

CURSO DE CAPACITACION DE PROFESIONALES EN REFORMA AGRARIA



BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO (BID)

S E R I E I

CORPORACION DE FOMENTO
DE LA PRODUCCION (CORFO)

ORGANIZACION PARA LA
AGRICULTURA Y LA
ALIMENTACION (FAO)

" ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA AGRARIA "

PROGRAMA DE ESTUDIOS
ECONOMICOS LATINO-
AMERICANOS PARA
GRADUADOS (ESCOIATINA)

DOCUMENTO N° 1 :

"Algunas definiciones y explicaciones de
Reforma Agraria".

---ooo0000000ooo---

ALGUNAS DEFINICIONES Y EXPLICACIONES DE REFORMA AGRARIA.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Resolución 370;
13.a sesión, 21 septiembre 1951.-

"... Esa medida apropiada de reforma agraria designada para obtener un mejoramiento de las condiciones de las poblaciones agrícolas y un incremento en la producción agrícola, debe ser contemplada en muchos países como una parte necesaria de cualquier complemento efectivo de programas comprensibles para el desarrollo económico..."

La resolución recomendó además que los Gobiernos establecieran reformas agrarias apropiadas a los intereses de los agricultores sin tierra, pequeños y medianos. El Consejo bosquejó entonces, aproximadamente 16 tipos diferentes de medidas recomendadas, agregadas a su concepto de reforma agraria. Estos incluían, mejoramiento de la seguridad de tenencia; procurando oportunidades para que los cultivadores adquirieran propiedad de la tierra; promoviendo posesiones económicas; consolidación; subdividiendo posesiones inusitadamente grandes; reclamaciones y establecimiento; créditos, control de rentas, tasaciones equitativas; promoción de cultivos cooperativos; comercialización y mejoramiento en los procesos; incentivando la diversificación; promoviendo el desarrollo agrícola, como parte de un programa integrado de desarrollo económico global; incentivando las industrias rurales; entregando servicios para la maquinaria agrícola; asegurando investigaciones adecuadas; estableciendo y expandiendo servicios de extensión; y mejorando el status legal y social del trabajo agrícola.

Naciones Unidas, Reforma Agraria - Defectos en la estructura agraria como obstáculos para el desarrollo económico. Nueva York, 1951.-

"Este término es usado aquí, para significar la estructura institucional de la producción agrícola. Incluye en primer lugar tenencia de la tierra, el sistema legal o costumbrista, bajo el cual la tierra es poseída; la distribución del derecho de propiedad de la tierra, entre las grandes haciendas y granjas campesinas o bien, entre granjas campesinas de diferentes tamaños; el sistema mediante el cual la tierra es trabajada no por su dueño, y el producto obtenido es dividido entre trabajadores y dueño; la organización del crédito, producción y comercialización; el mecanismo por el que la agricultura se financia; las trabas impuestas por los gobiernos en las poblaciones rurales en forma de tributación; y los servicios otorgados por los gobiernos a las poblaciones rurales,

tal como asistencia técnica, facilidades educacionales; servicios de salud; abastecimiento de agua y comunicaciones.

E.H. Jacoby, Relaciones entre Reforma Agraria y Desarrollo Agrícola, Estudio Agrícola N° 26, FAO, Roma, 1953.-

"Reforma Agraria, cubre toda acción organizada que esté destinada a mejorar los sistemas de tenencia de la tierra que actualmente existen; verbigracia, un mejoramiento en la legislación de tenencia, consolidación de posesiones fragmentadas, reformas de tenencias y quebrantamientos de grandes haciendas por medio de transferencias de propiedades - redistribución de la tierra -. Sin embargo, el efecto total de la reforma agraria, puede ser obtenido, solamente si es acompañada por mejoramientos de otras partes del sistema económico y social, con los cuales está estrechamente relacionada, tales como facilidades de crédito, comercialización, tributación, educación y otros.

Kenneth H. Parsons, "Reforma Agraria y Desarrollo Agrícola", en Tenencia de la Tierra. Normas de la Conferencia Internacional de Tenencia de la Tierra y Problemas Relativos en la Agricultura Mundial realizado en Madison, Wisconsin, Impreso en la Universidad de Wisconsin, Madison, 1956.-

Reforma agraria ... es considerada como la integración de programas para resolver los problemas de tenencia..."

"Las relaciones de tenencia de la tierra; son relaciones sociales; y como tal, es la relación del hombre con el hombre mediante el uso de la tierra ... Las situaciones de tenencia pueden definir de hecho el status social y económico de los individuos en una economía agraria ..."

"Esto es de lo que trata la reforma agraria: cambiar las normas de seguridad, incentivos y móviles de los campesinos ..."

Thomas F. Carroll, "El Concepto de Reforma Agraria" en Documentación del Centro de Problemas Agrarios en Asia y el Lejano Oriente, FAO (Bangkok, 1954), Roma, septiembre de 1955.-

Para las diferentes personas; reforma agraria tiene diferentes significados. Para algunos significa acceso a la tierra a gente que anteriormente le había sido negado; para otros, significa un uso más eficiente de la tierra; aún otros piensan de la reforma agraria principalmente en términos políticos, tal como nivelar el apoyo y lealtad de distintas clases sociales; para otros significa un importante paso hacia el control estatal o interferencia de los derechos de propiedad privada. Para mucha gente sólo significa quitarle tierras a unos para dárselas a otros; mientras que para otros incluye un amplio campo de mejoramiento total de las actividades tales como,

crédito rural y servicios de extensión, muchas veces incluyéndose el vasto sentido del desarrollo agrícola. Evidentemente reforma agraria puede ser todo esto. En muchos casos es tan amplia como el concepto de gobierno del cual deriva su poder. Sus definiciones abarcan desde el simple slogan "tierra para el campesino", a través del generalizado "cambios en gran escala de los padrones existentes de tenencia"; hasta el concepto más económico de "redistribución del ingreso agrícola y de la capacidad de ganancias."

Todos estos conceptos y definiciones, aparentemente tienen dos cosas en común. Sin embargo parece que de cualquier modo que sea llevada a cabo la reforma agraria; ésta requiere: 1) Que signifique invariablemente un cambio más o menos directo y públicamente controlado de las formas existentes de propiedad de la tierra (v.gr. cambios en el status quo agrícola). 2) Que invariablemente involucre una "difusión" o "esparcimiento" de la riqueza, ingreso o capacidad productiva.

Tipos de reformas:

Desde el punto de vista de política social y económica; podríamos distinguir los siguientes tipos de reformas:

- 1) Fortalecimiento de los derechos de los propietarios y facilitamientos de mayores oportunidades para la adquisición de propiedades por métodos indirectos.
- 2) Controles públicos limitados sobre tierras privadas (consolidación de la tierra; restricciones sobre uso de ésta; etc.)
- 3) Colonización planificada de tierras estatales.
- 4) Transferencias de derechos de propiedad a los antiguos tenedores-cultivadores.
- 5) Expropiación, subdivisión y recolocación de posesiones.
- 6) Nacionalización de la tierra con la subsecuente restricción de la propiedad privada.
- 7) Nacionalización encaminada hacia la colectivización.

Estas categorías pueden programarse u ordenarse de otras maneras, y algunas de ellas pueden aparecer combinadas en programas de reformas nacionales. Sin embargo éstas son las principales categorías que debemos considerar. Están enumeradas en el orden de la estrictez de magnitud de intervención y control estatal.

V. Webster Johnson y R. Barlowe; Problemas y Políticas de Tierras, Mc Graw Hill Book Co. Inc., 1954.-

"... Reforma agraria tiene que ver en gran medida con el mejoramiento del sistema de tenencia de la tierra y otras instituciones relacionadas. Se relaciona de este modo con los diferentes acuerdos por los cuales los agricultores u otros tienen posesión o control de la tierra. El control sobre la tierra es ejercido a través de la propiedad de ésta; relaciones contractuales y por medio de una posición de poder óptimo de contrato o de posibilidades de transar.

Aparte de los derechos sobre la tierra que poseen los tenedores y propietarios, otros pueden modificar o controlar estos derechos por medio de acuerdos institucionales esta-

blecidos, como por ejemplo, métodos de créditos y comercialización.

Un concepto práctico y dinámico de reforma agraria debe abarcar propiedad de la tierra, relaciones entre tenedor y propietario, tamaño de unidades operativas, diferentes instituciones que afectan la estabilidad, seguridad de expectativas y uso eficiente de los recursos de la tierra, como se ha llevado a cabo por medio de controles legales y económicos a través de los derechos de propiedad de la tierra. La reforma agraria busca los padrones de distribución de la tierra entre productores individuales. Estos, que están enmarcados en las culturas regionales, aseguran una amplia distribución de la tierra como propiedad o como derecho de propiedad entre los productores, seguridad en la tenencia y un reparto justo de los productos agrícolas.

Doreen Warriner, Reforma Agraria y Desarrollo en el Medio Oriente. Instituto Real de Asuntos Internacionales. Londres. 1957.

"El que exista cierta confusión con respecto a lo que significa realmente reforma agraria, es un resultado del debate mundial. En forma usual, el término reforma agraria es entendido como redistribución de la propiedad de la tierra a los pequeños agricultores y los trabajadores agrícolas."

"Ahora una nueva concepción de reforma viene de América, la cual sostiene la reforma como una política comprensiva, incluyendo no sólo oportunidades de propiedad sino que también diversas medidas para asistir a los agricultores por medio de una mayor seguridad de tenencia, mejores sistemas de créditos, mayores facilidades de comercialización, servicios de asesoramiento agrícola, educación, etc."

"Pero a pesar de que el concepto americano es un gran avance del viejo concepto, una definición con tan amplia connotación distorsiona la perspectiva. La redistribución de la tierra significa un importantísimo cambio político y social, mientras que las otras medidas conducen a un mejoramiento en la posición económica de los agricultores así mismo como en la producción agrícola, sin cambio de su posición social."

"Porque la concepción de reforma agraria se ha ampliado para incluir una variedad de medidas destinadas a mejorar la tenencia de la tierra y organización agrícola, el énfasis cambia de lugar de lo esencial a lo accesorio y la meta original - y todavía básica - de mayor igualdad social y económica tiende a ser oscurecida. El enfoque integrado, parece ofrecer todo menos la tierra."

L. Parson, El Concepto de Reforma Agraria en Documentación del Centro de la FAO sobre Problemas de la Tierra en el Medio Oriente.-

"Un programa de reforma agraria en gran escala es un asunto serio. Un programa de esta envergadura es efectuado en una sociedad libre, con el convencimiento de que una economía funciona mejor - será más productiva y eficiente - si las

formas de propiedad de la tierra son cambiadas para dar a la gente de más escasos recursos, una más justa y segura posesión de ella."

"Los programas de reforma agraria que redistribuyen la tierra a los cultivadores en gran escala, o tratan de alterar sustancialmente los principios de arriendo de la tierra, son llevados a cabo, hablando en términos generales, solamente donde hay desigualdad de riquezas e ingresos que atenten contra la estabilidad política, o adonde los incentivos de los cultivadores son sofocados por la falta de discreción o recompensa por el esfuerzo."

"La sola idea de programas de reforma agraria hace estremecerse a mucha gente. Debemos inferir que esto es debido al hecho que los más destacados de estos programas han sido puestos en práctica en nuestro tiempo bajo condiciones de grandes dificultades sociales y políticas. Algunos han sido efectuados para evitar revoluciones. Cuando las tensiones en una sociedad son demasiado grandes, algo tiene que ceder. El poder y el control que es inherente a la propiedad de la tierra, muy pronto llega a ser el punto crítico de insatisfacción. Sin embargo, bajo tales condiciones los programas de reforma agraria que redistribuyen oportunidades económicas en la tierra y alivian tensiones políticas sin dañar la economía como una preocupación fundamental, oponiendo una traba fatal sobre el derecho de propiedad, son esencialmente programas conservadores (actos para la conservación de la sociedad). Naturalmente que pueden ser estropeados."

Gunnar Myrdal, Teoría Económica y Regiones Sub-desarrolladas, Gerald Duckworth y Co. Ltd., Londres, 1957.-

"Las reformas agrarias tienen su importancia en el plano nacional, no solamente como una precondition para elevar la productividad en la agricultura, sino primariamente como medios para destruir los cimientos de las estructuras de las viejas clases de una sociedad estagnada."

_____ H _____

