

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS*

.....

53. El tema de la reforma agraria provocó gran número de comentarios por parte de los delegados. Todo el mundo se mostró de acuerdo en que la reforma de las estructuras agrarias era un asunto que debía considerar la FAO en sus esfuerzos por cumplir los objetivos generales de la Organización: aumentar la producción agrícola y fomentar un nivel superior de vida rural. Asimismo, se aceptó en general, la tesis expuesta en el estudio realizado conjuntamente por la FAO y las Naciones Unidas, que se presentó en el Décimosegundo Período de Sesiones del Consejo, en el cual se ponían de relieve las diversas formas en que ciertos defectos de la estructura agraria, tales como la existencia de parvifundios y el fraccionamiento de la propiedad, la inseguridad en la tenencia de la tierra, la falta de registro de los títulos de la propiedad de tierras y aguas, la escasez de créditos, los arrendamientos altos o los impuestos exorbitantes, que van en contra de los intereses de una sana economía y del aprovechamiento social de la tierra, dificultan el desarrollo económico. Los delegados, explícita o implícitamente, se mostraron de acuerdo en que era necesaria una acción coordinada para remediar dichos defectos si se deseaba incrementar la producción de alimentos, de conformidad con la exposición hecha por el Director General, en que se subraya la gravedad de la situación alimentaria mundial.

54. La Conferencia tomó nota de la resolución sobre reforma agraria adoptada por el Consejo Económico y Social, en el cual se exhorta a la FAO a que asuma la responsabilidad principal en el asunto, y convino en que la Organización aceptara la demanda.

55. La Conferencia estimó que la eliminación de los defectos que actualmente ofrece la estructura agraria es esencial para el progreso económico, y también que tales medidas contribuirán materialmente a la dignidad y libertad humanas, asegurando por ende la estabilidad social y el pacífico desarrollo democrático. La Conferencia puso de relieve la importancia del entusiasmo existente en todo el agro por un aprovechamiento racional de los recursos naturales que, por medio de los conocimientos científicos, pueden llegar a su desarrollo máximo, con objeto de asegurar al agricultor un nivel de vida decente.

56. La Conferencia pidió a todos los Gobiernos Miembros que examinaran sus estructuras agrarias a la luz de la resolución del Consejo Económico y

* Tomado del *Informe del 6º Período de Sesiones de la Conferencia* [de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación], 19 de noviembre - 6 de diciembre de 1951 (Roma, Italia, marzo de 1952), pp. 23-29.

DOCUMENTOS

Social, y que promovieran hasta donde fuera posible el intercambio de información y la difusión de la educación, con el fin de fomentar una mayor comprensión popular del mejoramiento de la vida rural.

57. Es evidente que la reforma agraria constituye una operación múltiple y compleja, que implica no sólo medidas como las anteriormente expuestas, sino que, además, está íntimamente vinculada con muchos otros aspectos de la vida económica y social. De acuerdo con las principales conclusiones a que se llegó en el estudio realizado conjuntamente por la FAO y las Naciones Unidas, la Conferencia convino en que la reforma de la estructura agraria debía estar íntimamente ligada con el programa general de fomento económico y constituir una de sus partes. En consecuencia, muchos Delegados opinaron que la FAO no debía tratar aisladamente la reforma agraria sino como parte integrante de otros proyectos comprendidos en su programa de fomento económico, en el más amplio sentido de la palabra. Por ejemplo, se admitió que los recursos propios de las diferentes regiones agrícolas ejercían un efecto decisivo sobre ciertas características de las instituciones rurales, tales como la determinación del tamaño más apropiado para los predios y el tipo de aprovechamiento de la tierra.

Responsabilidades de los Gobiernos y de la FAO

58. La Conferencia reconoció que, en último término, las medidas fundamentales a este respecto incumbían a los propios gobiernos, como parte de sus programas nacionales. Sin embargo, la FAO, que asume la responsabilidad de fomentar la producción agrícola mundial y elevar el nivel de vida rural, debía estar en condiciones de ayudar a los Estados Miembros a llevar a cabo sus programas de reforma agraria.

59. Si la FAO ha de ejecutar esta labor de asistencia, la Secretaría debía disponer de una información amplia y continua sobre la tenencia de la tierra y otras cuestiones que se relacionan con ella. Por consiguiente, la Conferencia solicitó del Director General que adoptara las medidas adecuadas para reunir y estudiar tal información con vistas al máximo beneficio de los Estados Miembros. La Conferencia pidió a los Estados Miembros que facilitaran a la Secretaría información completa y detallada sobre estos temas, así como la documentación correspondiente.

60. Como se puso de relieve durante el debate, varios países poseen ya una valiosa experiencia, en muchos aspectos de la reforma agraria, que están dispuestos a poner a la disposición de los demás Estados Miembros. Por otro lado, las delegaciones de algunos países mostraron gran interés por las medidas puestas en práctica en otros, debido a las reformas rurales que se están planeando o ejecutando en sus propios países. La Conferencia, por consi-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

guiente, solicitó del Director General que pusiera a disposición de todos los gobiernos interesados las experiencias obtenidas en los distintos países respecto a medidas concretas de reforma agraria. A este objeto, la FAO debería emprender estudios analíticos en colaboración con los Estados Miembros, y ayudar asimismo a algunos de ellos en la evaluación de la eficacia de las medidas que actualmente se están aplicando en el terreno.

61. Con el propósito de lograr un intercambio periódico de información y experiencia entre los especialistas de este campo, la Conferencia recomendó la organización de reuniones regionales para el estudio de los problemas de la estructura agraria. Varios de los Gobiernos Miembros expresaron el deseo de que se celebren en ellos tales reuniones.

Aprovechamiento del Programa de Asistencia Técnica

62. Resulta evidente que el Programa Ampliado de Asistencia Técnica puede servir de plataforma adecuada para llevar a cabo parte de la labor de la FAO sobre reforma agraria. Los delegados comentaron la conveniencia de que en el Programa Ampliado de Asistencia Técnica se concediera prioridad a los proyectos que se relacionan con este problema. La Conferencia encañeció a los Gobiernos Miembros que están formulando proyectos de fomento económico en los que se han previsto modificaciones de la estructura agraria, que solicitaran la ayuda de la FAO, conforme al Programa Ampliado de Asistencia Técnica, bien al tratar de ciertos aspectos particulares de la estructura de sus instituciones rurales, como por ejemplo, el crédito, el fraccionamiento, etc., bien al planear la forma de abordar simultáneamente todas las fases del problema. Se indicó que en los países donde se hallan en ejecución amplios programas de asistencia técnica, los cambios en la estructura agraria deben considerarse como una actividad complementaria esencial, porque la efectividad de muchas de las medidas tecnológicas depende del mejoramiento de la estructura de las instituciones existentes. A este respecto, se insinuó que, en vez de un técnico que trabaje aislado, hubiera "equipos de especialistas en tenencia de tierras" que se ocuparan simultáneamente de los diversos aspectos de la reforma agraria en las regiones en que exista ese problema. Es posible que los gobiernos crean oportuno tener en cuenta el asunto al presentar sus solicitudes de ayuda.

63. De acuerdo con las indicaciones formuladas durante el debate, la Conferencia recomendó el establecimiento de centros de capacitación en cuestiones de estructura agraria, y en particular de la tenencia de la tierra, ya que se han organizado con éxito centros de este tipo para estudiar muchos asuntos técnicos. Estos centros tendrán como finalidad ampliar la preparación y la experiencia de los hombres que vayan a trabajar en problemas relacionados

DOCUMENTOS

con la reforma agraria en sus propios países, y podrían dedicar atención particular a la cuestión de la metodología (es decir, a la forma de abordar los problemas de la tenencia de la tierra), porque la enseñanza de los principios esenciales de la investigación y del análisis parece ser lo más apremiante. Se recomendó que junto con los centros de capacitación se organizaran demostraciones prácticas en que se pusieran de relieve algunos proyectos de estructura agraria sana. Es de esperar que en la organización de esos centros se saque el mejor partido de la posible cooperación entre la FAO, los demás organismos internacionales y las organizaciones de asistencia técnica de los Estados Miembros.

Fondos

64. Como la reforma agraria no puede realizarse sin el capital adecuado y, desde luego, sin un gasto considerable, el problema de la dotación de fondos —de dentro y fuera del país— para esta clase de programas es esencial. La Conferencia, después de oír la exposición del representante del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, acordó que la FAO, en cooperación con las Naciones Unidas y con los Organismos Especializados pertinentes, explorara la posibilidad de hallar métodos más eficaces de financiamiento, tanto mediante la movilización de los recursos internos de los países interesados como por medio de las entidades internacionales ya existentes, o de las que se creen con tal finalidad, las cuales proporcionarían los préstamos o donativos a que se alude en la referida resolución del Consejo Económico y Social (E/2107).

65. En conclusión, la Conferencia juzgó que la reforma agraria era tan importantes para realizar los amplios objetivos de la FAO y aquéllos con que específicamente ha tenido que enfrentarse esta Conferencia, según expuso el Director General ante la Comisión I en su discurso de apertura, que debería constituir una sección importante del Programa de Labores de la Organización en los años próximos, y en vista de ello aprobó la resolución siguiente:

Resolución N° 8

REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

La Conferencia

Habiendo examinado el Informe sobre “Los Defectos de la Estructura Agraria que Obstaculizan el Desarrollo Económico”, la resolución que sobre el mismo adoptó el Consejo Económico y Social, y la “Exposición sobre Reforma de las Estructuras Agrarias, del Director General (C 51/I-3),

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Considera (a) que en muchos países la estructura agraria adolece de defectos sumamente graves, como son el tamaño antieconómico; el fraccionamiento y la mala distribución de la propiedad; la renta excesiva; los sistemas poco equitativos de tributación; la inseguridad de la tenencia; la imposibilidad en que se encuentra el agricultor de cancelar sus deudas, y la falta de un título definido sobre la tierra y las aguas; *(b)* que estos defectos impiden la elevación del nivel de vida de los pequeños agricultores y de los trabajadores del campo, y detienen el desarrollo agrícola; *(c)* que la reforma de las estructuras agrarias de esos países es esencial para la dignidad y la libertad humanas, así como para el logro de los fines de la FAO;

Hace suya la Resolución del Consejo Económico y Social del 7 de septiembre en lo que se relaciona con la FAO;

Insta a los Gobiernos Miembros, *(a)* a adoptar medidas inmediatas para poner en práctica esa resolución y para colaborar con la FAO, suministrando información y participando en las investigaciones que la FAO pueda emprender; *(b)* a solicitar la ayuda de la FAO para llevar a cabo la reforma de su estructura agraria;

Pide al Director General:

1. que, en colaboración con otras organizaciones competentes, reúna de modo continuo, en las Oficinas Centrales de la FAO, información sobre la tenencia de tierras, reforma agraria y cuestiones afines, con el objeto de analizar el material recogido y ponerlo a disposición de los Gobiernos Miembros y entidades interesadas;
2. que coopere con los Estados Miembros en el examen de las medidas, pasadas y presentes, relativas a la reforma de la estructura agraria;
3. que asuma la iniciativa para concertar con otras entidades de las Naciones Unidas los acuerdos que pueden ser útiles y apropiados para que cada organismo de las Naciones Unidas aporte su contribución máxima al cumplimiento de la resolución del Consejo Económico y Social, para prestar ayuda a los gobiernos en todos los aspectos de la reforma agraria y para facilitar la preparación de los informes sobre los progresos logrados que estipula la mencionada Resolución;
4. que revise el Programa de Labores de la FAO con el fin de asegurar la prioridad a esos proyectos y la mejor forma de abordarlos conjuntamente en las diversas direcciones técnicas, cuyo trabajo se relacione con los problemas de la reforma agraria en su más amplio sentido, con objeto de mantener informados a los Estados Miembros acerca de todos los aspectos del problema y

DOCUMENTOS

estar bien preparados para prestar ayuda a los gobiernos en el desarrollo de sus programas;

5. que esté dispuesto a ayudar a los gobiernos, proporcionándoles asistencia técnica en los programas destinados a promover las reformas convenientes, incluyendo la tenencia de la tierra, los servicios de divulgación, el crédito y las cooperativas agrícolas, y las industrias rurales;

6. que solicite la cooperación de otros organismos internacionales, de los Gobiernos Miembros y de las entidades particulares para realizar investigaciones sobre los problemas de la reforma de la estructura agraria, incluyendo el análisis y búsqueda de métodos para financiar con fondos del exterior y del interior programas de reforma agraria;

7. que promueva la organización de conferencias regionales o de centros de capacitación sobre reforma agraria, combinados con proyectos de demostración, de acuerdo con otros organismos nacionales e internacionales y con los gobiernos de los países interesados; y

8. que informe al Consejo, lo más pronto posible, sobre los progresos iniciales obtenidos en la ejecución de estas recomendaciones, sobre los obstáculos que se hayan presentado y sobre las posibilidades no previstas; y que, posteriormente, presente un informe completo al próximo período ordinario de sesiones de la Conferencia respecto a los progresos logrados.