1865, se había expedido un decreto reglamentario para adjudicación de baldíos. Por último, incluía un cuadro sobre las exportaciones en el cual señalaba que las de tabaco eran las mayores y que, entre las agrícolas, eran seguidas por las de quina, café y algodón.

Las *Memorias* de 1867, del secretario de Hacienda Alejo Morales, y de 1868, del secretario Jorge Gutiérrez de Lara, no contienen asuntos de importancia sobre la agricultura.

Miguel Samper se desempeñó como secretario de Hacienda entre 1868 y 1869. Al discutir el tema fiscal, concretamente el recaudo esperado por concepto de las aduanas, se refiere brevemente a las exportaciones agrícolas afirmando que

por generar moneda extranjera eran, a su juicio, el principal determinante de la capacidad de importar. Este tipo de análisis, realizado antes por Rafael Núñez a su paso por la Secretaría de Hacienda, constituía otro vínculo, indirecto pero importante, de la economía general con la agricultura. El mayor motivo de preocupación, como lo señalaba el secretario Samper, era la reducción que comenzaba a registrar la exportación de tabaco del Tolima, por lo cual expresaba su esperanza de que el café y el añil pudiesen compensar esa caída.

A Miguel Samper lo reemplazó Salvador Camacho Roldán entre 1869 y 1872. En su *Memoria* sobre el año económico 1869-1870 aborda el tema de las exportaciones agrícolas y las tierras baldías. Presenta cifras del crecimiento registrado en las exportaciones y plantea el interrogante de si su dinámica era sostenible, para pasar a proponer que se estudiara la demanda de los frutos exportables en los mercados extranjeros. Y, para reafirmar el valor de las tierras baldías, recuerda que “en 1861 fueron cedidas a los mismos acreedores extranjeros, en pago de intereses de la deuda, 1.680.000 hectáreas de tierras que, con el trascurso del tiempo i cuando la población sea densa en este país, representarán un valor diez veces mayor que el de las salinas de Cipaquirá”.

Esto lo llevó más adelante a argumentar que no creía “necesario en esta materia restringir la libertad de las adquisiciones de tierras; pero sí juzgo indispensable una legislación que ponga más al alcance de las clases pobres la posibilidad de hacer pequeñas adquisiciones de tierras para su cultivo, en propiedad”. En la *Memoria* de 1871-1872, Camacho Roldán expande su visión con respecto a la reforma a la legislación de tierras baldías y propone reconocer el derecho de propiedad hasta cincuenta hectáreas para los ocupantes de tierra y labranza, facilitar la agrimensura de planos de tierras a pequeños propietarios, establecer los precios de las tierras para su canje por la deuda interior y exterior, suprimir la licitación en la venta de baldíos, establecer los auxilios de adjudicación de baldíos para la construcción de caminos y organizar una oficina de tierras baldías.

Vinculado con el valor de las propiedades, y para ayudar a solventar el problema fiscal, también propuso estudiar la conveniencia de establecer un impuesto directo sobre el valor de los predios. Pero la preocupación central de Camacho Roldán era la manera de fomentar la agricultura y sus exportaciones. Opinaba que tanto la construcción de ferrocarriles como la apertura de caminos fomentarían los cultivos, reduciría los costos de transporte y valorizaría las tierras. Resaltaba textualmente, además: “Nuestros frutos agrícolas resultan recargados en los mercados internacionales con el precio de los transportes hasta en más de un ciento por ciento de su costo primitivo”.

Por último, otorgaba gran importancia a la institucionalización de la organización gremial para el fomento del agro, porque durante su labor como secretario de Hacienda apoyó la creación de la Sociedad de Agricultores Colombianos. Al respecto informa que el 18 de diciembre de 1871 en la *Exposicion* de Cundinamarca se reunió una junta de agricultores que aprobó su constitución y resolvió:

[...] 2) que esa sociedad promovería otras iguales en otros estados y pueblos de la república; 3) que los medios principales de acción serían sostener un periódico consagrado a estudiar el estado de la agricultura, convocar a reuniones para discutir los asuntos de la agricultura, propagar las mejores semillas, propagar las mejores razas de animales, promover el establecimiento de escuelas agrícolas, promover el establecimiento de cajas de ahorros y bancos agrícolas; 4) promover el establecimiento de asociaciones para la producción de bienes, como queso y azúcar, y las asociaciones para las exportaciones; 5) crear un fondo para su sostenimiento, y 6) designar un presidente, vicepresidentes, secretarios y tesorero, y formar un reglamento.

Concluía Camacho Roldán afirmando: “Este principio de interes público i de asociacion espontánea entre los miembros de una misma profesion, revela esperanza, aspiraciones i fuerzas que requieren un pequeño estímulo para dar resultados, i el Gobierno puede darlo”. Y preguntaba si no sería conveniente crear en Colombia, como lo había en Estados Unidos, un Departamento de Agricultura.

Aquileo Parra sucedió a Salvador Camacho Roldán como secretario de Hacienda de los Estados Unidos de Colombia y desempeñó el cargo entre 1873 y 1875. Fueron años de prosperidad económica del país; de una situación muy satisfactoria tanto en lo correspondiente a las exportaciones del país como en la situación de las finanzas públicas. La agricultura adquirió una inmensa importancia desde varios ángulos. Por una parte, porque en ese período los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación eran muy favorables; el añil se encontraba en la cúspide de su auge, lo cual permitió incrementar las importaciones y, en consecuencia, que los recaudos de aduanas se elevaran para resolver el déficit fiscal que tradicionalmente impedía la acción estatal.

No podía faltar en las *Memorias* de Aquileo Parra el tema de las tierras baldías. No solo presentó un gran balance de las adjudicaciones de baldíos, sino que propuso y realizó cambios de fondo en su regulación. En la *Memoria* de 1873 estimó que, para ese año, se habrían hecho concesiones totales de 6.398.528 hectáreas y adjudicaciones efectivas de 1.055.683. En cuanto a la entrega de baldíos a cambio de la deuda exterior, se habían emitido bonos por 1.614.858 hectáreas.

El tema volvió a aparecer en la *Memoria* de 1874 con ocasión de las peticiones de adjudicaciones en los alrededores de la ruta proyectada del Ferrocarril del Norte, para aprovechar la valorización de los terrenos aledaños. Para el secretario era necesario acelerar la construcción de ferrocarriles por el favorable impacto que tendría en los costos de transporte y en la competitividad de la agricultura y, sobre todo, en las exportaciones; concretamente, el impacto de la construcción del Ferrocarril del Norte, proyecto insigne de Aquileo Parra. Entre sus argumentos, en su *Memoria* de 1873 sostenía:

La falta de buenas vías de comunicación entre las diversas poblaciones de Cundinamarca, Boyacá i Santander i el río Magdalena, es la causa de que la industria de estos Estados no haya tenido todo el desarrollo consiguiente al número i laboriosidad de sus habitantes en su fertilísimo suelo i a la abundancia de sus riquezas naturales [...]. Siendo muy caro el transporte por los caminos de herradura de los tres Estados, los diversos productos de la agricultura no pueden recorrer largas distancias, i siempre que la producción excede al consumo de determinados lugares, el exceso de ella se convierte en pérdida para los agricultores.

Todo esto lo llevaba a proponer que se garantizara un 7 % de rendimiento sobre gran parte de la inversión que realizaran los constructores del ferrocarril, teniendo en cuenta los beneficios netos del proyecto para el país y, sobre todo, para los agricultores, quienes verían incrementados los precios de sus tierras. Concluía, entonces, afirmando: “Tres son las condiciones que se necesitan para ejecutar las obras proyectadas: voluntad decidida de acometerla, posibilidad material, i posibilidad financiera. ¿Cuál de ellas falta? Ninguna”. En la *Memoria* de 1874 el secretario de Hacienda volvió a defender el proyecto y respondió a las críticas formuladas a este desde el ámbito político, fiscal y económico. Argumentó en los siguientes términos que el proyecto traería beneficios a la agricultura:

I nuestra agricultura no espermentaria una trasformación completa, desde el instante mismo en que pudiera proveerse de máquinas, que simplifican el trabajo i abaratan los productos, i desde que éstos pudieran circular fácilmente, así dentro como fuera del país. Sin hablar del café, cuyo cultivo en la escala que permite nuestra población actual bastaría para colocarnos al nivel de los pueblos más comerciales de la América del Sur. Cuánto no debemos prometernos del cultivo de la caña de azúcar i del algodón, para el día en que tengamos maquinas baratas i transportes fáciles hacia el exterior [...].

REFERENCIAS

- Camacho Roldán, Salvador (1872). *Memoria que el secretario de Hacienda i Fomento presenta al presidente de la República, 1869-1870 y 1871-1872*, Bogotá: Imprenta de Gaitán.
- Cuenca, Tomás (1867). *Memoria que el secretario de Hacienda i Fomento de la Unión Colombiana presenta al Congreso de los Estados Unidos de Colombia en sus sesiones de 1865, 1866 y 1867*, Bogotá: Imprenta El Mosaico, Imprenta de Gaitán.
- Gutiérrez, Ignacio (1861). *Esposicion que el secretario de Estado del Despacho de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1858-1861*, Bogotá: Imprenta del Estado, Imprenta de la Nación.
- Largacha, Froilán (1864). *Memoria del secretario de Hacienda i Fomento al Congreso de los Estados Unidos de Colombia en sus sesiones de 1864*, Bogotá: Imprenta de la Nación.
- Murillo Toro, Manuel (1950). *Informe del secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1950*, Bogotá: Imprenta del Neo-Granadino.
- Núñez, Rafael (1857). *Esposicion que el secretario de Estado del Despacho de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1856 y 1857*, Bogotá: Imprenta del Estado.
- Parra, Aquileo (1875). *Memoria del secretario de Hacienda y Fomento dirigida al presidente de la República para el Congreso de 1873, 1874 y 1875*, Bogotá: Imprenta de Gaitán.
- Plata, José María (1854). *Esposicion que el secretario de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso de 1854*, Bogotá: Imprenta del Neo-Granadino.
- Samper, Miguel (1869). *Memoria del secretario de Hacienda i Fomento para el Congreso Federal de 1869*, Bogotá: Imprenta de la Nación.

EPISODIO 38

La Sociedad de Agricultores Colombianos, 1871

Roberto Junguito Bonnet

Según el historiador Jesús Antonio Bejarano (1985), la Sociedad de Agricultores Colombianos fue establecida el 15 de diciembre de 1871 por destacados agricultores de Bogotá, encabezados por el presidente de la Unión, Eustorgio Salgar, e incluyendo a Salvador Camacho Roldán. La resolución que creó la Sociedad estableció:

- 1) Las personas presentes se constituirían en sociedades permanentes con el objeto de promover el adelanto y defender por medio de la discusión pública los intereses de la agricultura;
- 2) La asociación promovería el establecimiento de sociedades iguales en todos los estados y pueblos de la república, y
- 3) Los medios de acción serían: un periódico consagrado a estudiar el estado de la agricultura; convocar y tener reuniones para discutir públicamente los hechos relacionados con la agricultura; procurar el cambio de semillas y la propagación de las mejores razas animales, y promover el establecimiento de cajas y bancos agrícolas y las relaciones entre agricultores y asociaciones.

En el acto de instalación de la sociedad el 31 de marzo de 1871, Salvador Camacho Roldán, entonces secretario de Hacienda, pronunció un sobresaliente discurso en el cual hizo énfasis en la importancia de la asociación de los agricultores. Inició su exposición diciendo que la reunión tenía por objeto “dar principio al pensamiento de asociación de los colombianos que viven del trabajo de la tierra en toda la extensión de nuestra patria”. Más adelante, reafirmó la necesidad de la asociación

al referirse a los agricultores y expresar que, “si su camino y su destino es común, su trabajo debe estar asociado, porque la asociación es la palanca poderosa que redime al hombre de la pequeñez miserable del esfuerzo individual. Si el hombre solo es el gusano de la tierra, el hombre asociado es titán” (Camacho, 1892).

En 1875 la Sociedad dejó de funcionar. Fue reinstalada en 1878 en la presidencia del mismo Camacho Roldán y la secretaría de Juan de Dios Carrasquilla. Tal vez el producto más importante fue la publicación de la *Revista El Agricultor*. A finales del siglo XIX la estrechez fiscal puso fin a los esfuerzos realizados por la Sociedad de Agricultores y, como lo anota Bejarano, se cerró su primer ciclo “caracterizado por empeños que tenían más que ver con las motivaciones por el progreso que por los intereses gremiales que caracterizarían la historia de la Sociedad a lo largo del siglo XX” y que “no fue obra de un grupo social, sino de hombres aislados en la lucha por la técnica, para la cual el país aún no estaba preparado”.

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- Camacho Roldán, Salvador (1892). “Nuestro porvenir industrial: el algodón”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana
- Junguito, Roberto (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Junguito, Roberto (2019). “El papel de los gremios en la economía colombiana”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 82, primer semestre, Bogotá: Universidad de los Andes.

EPISODIO 39

Camacho Roldán y la agricultura, 1871-1890

Roberto Junguito Bonnet

Salvador Camacho Roldán fue uno de los hombres públicos más sobresalientes del siglo XIX. Economista, jurista, editor, periodista, orador y pionero de los estudios sociológicos en Colombia. Sus análisis sobre la agricultura, las vías de comunicación y la educación son punto de referencia indispensable para conocer la realidad del país en el siglo XIX. Este episodio reseña algunos de sus escritos (que para algunos serán desconocidos y para otros, olvidados) sobre el tema de la agricultura, uno de los focos de atención más destacados en ellos.

En su ensayo “Nuestro porvenir industrial: el algodón”, Camacho se remonta al siglo XVIII. Más concretamente al inicio de la Revolución Industrial, a la innovación tecnológica con la invención de la maquinaria para procesar la fibra de algodón, y al consecuente desarrollo que tuvo la industria textil gracias al consumo y la producción de algodón, sobre todo en los Estados Unidos en el siglo XIX. Hace referencia a la máquina *spinning-Jenny*, desarrollada en 1767, mediante la cual “se podían hilar ocho hilos a la vez, en vez de uno que se obtenía con el huso”. Igualmente, a las denominadas *mule-Jenny* y *power-Loom*, todas las cuales permitieron el desarrollo de la industria textil y el fomento de la producción de algodón. Muy al estilo en sus escritos económicos, Camacho Roldán incluye series estadísticas anuales de exportaciones, consumo, producción y precios de la fibra de algodón mundial.

En un segundo artículo sobre el porvenir industrial hace referencia al café, sus perspectivas mundiales y las oportunidades de su producción en Colombia. Trae cifras del consumo anual de café en los Estados Unidos e Inglaterra para algunos años seleccionados desde finales del siglo XVIII hasta mediados del XIX para

recaltar el gran crecimiento de la demanda de consumo de café y del volumen de las exportaciones. Registra igualmente la evolución de los precios internacionales del grano entre 1858 y 1885. Con ello resalta las ventajas del cultivo de café en Colombia, análisis premonitorio de la importancia económica, social y política que tendría el café durante el siglo XX. Al respecto anotaba:

Se produce en todas las temperaturas húmedas que van desde 1.200 hasta 1.800 metros de elevación sobre el nivel del mar; la planta no es perseguida por las hormigas o por otras plagas que atacan el tabaco en los climas cálidos; la sombra del café mata por sí sola cualquier otra vegetación, de manera que no necesita gran trabajo para la conservación de las plantaciones; la planta produce desde los tres años, y dura veinte o más produciendo sin intermisión; por manera que una vez sembrada y llegada a su mayor crecimiento, solo tiene el trabajo de recoger y manipular la cosecha; la colecta es perenne; es decir, que se recoge en todos los meses del año, sin exigir mucho ese aumento de los jornales que en épocas de cosecha exigen otros artículos como el algodón, el trigo y el maíz, por ejemplo; no se necesitan terrenos de gran fertilidad al contrario se produce en tierras medianas, pero de capa vegetal profunda; se presta mucho a los trabajos de la pequeña cultura, pues en una sola fanegada caben dos mil o más árboles, que a una razón de una libra de producto cada uno pueden dar al año 20 o 30 quintales, cantidad suficiente para satisfacer los deseos de una familia pobre. Es pues, una producción esencialmente democrática.

Concluye su escrito argumentando que no habría un solo estado de la república en donde no se pudiera producir grandes cantidades de café.

Salvador Camacho Roldán escribió sobre otros aspectos de la agricultura no menos importantes que los anteriores. Por ejemplo, el cultivo y la exportación del tabaco, la quina y el añil, las características de las tierras calientes, y los catastros rurales. Pero sus artículos más sobresalientes en relación con el agro tuvieron que ver con el ámbito más amplio de la agricultura en Colombia; particularmente el discurso pronunciado el día de la instalación de la Sociedad de Agricultores Colombianos en 1878, y los que tituló “Nuestra situación industrial”, de 1881, y “Problemas agrícolas”, de 1884. En el discurso subrayó que el motivo de la reunión era “dar principio al pensamiento de asociación de los colombianos que viven del trabajo de la tierra en toda la extensión de nuestra patria”, así como destacar la importancia que tiene la agricultura para la actividad económica nacional y la agremiación de los agricultores como un instrumento clave para el progreso del sector.

Aprovechó para llamar la atención sobre el lastimoso estado en que se encontraba la agricultura en esa coyuntura nacional, caracterizada por la caída de la producción de tabaco, sobre todo en la región de Ambalema; por la falta de competitividad

internacional del algodón; por la desaparición de las exportaciones de añil; y por la amenaza a la exportación de la quina por la competencia de la India inglesa y las regiones holandesas del oriente. Y se queja del estancamiento de la producción de bienes alimenticios de consumo interno, como el trigo, la papa, y el maíz, y del aumento inusitado de los precios.

En cuanto a la necesidad de cambios y reformas, recalca la importancia de la innovación y el cambio tecnológico en los siguientes términos:

Una preparación esmerada del suelo cultivable por medio de instrumentos aratorios perfeccionados; la introducción sistemática de abonos animales, vegetales y minerales; el estudio de las rotaciones fitosóficas en las cosechas adecuadas a nuestras necesidades y medios de producción; y el estudio para proporcionar aguas abundantes a la agricultura, sobre todo en los veranos prolongados.

En su artículo “Nuestra situación industrial” de 1881, Camacho Roldán repasa nuevamente la precariedad de la agricultura con base en las estadísticas y procede a establecer las causas de dicha situación. Las resume así: la revolución generada en todo el mundo por la aplicación del vapor a la navegación hizo más competitivo el costo del transporte a los mercados internacionales con desventaja relativa para Colombia por la baja de los precios; la inestabilidad política en el país (la guerra de 1876-1877); el crecimiento inusitado del gasto público y la inestabilidad financiera que ha traído consigo; y el descuido “de la educación popular”.

En el ensayo de 1884, “Problemas agrícolas”, cuya lectura tuvo lugar en el Ateneo de Bogotá, Camacho reitera el estancamiento de la agricultura y se refiere a las causas más profundas del atraso que se venía presentando, que son claras para un lector contemporáneo porque describen los problemas que continúan presentándose en Colombia en el siglo XXI. Comenta que la primera y la más importante causa del atraso era la mala distribución de la propiedad territorial y “la prodigalidad con que se han distribuido las tierras baldías dando con ello origen a la formación de latifundios o predios de inmensa extensión”. Una segunda era “la falta de seguridad en la vida campestre, todavía no bien protegida en nuestras instituciones y seriamente amenazada por la desastrosa acción de nuestras guerras civiles”. La tercera era “la ignorancia de las nociones científicas”, la ruina en que se encontraban las escuelas rurales y la importancia de las huertas experimentales y la enseñanza objetiva. Una última razón era el ausentismo, por lo cual señalaba que era “un vicio en el funcionamiento de la propiedad territorial que permite el divorcio casi permanente entre la propiedad y el propietario en su predio; es el sistema de administración de las tierras por agentes o mayordomos, sin la presencia del dueño”.

En conclusión, la reseña de los escritos de Salvador Camacho Roldán en este episodio resulta en un diagnóstico sobre la problemática de la agricultura colombiana en la actualidad.

REFERENCIAS

- Camacho Roldán, Salvador (1892a). “Nuestra situación industrial”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana.
- Camacho Roldán, Salvador (1892b). “Nuestro porvenir industrial: el algodón”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana
- Camacho Roldán, Salvador (1892c). “Nuestro porvenir industrial: el café”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana.
- Camacho Roldán, Salvador (1892d). “Problemas agrícolas: lectura en El Ateneo de Bogotá”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana.
- Camacho Roldán, Salvador (1892e). “Sociedad de Agricultores Colombianos: discurso inaugural”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana.
- Camacho Roldán, Salvador (1923). *Memorias*, Bogotá: Librería Colombiana.

EPISODIO 40

La agricultura en las *Memorias de Hacienda*, 1875-1900

Roberto Junguito Bonnet

Como se mencionó en un episodio anterior, en la última de sus *Memorias de Hacienda*, la de 1875, Aquileo Parra cerraba con una voz de optimismo y aliento sobre el curso de la economía y de las finanzas públicas. En ese mismo año Nicolás Esguerra se desempeñaba como secretario del Tesoro y en su correspondiente *Memoria* enviaba un mensaje igualmente optimista sobre la situación financiera de la Unión. Esguerra fue nombrado como secretario de Hacienda a inicios de 1875.

En su *Memoria* al Congreso de 1876 informa del impacto adverso que había tenido el estallido de la guerra sobre la economía y las cuentas fiscales de la Unión. Resaltaba que la renta de aduanas era la más afectada por el deterioro del orden público y se había reducido frente al año anterior, al tiempo que bajaban las exportaciones. Reseñaba también que se seguía adelante con los proyectos de ferrocarriles y caminos, y con el contrato del Ferrocarril del Norte, aunque no había podido concretar un empréstito extranjero para efectuar los aportes del gobierno a la compañía que se había constituido para llevarlo a cabo. La única referencia directa a la agricultura tenía que ver con las concesiones y adjudicaciones de tierras baldías; durante el último año económico se habían adjudicado 51.608 hectáreas. Por otra parte, dentro de las concesiones otorgadas, la emisión de bonos ascendía a 3,3 millones de hectáreas, de las cuales una mitad correspondía a bonos territoriales y la otra a títulos de concesiones. Asimismo, hizo referencia a las concesiones de tierras para poblaciones en los diversos estados; su análisis reflejaba nuevamente la preocupación por la prodigalidad con que se habían hecho concesiones y la concentración

en “monopolio” de las tierras concesionadas, por lo cual sugería la conveniencia de establecer topes individuales para los beneficiarios de concesiones.

Januario Salgar sucedió a Nicolás Esguerra como secretario de Hacienda. En su *Memoria* al Congreso de 1877 mencionó los problemas económicos de los Estados Unidos de Colombia a raíz de la guerra de 1876-1877 y el impacto adverso sobre la actividad económica, en particular sobre la agricultura. Al respecto anotó:

En los momentos en que, bajo la sombra cariñosa de la paz, empezaba a encontrarse el campo preparado i amigo para la iniciativa del espíritu industrial; cuando la empresa colosal de la apertura de un canal interoceánico por nuestro territorio, asume una actitud formal, interesada, seria i entusiasta; cuando la quina había obtenido precios halagadores en sus mercados; cuando el café tenía multiplicados sus pedidos, como para una producción en grandísima escala; en los momentos de la resurrección de la industria del cultivo i comercio del tabaco i finalmente, cuando nuestras exportaciones se enriquecían con artículos nuevos, baratos, abundantes i regularmente pedidos para los mercados donde sus cambios nos habrían de ofrecer importaciones cuantiosas, viene la guerra i siega la mies de tanta esperanza.

Su *Memoria* dio prioridad casi absoluta a los gastos relacionados con la guerra y, en consecuencia, a los problemas fiscales derivados de la confrontación y a la forma de solucionarlos. Una de las principales medidas adoptadas fue el Decreto 471 del 30 de agosto de 1876, por medio del cual se estableció un empréstito forzoso en los estados de Boyacá, Cundinamarca, Santander y Tolima. Se expidieron también dos decretos que buscaban gravar la ganadería: el 541 del 15 de septiembre de 1876, que monopolizaba la venta de ganados y establecía un impuesto sobre la transacción de venta, que se substituyó con el Decreto 556 del 27 de septiembre, el cual ordenaba un tributo sobre la venta de carne en los expendios. Ni el empréstito forzoso ni el impuesto al consumo de carne generaron rendimiento de significación al fisco.

Un tercer y tradicional asunto fueron las tierras baldías. En su *Memoria de Hacienda*, el secretario Salgar informó que a 1.º de septiembre de 1875 había vigentes 1,5 millones de bonos territoriales y 1,3 millones en títulos de concesiones, para un total de 2,8 millones de baldíos por enajenar. En el curso del año se emitieron 117.000 hectáreas de nuevos títulos de concesiones y se llevaron a cabo enajenaciones por 12.000 hectáreas, de tal manera que quedaron en circulación títulos y bonos por 2,9 millones de hectáreas.

Luis Bernal desempeñó después el cargo de secretario de Hacienda. Presentó la *Memoria* al Congreso de 1878. Le correspondió manejar las finanzas de los Estados Unidos de Colombia, tanto en el período de final de la guerra, que terminó en agosto de 1877, como durante el primer semestre del nuevo período de paz. La prioridad

de su administración fue impulsar nuevamente las obras de fomento mediante la consolidación de los contratos de ferrocarriles, tanto los del centro del país como los que iban hacia la Costa. Particularmente, la construcción del Ferrocarril Central (que sustituía al Ferrocarril del Norte, cuyo contrato y compañía se habían disuelto) y del Ferrocarril del Cauca, de Popayán a Buenaventura, además de otros trayectos y caminos. Y consideraba que en período de paz y prosperidad se podría asignar el 25 % de la renta de aduanas para la inversión en ese tipo de obras materiales de fomento. En su *Memoria* no hacía mención alguna a los temas que tocaran con la agricultura.

Luis Carlos Rico fue el siguiente secretario de Hacienda y Fomento. Desde el inicio de su *Memoria* al Congreso de 1878 señaló los impactos que tuvo la guerra, la recuperación de la renta de aduanas, y los inconvenientes que estaban enfrentando el comercio y la industria como consecuencia de los peajes y de los impuestos al consumo establecidos por los estados para el tránsito de productos.

El secretario Rico se refirió en detalle a las exportaciones agrícolas (pp. 25-27), preocupado por cierto grado de estancamiento desde los años sesenta. Respecto a la quina era optimista porque el volumen exportado había pasado de 590.000 kilos en 1866 a 3,2 millones en 1878, y constituía el principal producto de exportación. El café seguía a la quina en las exportaciones, su cultivo venía expandiéndose por todo el país y su producción había pasado de 4,1 millones de kilogramos en 1868 a 4,6 millones diez años más tarde. Las pieles figuraban como el tercer rubro exportador. La exportación de tabaco había aumentado hasta 1870, pero venía en caída desde entonces: su volumen, que había sido de 5,7 millones de kilogramos en 1868, bajó a 1,8 millones en 1878. El algodón se encontraba abatido; en el decenio su exportación había caído de 2,1 millones de kilos a 684.000 kilos. Mencionaba también la tagua o marfil vegetal y el caucho; con respecto al azúcar, el añil, el bálsamo y la panela, indicaba que sus exportaciones eran minúsculas. La principal preocupación, al igual que la de sus inmediatos antecesores, eran las obras de fomento en ferrocarriles y caminos carreteables. Su sucesor en el cargo, Hermógenes Wilson, no hizo referencia alguna a la agricultura en su *Memoria de Hacienda y Fomento* al Congreso de 1880.

Los secretarios de Hacienda durante el primer quinquenio de 1880 fueron, en su orden, Antonio Roldán, quien presentó las *Memorias* al Congreso de 1881 y 1882; Aníbal Galindo, 1883 y 1884, y Felipe Angulo, 1885. Las memorias de Antonio Roldán se concentraron en el tema fiscal; en particular en el comportamiento de la renta de aduanas y en la construcción de ferrocarriles. El único tema relacionado con la agricultura fueron las tierras baldías. En la *Memoria* de 1882 actualizó las series de enajenación de baldíos desde 1827, recolectadas en 1873 por Aquileo Parra

y presentó cuadros detallados por adjudicatario, extensión de tierras adjudicadas y motivo u origen de la adjudicación. Esto es, si provenía de documentos de deuda pública (359.831 hectáreas), de títulos de concesiones (627.598), de concesiones para fundación de poblaciones (152.650 hectáreas), de auxilios para apertura de caminos y ferrocarriles (114.440 hectáreas), de enajenaciones por dinero (31.624 hectáreas), de enajenaciones a cultivadores (6.066 hectáreas; a seis hectáreas cada uno), o si no había información de motivo (8.915 hectáreas). Concluyó que el total de enajenaciones entre 1827 y 1881 había sido de 1.301.122 hectáreas. En su exposición, al igual que sus antecesores, consideró que el proceso se debía regular y, muy especialmente, evitar la adjudicación de baldíos que condujesen a una concentración de las tierras en pocos propietarios.

En la *Memoria* como secretario de Hacienda de 1883, Aníbal Galindo discutió y analizó de manera principal y casi exclusiva los temas fiscales del gobierno. No obstante, incluyó una pequeña sección sobre tierras baldías, en la cual resaltó la aprobación de la Ley 48 de 1882 que, como se anotó en otro episodio de este libro, fue originalmente iniciativa suya como senador de los Estados Unidos de Colombia. Al respecto afirmó que “la Ley 48 de 1882 sobre tierras baldías, que por sí sola basta para inmortalizar la memoria del último Congreso, es una de esas medidas trascendentales que necesita para desarrollar su benéfica influencia del largo trascurso del tiempo”.

Además de subrayar los principios y objetivos de la ley, la cual, a su juicio, buscaba evitar lo que denominaba la “enfeudalización” de las tierras baldías para mantener el libre acceso de los cultivadores a las tierras desiertas, procedió luego a destacar la importancia de una más equitativa enajenación de las tierras para el progreso de la agricultura, y agregaba que por Decreto 640 de 1882 se había reglamentado la ley. Asimismo, informó que la adjudicación de baldíos en 1882 había sido de 10.412 hectáreas.

Por su parte, la *Memoria* para el Congreso de 1884 no hizo referencia alguna a la agricultura, pero sí informó sobre dos disposiciones fundamentales sobre tierras baldías. Una, referida al acuerdo con Ferdinand de Lesseps para la construcción del canal interoceánico en el istmo de Panamá con el acuerdo para entregar 500.000 hectáreas de baldíos con destino a su construcción. Otra, declarar como baldíos todas las tierras conocidas como El Cerrejón, situadas en el territorio de La Guajira, en donde se habían encontrado grandes depósitos de carbón de alta calidad y cuyos terrenos los reclamaban como propios un grupo de particulares.

Felipe Angulo, quien se desempeñó posteriormente como secretario de Hacienda, dio gran énfasis en su *Memoria* al presidente de la Unión en 1885 al tema de las tierras baldías. Elaboró, en primer lugar, un balance de los títulos emitidos. Partió

por señalar que, como resultado del decreto de 1865 que exigía la renovación de los títulos, se había identificado que, hasta ese año, se habían hecho concesiones por 1.346.957 hectáreas. Posteriormente, en 1872 se otorgaron 200.000 hectáreas en Antioquia para fomentar la inmigración. Por otro lado, consideró que se debían adicionar 1.718.406 en bonos territoriales de acuerdo con la negociación de la deuda externa de 1861 y otras concesiones para ferrocarriles; es decir, un total de 3.690.886 hectáreas para 1884. En estas estadísticas no se incluían las 500.000 hectáreas convenidas para la construcción del canal interoceánico. En cuanto a las adjudicaciones, estimaba que podrían alcanzar 1.332.327 hectáreas.

Para terminar este episodio sobre las *Memorias de Hacienda* y sus menciones a la agricultura en el período 1875-1900, debe hacerse referencia a los *Informes de Hacienda* de 1888, 1890, 1892, 1894, 1896 y 1898, luego de ser aprobada la Constitución de 1886 y creada la República de Colombia. En estos *Informes*, como se trata a continuación, un tema reiterado fue, nuevamente, el de las tierras baldías. Otros asuntos tuvieron que ver con impuestos a actividades de la agricultura, el de degüello, por ejemplo, establecido en 1885 y que adquirió importancia dentro de las rentas públicas, o el nuevo impuesto al tabaco para el consumo interno, o un impuesto sobre la exportación de café propuesto por Miguel Antonio Caro en 1895 que dio lugar a un gran debate nacional.

En el *Informe al Congreso* de 1888 del secretario de Hacienda Vicente Restrepo —posterior al de 1885, ya que se habían establecido períodos fiscales bienales— se analiza el comportamiento de las exportaciones de origen agropecuario. Restrepo comenta que la exportación de cueros y pieles había aumentado frente a la registrada a comienzos de la década, pero subraya su preocupación por la reducción de las exportaciones propiamente agrícolas, debido a la “cesación casi completa de la exportación de quina y tabaco que antes representaban muchos miles de pesos, y que no han sido reemplazados por otros de valor equivalente”. Las exportaciones totales del país eran inferiores a las importaciones, a pesar de que estas últimas habían sido recargadas con un 25 % por la Ley 36 de octubre de 1886.

Otro tema al cual se hizo referencia fue al impuesto de degüello, establecido en \$ 5 por cada cabeza de ganado mayor, pero que la Ley 48 de 1887 había excluido de las rentas de los departamentos. En el *Informe* se discute sobre las tierras baldías y se hace el siguiente balance: la disponibilidad total de baldíos en 1885 era de 102,1 millones de hectáreas (se incluía la distribución por departamentos), y entre ese año y 1888 se habían realizado concesiones por 1,2 millones de hectáreas, lo cual dejaba su remanente en 100,9 millones de hectáreas.

En el *Informe de Hacienda* de 1892, el ministro José Manuel Goenaga hizo una somera referencia a la evolución positiva que venían registrando en los últimos dos

años las exportaciones agrícolas y de animales, así como al incremento de la renta de degüello. Con respecto a los baldíos, informó algo muy interesante: que su disponibilidad había bajado de 100,9 a 95,4 millones de hectáreas debido al laudo que redujo la extensión de Colombia frente a Venezuela en 5,3 millones de hectáreas y al aumento de 200.000 hectáreas de nuevas adjudicaciones. En sus observaciones generales, el ministro consideraba que, a su juicio, era “excesiva la extensión de 5.000 hectáreas fijada como maximum para las adjudicaciones de tierras baldías por cualquier título”; en su opinión era imposible cultivar tal extensión, lo cual perjudicaría a los cultivadores jóvenes obligándolos a convertirse en arrendatarios.

Pedro Bravo se desempeñó posteriormente como ministro de Hacienda y, en el *Informe al Congreso* de 1894, resaltó el incremento de la renta de aduanas. Por otro lado, señaló que en 1893 se había presentado una caída en el volumen de las exportaciones de vegetales (agrícolas) y de producciones animales (animales vivos y pieles). Entre los temas de la agricultura trató la renta del tabaco por cuanto la Ley 85 de 1892 y el Decreto Reglamentario 1659 de 1893 habían establecido que el gobierno tenía el derecho de vender el tabaco para el consumo interno, fijándole un impuesto sobre la compra a los productores y manteniendo libres la producción y la exportación, regulación que generó gran oposición porque se argumentaba que acabaría con las siembras.

Ruperto Ferreira, ministro de Hacienda en 1896, concentró la atención en su *Informe al Congreso* en las obras de fomento —era un ingeniero sobresaliente— que habían vuelto a ser responsabilidad del despacho de Hacienda. Hizo referencia, eso sí, a la evolución de la renta de degüello en los diferentes departamentos y al impuesto a la exportación de café, establecido en 1895, así como a los decretos reglamentarios para su cobro; este tributo había sido rechazado por los cafeteros a tal punto que algunos vecinos de Medellín solicitaron su eliminación.

En relación con las tierras baldías, informaba que a comienzos de 1894 había títulos en circulación por 3.170.408 hectáreas y que, durante el año, se habían realizado adjudicaciones por 63.088 hectáreas, por lo cual el saldo de títulos bajó a 3.107.319 hectáreas. Señalaba también que las concesiones otorgadas con nueva emisión de títulos durante 1896 habían sido de 69.677 hectáreas. Por otro lado, las estadísticas de adjudicaciones departamentales indicaban que a varios ciudadanos se les habían entregado 5.000 hectáreas, por lo cual este tope continuaba vigente.

A Manuel Esguerra le correspondió desempeñar el cargo de ministro de Hacienda y presentar el *Informe al Congreso* en el año de 1898, en medio de una coyuntura de grandes dificultades económicas y fiscales. El ministro se quejaba, por una parte, del gran desequilibrio fiscal y, por otra, de la pérdida del poder adquisitivo de la

moneda debido a las emisiones monetarias del Banco Nacional. Para enfrentar el desequilibrio fiscal recomendaba que los departamentos financiaran los gastos públicos asignados a estos, pero que venía cubriendo el gobierno nacional, como la educación y los gastos judiciales. Asimismo, que el gobierno procediera a recortar 2.000 soldados para reducir el gasto militar. En lo monetario insistía en dejar de aumentar el medio circulante.

Lamentaba también que el Ministerio de Hacienda tuviera a su cargo todo lo relacionado con las obras de fomento. Y en lo que hace a la agricultura, el único tema desarrollado eran las tierras baldías con una buena síntesis del inventario de baldíos disponibles a diciembre de 1897, que estimaba en 97,4 millones de hectáreas, y de las adjudicaciones bienales desde comienzos de la década y su origen en cada uno de los departamentos.

REFERENCIAS

- Angulo, Felipe (1885). *Memoria del secretario de Hacienda dirigida al presidente de la Unión en el año de 1885*, Bogotá: Imprenta de La Luz.
- Bernal, Luis (1878). *Memoria de Hacienda y Fomento para el Congreso de 1878*, Bogotá: Imprenta de Guarín i C.
- Bravo, Pedro (1894). *Informe del ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1894*, Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.
- Esguerra, Nicolás (1876). *Memoria del secretario de Hacienda y Fomento dirigida al presidente de los Estados Unidos de Colombia con destino al Congreso de 1876*, Bogotá: Imprenta de Gaitán.
- Esguerra, Manuel (1898). *Informe del ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1898*, Bogotá: Imprenta de Eduardo Espinosa Guzmán.
- Ferreira, Ruperto (1896). *Informe del ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1896*, Bogotá: Imprenta de Vapor de Zalamea.
- Galindo, Aníbal (1884). *Memoria del secretario de Hacienda dirigida al presidente de la Unión para el Congreso de 1883 y 1884*, Bogotá: Imprenta a cargo de N. Torres, Imprenta Plaza de Santander.
- Goenaga, José Manuel (1892). *Informe de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1892*, Bogotá: Imprenta de la Nación.
- Restrepo, Vicente (1888). *Informe presentado al Congreso de la República en sus sesiones de 1888 por el ministro de Hacienda*, Bogotá: Imprenta La Luz.

- Rico, Luis Carlos (1879). *Memoria de Hacienda y Fomento para el Congreso de 1879*, Bogotá: Imprenta de Guarín i C.
- Roldán, Antonio (1882). *Memorias de Hacienda para el Congreso de 1881 y 1882*, Bogotá: Imprenta de H. Andrade.
- Salgar, Juanuario (1877). *Memoria del secretario de Hacienda y Fomento dirigida al presidente de los Estados Unidos de Colombia con destino al Congreso de 1877*, Bogotá: Imprenta de Gaitán.
- Wilson, Hermógenes (1880). *Memoria de Hacienda y Fomento para el Congreso de 1880*, Bogotá: Imprenta de H. Andrade.

EPISODIO 41

Resumen: la disponibilidad y enajenación de tierras baldías a finales del siglo XIX

Roberto Junguito Bonnet

Uno de los temas de que se ocupó en 1719 el primer virrey de la Nueva Granada, don Antonio de la Pedraza y Guerrero fue el registro de las tierras baldías. Para esta labor se basó en una cédula real de 1692 que exigía realizarla para determinar los haberes reales pendientes por concepto de las obligaciones con la Corona sobre la venta de tierras, pues

muchos poseedores lo eran por usurpación, en el todo de sus posesiones o en parte, pues aprovechándose de la ocasión que presentaba la grande extensión de tierras despobladas e incultas en aquellos tiempos, las habían tomado sin título, o las que tenían con título las había extendido fuera de los términos de la demarcación” (Groot, 1900:20-21).

La cédula real ordenaba que todos los poseedores de tierras y otras fincas de la Corona, bien lo fuesen por compra, por composición o por arrendamiento, exhibiesen las escrituras o títulos de propiedad para saber quiénes eran deudores, sin excepción de personas, tanto del Estado secular como del eclesiástico o de religiones. Dicha cédula entró en vigor por medio de otra de 1721 y fue comunicada y mandada a cumplir por don Diego de Zúñiga, juez nombrado para la composición de tierras baldías.

Las tierras continuaron ocupando la atención de los virreyes y de los altos funcionarios a lo largo del siglo XVIII. Ejemplo de ello fueron las inquietudes de Antonio Mons y Velarde, visitador del reino para la provincia de Antioquia. En sus memo-

riales a la Real Audiencia relacionados con la fundación de nuevas poblaciones, Mons solicitaba aclarar las disposiciones atinentes al régimen de tierras y concesiones. En uno de estos afirmaba:

No parece irregular que habiendo muchos pobres que quisieran cultivar tierras, haciéndoles oposición por alguno que hace muchos años las tiene abandonadas y acaso jamás se acordó que las tenía, se le obliga a este a que a menos manifieste el título en que funda su intención, para saber lo que comprende y remediar al miserable en lo restante (Robledo: 1954: 74).

Esta preocupación condujo en 1786 a Mons a buscar los medios y establecer regulaciones para dar acceso a la tierra a los nuevos pobladores.

En su escrito sobre “La agricultura en la Nueva Granada”, Kalmanovitz considera que la transformación en el sistema de la encomienda dio lugar al desarrollo de las haciendas. Estas habrían comenzado a surgir porque la escasez de indígenas debilitó las encomiendas y las tierras quedaron a cargo de los encomenderos o porque a estos les fueron asignadas a cambio de donaciones para la Corona. Esta, por lo demás, comenzó a titular tierras mediante las denominadas *mercedes*, que otorgaban concesiones temporales del uso de la tierra.

A mediados del siglo XVIII el desarrollo de las grandes haciendas se aclaró: los terratenientes aseguraron la disponibilidad de mano de obra en virtud del crecimiento de la población, mediante contratos verbales que convertían a los trabajadores en sus arrendatarios. Pero, como lo comenta Etter (2015), durante la segunda mitad del siglo XVIII se aceleraron tanto el crecimiento de la población como la actividad minera, lo que generó una mayor demanda de alimentos y promovió la colonización con entrega de baldíos.

Algunos de los Ilustrados, como Antonio de Narváez, al referirse a la provincia de Santa Marta, destacaron la gran disponibilidad de tierras incultas y vírgenes; la fertilidad de los suelos de la región; los diversos climas debido a la localización de la Sierra Nevada; la cercanía al mar y su situación geográfica conveniente; además de su cercanía y acceso al río Magdalena. Todo lo cual hacía atractiva la región para el desarrollo de la agricultura y su comercio tanto con el interior del Virreinato como con el exterior.

Una vez lograda la Independencia y aprobada la Constitución de la Nueva Granada, las tierras baldías se convirtieron en centro de atención de las autoridades. Simón Bolívar personalmente se ocupó de los baldíos. En uno de sus decretos más importantes sobre la agricultura emitido por el Congreso de Cúcuta en Villa del Rosario, firmado en mayo de 1821, consideró que la agricultura, el comercio y la industria eran “el origen de la abundancia y la prosperidad nacional”

y dispuso la creación en cada capital provincial de una junta de comercio y agricultura. Entre las funciones delegadas a dichas juntas estaba la de informarse sobre los terrenos baldíos de cada provincia y transmitir dicha información al gobierno para su concesión, y “al pueblo para que los pretendan”. De igual manera, la ley aprobada el 11 de octubre de 1821 determinó que uno de los principales deberes del Congreso era fomentar la agricultura, y su artículo central estableció que “la enajenación de tierras baldías a precios y equitativos, debe contribuir poderosamente a tan importantes objetos”.

Con la separación de la Gran Colombia y el inicio de la Nueva Granada, el tema de las tierras y de los baldíos adquirió gran importancia. En su *Exposición* como secretario de Hacienda en 1831, José Ignacio de Márquez se refería al problema de las tierras como una de las principales barreras para desarrollar la agricultura, en los siguientes términos: “El primero, es el hallarse muchos terrenos afectos a capellanías, cofradías, obras pías, aniversarios, memorias de misas, etc., ó formando los fondos de los conventos, monasterios y otras corporaciones civiles y eclesiásticas. Esta clase de amortización es perjudicialísima a la agricultura”.

A su juicio, la estructura de la propiedad tenía un efecto adverso sobre la producción agrícola, lo mismo que la falta de espíritu empresarial y de conocimientos de la agricultura. Al respecto, explicaba:

un campo que corresponde á una corporación, y que no puede enajenarse, siempre estará mal cultivado; porque el arrendatario, limitándose a sacar toda la utilidad posible en el tiempo de su arrendamiento, ni hace mejoras útiles, ni emprende aquellas obras que necesitan gastos y tiempo, y no mira el terreno con el cuidado de un propietario, para el cual acrece o decrece su valor.

La visión de José Ignacio de Márquez sobre la propiedad de las tierras fue premonitória de la expropiación de bienes de manos muertas treinta años más tarde.

La regulación sobre las tierras baldías fue centro de atención en la legislación de la Nueva Granada entre 1831-1850. La revisión realizada desde 1831 y hasta mediados del siglo XIX señala claramente que uno de los aspectos centrales de la legislación, con impacto sobre el desarrollo de la agricultura, fue la asignación de baldíos, lo mismo que la distribución de las tierras de los antiguos resguardos indígenas. En desarrollo de la ley de 1821 firmada por Bolívar, en la Ley 13 de 1823 se estableció que el Poder Ejecutivo promovería la inmigración de extranjeros europeos y estadounidenses, preferiblemente labradores y artesanos, y que para dicho objeto podría disponer hasta de tres millones de tierras del Estado.

Años más tarde, por la Ley 2.^a del 31 de julio de 1829, ordenó a los gobernadores de cada provincia a demarcar las tierras baldías, y prohibió la extracción de maderas

de estas y, solo con permiso, la extracción de las quinas. En el *Registro Oficial* de 1830 aparece la entrega de baldíos para la construcción del camino del Quindío; en ese mismo año se autorizó la entrega de baldíos a cambio de vales de la deuda consolidada. Igualmente, aparece en el *Registro Oficial* la entrega de tierras baldías en resoluciones de 1836 y 1837. En este último año se informa de un caso muy interesante de entrega de tierras baldías al señor Tyrell Moore, en contraprestación a la migración de mil europeos agricultores que se radicarían en estas tierras y que estarían exentos del pago de diezmos.

En la recopilación de Pombo (1845) se hace referencia a la Ley 4.^a del 16 de marzo de 1832, con la cual se autorizó la distribución de 500.000 fanegadas en Casanare para entregar baldíos a extranjeros o nacionales que se radicasen allí. Se estipuló que se podrían asignar a agricultores entre 25 y 200 fanegadas, en tanto que para ganaderos de 200 hasta 3.000 fanegadas de tierras baldías. En 1835 y 1836 se dictaron normas adicionales para beneficiar con entrega de baldíos a habitantes de dicha provincia, siempre y cuando se comprometieran a radicarse allí, a construir sus viviendas, y establecieran explotaciones productivas.

La Ley 7.^a de mayo de 1834 estableció en forma más general que se podrían asignar baldíos hasta por 12.000 fanegadas cuando se tratara de fundar poblaciones en las cuales cada cabeza de familia recibiría hasta 60 fanegadas si fijaba allí su residencia. Una ley posterior, la 3.^a del 30 de marzo de 1843, autorizó asignar baldíos cuando no se necesitasen para uso público y dio vía libre a las autoridades para enajenarlas ya fuese por dinero o por vales de la deuda interior.

Entre 1831 y 1850 la mayoría de los secretarios de Hacienda se refirieron en sus *Memorias* al tema de los baldíos. Y se plantearon innovaciones importantes. Por ejemplo, en la *Memoria* de 1838 Juan de Dios Aranzazu argumentó que las tierras baldías eran una fuente de riqueza que permitiría amortizar las deudas vigentes y proponía derogar las leyes que explícitamente prohibían la amortización de la deuda externa con baldíos. En la *Memoria* de 1839 insistió en que dichas tierras deberían estar destinadas a la amortización de la deuda pública interna y exterior, y que, al procederse de esa manera, se debería promover la inmigración de extranjeros en distritos de colonización, con lo cual se promoverían la agricultura y el comercio. En 1844, Juan Clímaco Ordóñez escribía sobre el cumplimiento que se le venía dando a la ley de entrega o enajenación de baldíos a cambio de vales de la deuda exterior o interior e informaba sobre la entrega de tierras en Antioquia a cambio de vales de la deuda interior.

Tal como se comenta en el episodio titulado “El despegue de la agricultura de exportación desde 1850” y, de acuerdo con el estudio de Catherine LeGrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, las bonanzas exportadoras

entre 1850 y 1870 convencieron a las clases altas colombianas de las posibilidades que ofrecía la agricultura comercial para el desarrollo nacional y obtener ganancias individuales. A medida que se elevaba la fiebre exportadora, los principales comerciantes y políticos escribían tratados sobre cultivos, invertían en empresas agrícolas a grande escala, y exhortaban a los demás a que participaran en tan laudables y “patrióticas” iniciativas.

Antes de 1865, cuando la economía de exportación empezó a influir sobre el campo colombiano, eran pocos los empresarios en busca de baldíos y relativamente pocas las concesiones que se otorgaron. Al mismo tiempo, el propio gobierno empezó a mostrar un interés activo en fomentar el crecimiento económico rural. A finales de la década de los años sesenta las autoridades nacionales comenzaron a promover la construcción de ferrocarriles, y el Congreso estableció un Ministerio de Agricultura para que fomentara la adopción de nuevos cultivos y métodos agrícolas. La mayor parte de la privatización de la tierra durante ese período se produjo en Antioquia, en donde la expansión de la industria minera subió el valor de empresas agrícolas y en donde las élites se involucraron tempranamente en inversiones especulativas en bienes raíces y en proyectos de colonización.

El interés en las tierras baldías se manifestó de múltiples formas. Por una parte, el gobierno se interesó en cuantificar y ubicar geográficamente las tierras baldías, tarea que encargó a la Comisión Corográfica dirigida por Agustín Codazzi. La información de la Comisión identificó que, hacia 1860, existían 103 millones de hectáreas de tierras baldías, distribuidas entre todos los estados de la Unión, aunque concentrados principalmente en el estado del Cauca, que en ese momento incluía todas las tierras del Caquetá. El gobierno procedió también a establecer la entrega de certificados sobre baldíos y la enajenación de las tierras como un mecanismo para resolver las presiones fiscales al amortizar la deuda pública y, de hecho, en el acuerdo de restructuración de la deuda exterior en 1861 aprobó la reducción de los intereses, expidiendo bonos territoriales respaldados en 1,7 millones de hectáreas para promover la inmigración de agricultores europeos a la Nueva Granada.

Otro motivo para hacer concesiones y adjudicaciones de baldíos por parte del gobierno era la construcción de caminos, ferrocarriles y otras obras de fomento. Las tierras baldías fueron igualmente adjudicadas a los diferentes estados para la fundación de poblaciones y la dotación de tierras a los colonos, en lo cual la colonización antioqueña fue ejemplar (se le adjudicaron más de 200.000 hectáreas). Además de todo esto, la demanda de tierras baldías surgió por parte de empresarios que querían impulsar el desarrollo de la agricultura de exportación y la ganadería, así como para valorizar y especular con las tierras.

Estas circunstancias se conjugaron para que el tema de las tierras baldías —su disponibilidad, las concesiones otorgadas, su adjudicación y su regulación— se convirtiese en centro de atención del gobierno y, en particular, de los secretarios y ministros de Hacienda durante la segunda mitad del siglo XIX. En 1850 se sometió al Congreso un detallado proyecto de ley sobre baldíos que establecía que se podían vender por dinero o por obligaciones de renta sobre el Tesoro del 16 %, y se aclaraban las normas para su adjudicación a los poseedores de las ya cultivadas y/o dedicadas a la ganadería, según la antigüedad de su posesión. Permitía la adjudicación de tierras a los interesados mediante remates y compras.

Al explicar la fundamentación de la ley se puntualizaba: “Los baldíos de la República constituyen un precioso recurso para amortizar la Deuda nacional i la única base efectiva en que habrán de fundarse los futuros planes de inmigración”. En la *Exposición* de José María Plata ante el Congreso de 1854, se recomienda reducir la deuda exterior y se indica que una manera era proceder a su amortización mediante el canje por tierras baldías. En la *Exposición* al Congreso Constitucional de 1858, el secretario Gutiérrez identificó con precisión la disponibilidad de tierras baldías en los diferentes estados de la Confederación con base en la información preliminar de la Comisión Corográfica. En su *Exposición* al Congreso de 1861, informó sobre renegociación de la deuda exterior con los tenedores de bonos y su aprobación a finales de 1860 por parte del Congreso para concluir que, con esta, se podría materializar el proyecto de inmigración concebido en Londres, gracias a la adjudicación de tierras baldías otorgada a los acreedores extranjeros para indemnizarlos por la rebaja de intereses.

En 1864, al inicio de los Estados Unidos de Colombia, la Secretaría de Hacienda y Fomento estuvo a cargo de Froilán Largacha. En su *Memoria de Hacienda y Fomento* informa que había comenzado la amortización de los bonos territoriales expedidos a los acreedores extranjeros y que la primera adjudicación de tierras baldías por 3.500 hectáreas tuvo lugar al oriente de Cundinamarca en límites con el Tolima. Resaltaba la importancia de desarrollar una legislación sobre la enajenación de baldíos que garantizara que las tierras se pusieran en producción.

Esta inquietud es reiterada por Tomás Cuenca en la *Memoria* de 1865, al alertar que se requería una legislación que asegurara que las tierras enajenadas contra la amortización de la deuda pública cumplieran su función productiva y no fueran simplemente la acumulación de predios en manos privadas. En su *Memoria* de 1866 anotaba que ya se había asignado un total de 58.204 hectáreas a cambio de títulos de concesión y bonos territoriales asignados a los acreedores extranjeros, y que, como consecuencia de la ley de mayo de 1865, se reglamentó la adjudicación de baldíos.

En 1869, el secretario Miguel Samper argumentaba: “No creo que sea necesario en esta materia restringir la libertad de las adquisiciones de tierras; pero sí juzgo indispensable una legislación que ponga más al alcance de las clases pobres la posibilidad de hacer pequeñas adquisiciones de tierras para su cultivo, en propiedad”.

En la *Memoria* de 1871-1872 Camacho Roldán expandió su visión sobre la reforma de la legislación de tierras baldías y propuso reconocer el derecho de propiedad en los ocupantes de tierra y labranza de hasta cincuenta hectáreas, facilitar la agrimensura de planos de tierras a pequeños propietarios, establecer los precios de las tierras para su canje por la deuda interior y exterior, suprimir la licitación de la venta de baldíos, establecer los auxilios de adjudicación de baldíos para la construcción de caminos, y organizar una oficina de tierras baldías.

Aquileo Parra sucedió a Salvador Camacho Roldán como secretario de Hacienda y desempeñó el cargo entre 1873 y 1875. No solo presentó un gran balance de las adjudicaciones de baldíos, sino que además propuso y realizó cambios de fondo en su regulación. En su *Memoria* de 1873 estimó que para ese año se habrían hecho concesiones totales por 6.398.528 hectáreas y adjudicaciones efectivas de 1.055.683. En cuanto a la concesión de baldíos a cambio de la deuda exterior, se habrían emitido bonos por 1.614.858 hectáreas. En cuanto a la regulación, se aprobó la Ley 61 de 1874, la cual estableció que todo individuo que ocupase terrenos incultos pertenecientes a la nación y estableciera en ellos habitación y labranza, adquiriría el derecho de propiedad sobre el terreno que cultivara, en cualquiera que fuese su extensión.

La disponibilidad de tierras baldías, las concesiones otorgadas y adjudicadas, la necesidad de regularlas y de asegurar el aprovechamiento de las tierras, continuó siendo tema principal de las *Memorias e Informes de Hacienda* en el último cuarto del siglo XIX, con intensidad especial a partir de los años ochenta.

Nicolás Esguerra fue nombrado secretario de Hacienda en 1875. En su *Memoria* al Congreso de 1876 recalcó el impacto negativo que había tenido el estallido de la guerra en la situación económica y fiscal de la Unión. Informó además que en el último año económico se habían hecho adjudicaciones de baldíos por 51.608 hectáreas, y que, dentro de las concesiones otorgadas, la emisión de bonos ascendió a 3,3 millones de hectáreas. Hizo referencia a las concesiones de tierras para poblados en los diversos estados. Su análisis reflejaba una preocupación por la prodigalidad con la cual se habían hecho concesiones y la concentración en “monopolio” de las tierras concesionadas, por lo cual sugería establecer límites individuales para los beneficiarios de concesiones.

En la *Memoria de Hacienda* de 1877, el secretario Salgar informaba que al 1.º de septiembre de 1875 había vigentes 1,5 millones de bonos territoriales y 1,3

millones en títulos de concesiones, para un total de 2,8 millones de tierras baldías por enajenar.

Algunos años más tarde, el secretario de Hacienda Antonio Roldán, en su *Memoria* de 1882, ordenó la revisión y actualización de los baldíos enajenados y la publicación de un conjunto de cuadros con cifras anuales para el período 1827-1881, clasificando por adjudicatario, extensión de tierras adjudicadas y motivo u origen de la adjudicación; esto es, si las adjudicaciones provenían de documentos de deuda pública, bonos territoriales, concesiones ordinarias, concesiones para fundación de poblaciones, auxilios para apertura de caminos y ferrocarriles, enajenaciones por dinero y enajenaciones a cultivadores. Concluyó que el total de enajenaciones había sido de 1.301.122 hectáreas. Al igual que sus antecesores consideraba que el proceso se debía regular y evitar la adjudicación de baldíos que condujesen a la concentración de las tierras en pocos propietarios.

En la *Memoria* de 1882 actualizó las series de enajenación de baldíos desde 1827. Presentó cuadros detallados por adjudicatario, extensión de tierras adjudicadas y motivo u origen de la adjudicación; es decir, si la adjudicación provenía de documentos de deuda pública (359.831 hectáreas), de títulos de concesiones (627.598), de concesiones para fundación de poblaciones (152.650 hectáreas), de auxilios para apertura de caminos y ferrocarriles (114.440 hectáreas), de enajenaciones por dinero (31.624 hectáreas), de enajenaciones a cultivadores (6.066 hectáreas), de seis hectáreas cada uno, o si no se contaba con información al respecto (8.915 hectáreas). En la exposición considera que el proceso se debería regular y evitar la adjudicación de baldíos que condujesen a un monopolio de las tierras. El Cuadro 13 (véase p. 637) resume las cifras revisadas de las adjudicaciones entre 1827-1881 presentadas por Roldán.

En la *Memoria* como secretario de Hacienda de 1883, Aníbal Galindo incluye una pequeña sección sobre tierras baldías, en la cual resalta la aprobación de la Ley 48 de 1882, respecto a la cual anota que si bien “por sí sola basta para inmortalizar la memoria del último Congreso, es una de esas medidas trascendentales que necesita para desarrollar su benéfica influencia del largo trascurso del tiempo”. Además de destacar los principios y objetivos de la ley que, a su juicio, buscaba mantener el libre acceso de los cultivadores a las tierras desiertas, procedía a subrayar la importancia de una más equitativa enajenación de las tierras para el progreso de la agricultura.

Cabe, por último, reseñar los *Informes* de Hacienda de 1888, 1890, 1892, 1894, 1896 y 1898. En el *Informe al Congreso* de 1888, el secretario Vicente Restrepo presentaba el siguiente balance: la disponibilidad total de baldíos en 1885 había sido de 102,1 millones de hectáreas y entre ese año y 1888 se habían hecho concesiones por 1,2 millones de hectáreas, con lo cual el remanente era de 100,9 millones de hectáreas. En el *Informe de Hacienda* de 1892, el ministro José Manuel Goenaga

explica que la disponibilidad se había reducido de 100,9 millones de hectáreas a 95,4 millones debido a un laudo de límites que redujo la extensión de Colombia frente a Venezuela en 5,3 millones de hectáreas y al aumento de 200.000 hectáreas de nuevas adjudicaciones. En términos generales afirmaba que era “excesiva la extensión de 5.000 hectáreas fijada como maximum para las adjudicaciones de tierras baldías por cualquier título”.

Pedro Bravo se desempeñó posteriormente como ministro de Hacienda e informaba que a comienzos de 1894 había títulos en circulación de concesiones por 3.170.408 hectáreas y que durante el año se habían hecho adjudicaciones por 63.088 hectáreas, lo que dejaba el saldo de títulos en 3.107.319 hectáreas. Las concesiones otorgadas con nueva emisión de títulos durante el año ascendían a 69.677 hectáreas. Por otro lado, las estadísticas departamentales indicaban que se habían realizado adjudicaciones a varios ciudadanos por 5.000 hectáreas, de tal manera que dicho tope continuaba vigente.

A Manuel Esguerra le correspondió desempeñar el cargo de ministro de Hacienda en 1898 en una coyuntura de grandes dificultades económicas y fiscales para la nación. En su *Memoria* realizó un gran balance de lo sucedido con las tierras baldías, con las concesiones y adjudicaciones, y presentó una buena síntesis del inventario de baldíos disponibles a diciembre de 1897. Por su importancia, en los cuadros 14 y 15 (véase p. 638 y p. 639) se resumen los resultados de su *Informe* de final de siglo. En el primero se consigna el balance de las tierras baldías disponibles por departamento para finales de los años 1895 y 1897. Asimismo, se muestra que en 1897 las tierras baldías sumaban 97,4 millones de hectáreas. Si se tiene en cuenta que la Comisión Corográfica había señalado hacia 1860 que los baldíos disponibles se calculaban en 103,5 millones, en el curso de cuarenta años su extensión se había reducido en 6,1 millones de hectáreas.

Y, como se observa en el Cuadro 15 (véase p. 639), las adjudicaciones fueron de 57.000 hectáreas entre 1893-1894, de 126.000 entre 1895-1896 y de 160.000 entre 1897-1898. Esto implicaría una disponibilidad de baldíos de 95,7 en 1898.

Del Cuadro 15 (véase p. 639) se desprende que la adjudicación de baldíos en la última década del siglo XIX alcanzó 424.641 hectáreas y que los entregados a cultivadores fueron muy inferiores a los adjudicados contra entrega de títulos. En la parte inferior del cuadro se incluyó la composición de las adjudicaciones entre los diferentes departamentos y algunas estimaciones sobre el promedio de hectáreas por adjudicatario, que muestran grandes diferencias regionales. El tamaño promedio de los predios adjudicados fue muy elevado en Cundinamarca y en la región de San Martín (en los Llanos Orientales); los terrenos de menor tamaño promedio fueron adjudicados en Santander y en el Tolima.

REFERENCIAS

- Aranzazu, Juan de Dios (1839). *Informes de Hacienda de 1838 y 1839*, Bogotá: Imprenta de Espinosa.
- Bravo, Pedro (1894). *Informe del Ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1894*, Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.
- Cortázar, Roberto; Cuervo, Luis Augusto (1923). *Congreso de Cúcuta: Libro de actas*, Biblioteca de Historia Nacional, Bogotá: Imprenta Nacional.
- De Narváez, Antonio; De Pombo, José Ignacio (2010). *Escritos económicos*, Archivo de la Economía Nacional, Colección Bicentenario, Bogotá: Banco de la República.
- De Pombo, Lino (1845). *Recopilación de leyes de la Nueva Granada, 1830-1845*, Bogotá: Imprenta Zoilo Salazar.
- Esguerra, Manuel (1898). *Informe del Ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1898*, Bogotá: Imprenta de Eduardo Espinosa Guzmán.
- Etter, Andrés (2015). “Las transformaciones del uso de la tierra y los ecosistemas durante el período colonial en Colombia”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez, *La economía colonial de la Nueva Granada*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Galindo, Aníbal (1884). *Memoria del secretario de Hacienda dirigida al presidente de la Unión para el Congreso de 1883 y 1884*, Bogotá: Imprenta a cargo de N. Torres, Imprenta Plaza de Santander.
- Goenaga, José Manuel (1892). *Informe de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1892*, Bogotá: Imprenta de la Nación.
- Groot, José Manuel (1900). *Historia eclesiástica y civil de la Nueva Granada* (segunda edición), Bogotá: Casa Editorial M. Rivas & Cía.
- Gutiérrez Jaramillo, Alberto; Briceño Jáuregui, Manuel (1985). *Bolívar y el campo*, Colección Biblioteca Caja Agraria, núm. 14, Bogotá: Talleres Gráficos de la Caja Agraria.
- Kalmanovitz, Salomón (2015). “La agricultura de la Nueva Granada”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez, *La economía colonial de la Nueva Granada*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- LeGrand, Catherine (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Márquez, José Ignacio (1831). *Espocisión que el ministro de Estado en el Despacho de Hacienda presenta a La Convención Sobre los Negocios de su Departamento*, Bogotá.

Registro Oficial de la Nueva Granada (años 1830-1837).

Restrepo, Vicente (1888). *Informe presentado al Congreso de la República en sus sesiones de 1888 por el ministro de Hacienda*, Bogotá: Imprenta La Luz.

Robledo, Emilio (1954). *Bosquejo biográfico del señor visitador Juan Antonio Mon y Velarde 1785-1788* (tomos 1 y 2), Archivo de la Economía Nacional, Bogotá: Banco de la República.

Roldán, Antonio (1882). *Memorias de Hacienda para el Congreso de 1881 y 1882*, Bogotá: Imprenta de H. Andrade.

EPISODIO 42

Medardo Rivas: *Los trabajadores de tierra caliente*

Roberto Junguito Bonnet

El libro de Medardo Rivas es un análisis de la formación de las haciendas de tierra caliente en los alrededores de Bogotá. Lo escribió a finales del siglo XIX, pocos años antes de su muerte. Es un texto interesante. Describe los personajes bogotanos que dedicaron su esfuerzo empresarial al desarrollo de las haciendas, las condiciones de los peones y las dificultades propias del clima para llevar a cabo actividades agropecuarias en esas zonas.

En el primer capítulo Rivas trata sobre los caminos y las regiones de La Mesa y Tena; esboza los perfiles de los personajes que establecieron las primeras haciendas, Pastor Ospina y Pedro María París, entre ellos. En el segundo destaca un factor muy importante: el papel que cumplió la introducción del pasto de Guinea en la expansión de la ganadería en zonas calientes. En el tercer capítulo cuenta sobre el cultivo de la caña de azúcar y el sistema de trapiches para extraer los jugos de la caña y fabricar la panela en la región de La Mesa.

En el cuarto se concentra en Anapoima y en los personajes bogotanos que establecieron haciendas, como Enrique Main, Luis Azuero y Pedro Navas Azuero. En el quinto hace una digresión sobre las máximas del conde francés de La Rochefoucauld. En el sexto prosigue su marcha de Anapoima hacia Apulo, Tocaima y Girardot. Se queja de que la tala de los montes para la fundación de las haciendas había acabado con los bosques nativos y los maderables. El séptimo está dedicado a Tocaima, a los antecedentes de la conquista española en esa zona por parte del

designado por Jiménez de Quesada, don Juan Díaz, y a las condiciones de vida de los peones trabajadores en los cultivos de caña y trapiches.

El capítulo octavo está centrado en el cultivo del tabaco y en los actores asociados con el desarrollo, la prosperidad y la posterior decadencia del cultivo en la zona de Ambalema, por la firma Montoya y Sáenz, y en Girardot, en Peñalisa, por don Fernando Nieto. En ese capítulo se refiere a reconocidos personajes de la vida económica, política y empresarial de la segunda mitad del siglo XIX, como Manuel Murillo Toro, Joaquín Mosquera, Francisco Montoya, Fernando Nieto, José María Plata, José y Salvador Camacho Roldán, Carlos Castello, Joaquín Tamayo y José María Samper.

En el capítulo noveno viaja a Anolaima y en el décimo y el undécimo a Guaduas. En el duodécimo describe la hacienda familiar Guataquicito. En el capítulo trece escribe sobre la conquista de la región central del país por Gonzalo Jiménez de Quesada. El tema del capítulo catorce es el auge y la decadencia del cultivo del añil, destaca las regiones en donde se cultivó y quiénes fueron sus promotores. Lamenta que, arruinada la industria del tabaco, los terrenos de Ambalema, Honda y sus alrededores (Guamo, Ibagué y Purificación) quedaron abandonados y se vendían a cualquier precio. Entre los pioneros del cultivo del añil menciona, entre otros, a Juan José Obeso en la finca Guayacana en Tocaima, a Carlos Abondano en El Neptuno, a Luis Brigard en Peñalisa, y a Carlos Tanco en La Africana, en Fusagasugá.

El capítulo final es el del cultivo del café. Entre sus precursores nombra al inmigrante inglés Tyrrel Moore, quien desarrolló el cultivo en Chimbe. Le siguió José Antonio Mejía y los señores Lorenzana y Montoya, en el cafetal Campohermoso. Destaca a Francisco Ospina, de origen antioqueño, quien lo desarrolló en La Mesita de Santa Inés, en Anolaima. Otros cultivadores, sus cafetales y fechas de fundación se sintetizan en el Cuadro 16 (véase p. 640).

REFERENCIA

Rivas, Medardo (1972 [1946]). *Los trabajadores de tierra caliente*, Biblioteca Banco Popular (volumen 25), Bogotá: Banco Popular.