

TRADICION Y MODERNIDAD DEL CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA.

Angel PANIAGUA MAZORRA
Universidad de León

ABSTRACT:

The agrarian reform have been enclosed with a complex theory model. There are differents focus and confuse terminology. This work want to contribute a synthesis, it insist the points of convergence and divergence. So, it analyse the rural development, agrarian reform and the importance the social context and the role of the state.

PALABRAS CLAVE: Reforma agraria, conceptualización, colonización, desarrollo rural, Estado.

Introducción.

Las cuestiones asociadas a la reforma agraria -entiéndase este término en toda su amplitud posible-, lejos de caer en desuso, adquieren en el momento actual una importancia creciente, asociada sobre todo a problemas de pobreza -bien absoluta o relativa- y medio ambiente en los países en desarrollo, a la vez que se diluye su uso -en un sentido estricto- en los países denominados desarrollados.

Esta importancia como política activa se ve acompañada por una producción bibliográfica creciente en relación al tema, tanto en la década pasada como en la presente.

Esta continua producción bibliográfica dota de diferentes y cada vez más complejas perspectivas a los fenómenos asociados al concepto de reforma y desarrollo agrario. Ello es así tanto en un plano meramente terminológico -aparición o renovación de conceptos- para denominar o concretar aún más nuevos fenómenos; como conceptual provocado por el cambio de contenido de algunos términos de gran tradición.

Las siguientes líneas tienen por objeto abordar, de una forma inicial, las diversas perspectivas en torno al tema, desde la premisa de tradición y modernidad asociada a las cuestiones de reforma agraria.

Luces y sombras sobre el concepto de Reforma Agraria.

Reforma agraria es un término con una variedad grande (modalidades, grados de perfección, costes, dificultades) de interpretaciones según el país de

aplicación, la época histórica, grado de desarrollo... En su aceptación corriente y clásica, la reforma agraria (RA en adelante) se define como una operación de redistribución territorial en favor de los campesinos más disminuidos en tierra. Ello puede implicar medidas destinadas a repartir o mejorar otros medios de producción agrícola. En conjunto se realiza la transferencia de toda o parte de los ingresos de los antiguos propietarios hacia un campesinado más pobre (DUFUMIER, M., 1986, 52 y ss.).

Tras esta definición clásica, que tiene un carácter excluyente de otras operaciones de reforma, se han ofrecido otras interpretaciones, sobre todo en los últimos años, que dotan de mayor complejidad al fenómeno. Muy recientemente Christodoulou (1990) indica que RA es una intervención pública drástica y planeada que busca una nueva estructura de acceso a la tierra más adecuada a los requerimientos políticos y socioeconómicos del sistema que le sirve de soporte o con el que establece una conexión cerrada.

En la misma línea Gutelman (1974, 132) aprecia una distinción entre transformación agraria y RA. Después de indicar que en su manifestación más esencial, una reforma agraria consiste al menos en una expropiación de tierra apropiada por una o varias clases sociales y su transferencia a distinta o distintas clases sociales. Plantea que al constituir una determinada estructura agraria la cristalización y materialización en el espacio de un sistema de relaciones de fuerza, una transformación agraria sería el paso de una estructura agraria a otra. La reforma agraria sería un caso particular de transformación agraria, consistente en una alteración brusca de la relación de fuerzas que determina una estructura agraria.

En igual sentido King, otro estudioso de la RA, observa que desde un punto de vista técnico, ningún programa de cambio, presumiblemente para mejor, en el sentido de mejora del suelo, puede ser descrita como RA. Para adquirir este carácter tiene que ser invariablemente directa, públicamente controlada, con cambios en el carácter de los propietarios del suelo y normalmente acompañada de la difusión de riqueza, ingreso o capacidad productiva.

Aceptando el carácter de acción pública y el papel específico de la tenencia de la tierra, otras interpretaciones del fenómeno ponen su acento en el carácter de proceso tendente a rectificar aquello que es considerado por el Estado prácticas perversas en contra del interés público o prácticas que inhiben el desarrollo rural (EL-GHOHEMY, M.R., 1992, 88).

Por último, otro grupo de estudiosos sobre reforma agraria indican simplemente la diversidad de acciones y actuaciones que pueden denominarse RA. Para ello hay que adoptar y llevar la terminología a todo caso de análisis, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas generales, la amplitud de la reforma, los grupos sociales afectados, y la calidad y posibilidades de la tierra

(JACOBY, E.H.; JACOBY, C. F., 1975, 213).

Todas estas definiciones tienen básicamente -aunque con diferentes formulaciones- un punto común: el carácter político de la RA. Ello se debe a que las relaciones en torno a la tierra tienden a convertirse en relaciones de poder político, de esta manera el proceso de RA es inherente a un proceso político (KUMAR GHOSE, A., 1983, 6), definido como una alteración en la correlación de fuerzas de los diferentes grupos de poder, lo que produce que el Estado varíe su posición y la dirección de su actuación. Se acepta, en este sentido, que la propia realidad social implica la mutua interrelación entre grupos sociales, uno de los cuales es el Estado.

Esta opinión se justifica históricamente al seguir normalmente las RA a trastornos, de mayor o menor intensidad, de tipo sociopolítico (PEREZ YRUELA, M.; SEVILLA-GUZMAN, E., 1981, 64). Raramente gobiernos estables han desarrollado una reforma agraria de acuerdo con un plan preconcebido. La labor de la RA desde esta perspectiva es la creación de un sistema particular. En otras palabras, la RA por ella misma no puede desarrollar inmediatamente ningún sistema particular. La necesidad de una RA aumenta a medida que el propio sistema sociopolítico se transforma. Dadas estas premisas la revitalización del campesinado es un primer paso necesario que envuelve un nuevo sistema sin tener en cuenta la naturaleza de la misma. En otras palabras, la labor inmediata de la RA sería reestablecer al campesinado como principal actor de la escena rural.

La historia muestra que raras son las RA donde la iniciativa viene del campesinado. La mayor parte de las reformas se han realizado para adaptar la estructura agraria a las necesidades del capital industrial aparecen asociadas a grandes disparidades en riqueza, ingresos y poder dentro del sector agrícola. Desde esta perspectiva se asume que las desigualdades son hándicaps al progreso. Así la RA puede ser una función básica para la justicia social. Domina en este tipo de actuaciones la igualdad social que parte del rechazo a la desigualdad, hecho que denota una concepción estructural de la sociedad.

El reconocimiento de formas de desigualdad, manifestadas en pobreza, desempleo, subempleo, malestar social define un determinado tipo de sociedad, o un determinado tipo de estructura social, y un tipo de sistema o estructura agraria.

El más simple e importante proceso de RA es su desarrollo desde sociedades feudales o cuasi feudales, caracterizadas por dos clases sociales y la supeditación de los campesinos a los propietarios. La manifestación más obvia de este sistema es el alto grado de concentración de la propiedad en pocas manos y una gran proporción de población rural en una posición insegura de tenencia de la tierra (KING, R., 1979, 8). No obstante, la actitud de los

propietarios hacia un cambio social, y en particular, hacia una reforma agraria son diferentes en cada lugar y adaptativas en el tiempo. Asimismo los campesinos tampoco tienen una actitud definida de forma precisa hacia la RA (COHEN, S.I., 1978). Así, las relaciones de producción en los sectores agrarios de países económicamente desarrollados es un problema complejo.

El proceso de RA se puede ilustrar esquemáticamente en dos sociedades diferentes. La primera correspondería a un sistema socioeconómico y político moderno, avanzado y fuerte, que funciona adecuada y equitativamente, en el que, sin embargo, subsisten algunos defectos patológicos serios. La RA en este caso no supone efectos de importancia en el conjunto del sistema socioeconómico y político.

El segundo tipo de sociedad está definida por el conjunto de un sistema socioeconómico y político detenido, subdesarrollado y con un pobre funcionamiento. Los restos del sistema agrario (estructura de acceso a la tierra y al agua) están concentrados en pocas manos, la economía es predominantemente agraria y la influencia de los propietarios en el conjunto del sistema es decisiva. En este caso la RA puede llegar a ser un elemento crítico, que requiere una completa transformación de todo el sistema.

Entre estos dos escenarios sociales extremos, existe un largo camino de combinaciones, condiciones y circunstancias, sobre las que la complejidad de los procesos y las interrelaciones dinámicas producen un rico y difícil campo de estudio.

Así, la RA es el producto de la acción de la sociedad sobre una parte de ella misma, y dependiendo de la importancia de la porción afectada por el proceso de reforma existen implicaciones unidireccionales o bidireccionales entre el conjunto de la sociedad y una parte.

En todo caso, se puede hablar de intereses sociales o fuerzas dinámicas a dos niveles diferenciados de actuación. Un nivel nacional del que forman parte grupos sociales no directamente implicados en el proceso productivo de la tierra, pero que en ningún caso tienen una posición neutral respecto a una determinada estructura de la propiedad u otra. Un segundo nivel, más reducido del que entran a formar parte sólo aquellos grupos sociales directamente implicados en el proceso productivo agrario que se define a una escala regional o subregional.

El papel del Estado. Como elemento esencial y común en toda definición de RA o proceso de intervención en la estructura agraria, su naturaleza y papel es decisivo en las actividades de alteración de los procesos de reestructuración territorial.

La división más simple de análisis es la pluralista/estructuralista. En la actualidad se plantean cuatro tendencias básicas para interpretar la intervención estatal (CLOKE, P.; LITTLE, J., 1990):

1. Pluralista/representacional. Basado en la independencia del Estado que le lleva a actuar de una manera neutral en los conflictos de la sociedad civil.

2. Elitista/instrumental. Las actividades del poder estatal están encaminadas y estructuradas siempre en favor de las élites de poder y sus intereses. Estas élites pueden provenir del poder socioeconómico o del poder político.

3. Basadas en el concepto de dirección/gestión. Ligan los conceptos de poder y Estado a profesionales de la dirección que tienen conocimientos técnicos en la manipulación de los procesos de dirección y pueden tener influencia política en favor de los intereses de los propietarios. Tal perspectiva derivada del ámbito urbano, se basa en el grado de centralización alcanzado sobre los recursos públicos y ha sido aplicada con éxito en el caso israelí (APPLEBAUM, L.; NEWMAN, D.; MARGULIES, J., 1989).

4. Estructuralistas. El estructuralismo sugiere que la distribución en clases representa sólo la forma real de disgregación social para el análisis del poder y de las decisiones de los procesos políticos. El Estado es visto como el balance de la influencia de clases o grupos sociales. Influyentes teóricos dicen que el Estado (dentro de los parámetros de esta teoría) se rige por los requerimientos de los intereses del capital. La política del Estado consiste en realizar reformas mínimas en las clases trabajadoras en orden a disminuir la presión hacia una redistribución del poder, y también con el fin de fraccionar los intereses de clase.

Durante la última década se han utilizado de forma conjunta el estructuralismo, elitismo y gestión/dirección como el mejor punto de vista para el análisis del papel del Estado, desde una perspectiva político económica (HOPKINS, R.F., 1991), en las cuestiones relacionadas con la reforma de la tierra, tanto en sociedades desarrolladas, como en aquellas otras menos vertebradas social y políticamente.

Adoptando como referencia el último punto de vista, se puede decir que el Estado adopta una actitud particular y defiende una política particular. Se opone a ciertas clases sociales y defiende los intereses de otras clases sociales. La acción del Estado, tal y como se entiende desde esta perspectiva, es el resultado de un sistema de oposiciones complejas que se manifiestan en una política agraria resultante en la que intervienen además de los grupos sociales directamente implicados en el proceso productivo agrario, otros que no tienen aparente relación pero que en ningún momento adoptan una postura neutral en relación con la política agraria en su conjunto o más concretamente a una estructura agraria u otra (GUTELMAN, 1974, 140). De esta forma se consigue explicar la existencia de reformas y contrarreformas dentro de un Estado de la misma naturaleza. Ello también permite explicar un cambio de óptica institucional de todo el sector agrario o de la población rural dentro de un ámbito más amplio que

es la política económica de un país.

RA frente/hacia desarrollo rural.

Al concepto de RA en su sentido clásico y restrictivo enlazado con postulados políticos e ideológicos, se le superpone en una perspectiva histórica otra interpretación, más amplia en su contenido, y que da lugar a una terminología más variada, nos referimos a las denominadas 'agrarian reform' y los programas de 'agricultural development', a su vez ello supone un nuevo cuestionamiento de las clásicamente denominadas 'land reform'.

Las RAs en su sentido clásico pueden terminar en reformas agrarias suaves 'agrarian reform', pero ello no implica que sea una relación circular o bidireccional, sino meramente unidireccional.

El término 'agricultural development' o desarrollo agrícola se utiliza usualmente para narrar las medidas dirigidas al incremento de la producción y de la eficacia productiva¹.

'Land reform' sería empleada usualmente para describir y medir cambios en la tenencia de la tierra, especialmente en la redistribución de tierra entre los propietarios con el objetivo de mayor igualdad.

'Agrarian reform' es un término aglutinador de alta producción y mayor igualdad, es decir, trata de unir a los dos anteriores (COHEN, S.I., 24 y ss.). Asimismo también se han realizado distinciones -desde un punto de vista social- entre mejoras rurales ('rural betterment') y desarrollo rural ('rural development'), identificando cada concepto con una fase dentro de un proceso de cambio en el cual el primero identificaría un estado de transición hacia el segundo.

La RA desde una perspectiva más cercana en el tiempo incorpora elementos periféricos a la reforma o alteración de la estructura de la propiedad. Estos elementos tienen problemas de terminología, sobre todo dentro del ámbito latino, debido en buena manera a la generalización del término RA para una multiplicidad de procesos públicos tanto en el Sur de Europa como en América Latina.

El término inglés 'land reform' se dirige hacia la redistribución de la pro-

1. Desarrollo es un término que describe de forma genérica el crecimiento, evolución o progreso. este concepto adoptado desde la II Guerra Mundial, ha sido entendido, de una forma operacional, como crecimiento medido en Producto Nacional Bruto por persona.

Cada vez son más los autores que indican la escasa atención concedida a los factores políticos y sociales. Factores que en la actualidad adquieren un papel decisivo en la fase de planeamiento (MENTA, S.R., 1984).

La FAO en el *Study Guide on development* indica que el último propósito del desarrollo es promover el incremento de oportunidades para una vida mejor. El mejor camino para ello es conseguir una distribución equitativa de los ingresos y de otros recursos sociales.

riedad del suelo en beneficio de asalariados, arrendatarios o pequeños propietarios. La definición de **'Land reform' no sería, en este sentido, un concepto, sino una concepción de una política que lleva aparejada reformas directas en la estructura de la propiedad, pero que se puede presentar bajo múltiples formulaciones.**

La presente situación de las reformas en el medio rural ('agrarian reform') indica que hay que establecer un equilibrio entre la producción-productividad y mantener en lo razonablemente permisible la distribución de riqueza en términos de desigualdad y pobreza rural. A esta conclusión se llega después de observar, en diversos ejemplos históricos, que la mera redistribución de tierra no logra aliviar las situaciones de pobreza e injusticia social, al menos durante un tiempo dilatado debido a las deficiencias productivas. Es importante, pues, desarrollar medidas complementarias en educación, crédito agrícola, asistencia técnica, inversión de capital y trabajos de infraestructura, cooperativa, investigación y métodos de marketing. Asimismo, las 'land reform' son criticadas debido a que la idea de justicia social cambia más rápidamente que la tasa con que el desarrollo económico crea oportunidades para avances paralelos en empleo y estatus social.

En el desarrollo teórico del nuevo concepto hay que señalar dos aportaciones. El libro de Dorner (1972) en el que expone su tesis basada en la negación de la exclusión mutua de los objetos económicos y sociales, proponiendo que pueden actuar conjuntamente en una política de desarrollo rural. En segundo lugar hay que destacar el trabajo de King quien formula que las metas productiva y social sólo entrarían en conflicto si la estructura de la propiedad y el capital son asumidos como factores fijos (KING, R., 1979, 12). En todo caso, en este supuesto se parte de la premisa de convulsiones en las comunidades locales a la hora de desarrollar la RA en su sentido estricto, al ser la relación de grupos sociales y nivel estatal el que adquiere más importancia.

Los trabajos de organización internacionales desarrollan una fecunda discusión concerniente a la cuestión de la RA y el desarrollo económico. Los defectos en la tenencia de la tierra se presentan como obstáculos al desarrollo, la solución de este problema sólo se consigue cuando tales obstáculos han sido eliminados. En el título del primer acercamiento de Naciones Unidas se ejemplificaba esta postura: 'Land reform: defects in agrarian structure as obstacles to economic development' (1951) (U.N., 1970). Desde este documento la F.A.O. ha realizado diferentes revisiones con los progresos en esta cuestión ².

En el quinto informe se recogían las conclusiones de la Conferencia Mundial

2. Ver Progress in Land Reform: First Report (1954); Second Report (1956); Third Report (1963); Fourth Report (1965); Fifth Report (1970); Sixth Report (1975) y posteriores.

sobre Reforma Agraria, celebrada en Roma en verano de 1966. En dicho informe se exponía que el bienestar económico y social del que trabaja la tierra constituiría el criterio definitivo para evaluar los progresos en materia de RA. Todo ello desde la perspectiva que el desarrollo agrícola es indivisible, y sólo puede haber bienestar para el pequeño campesino si existe una coordinación entre RA y desarrollo rural, agrícola y económico general.

No obstante, se definía que la RA, en medios problemáticos de por sí, no resulta del todo apropiada para dar lugar al proceso de desarrollo, y se ponía en duda hasta que punto entran en sincronía con las estrategias de desarrollo rural, agrícola y económico general en el contexto de los diferentes tipos de estructura agraria. Además, los motivos políticos quedarían ocultos, aunque dirijan o condicionen la actuación o toma de decisiones de los diferentes grupos sociales.

Otro punto de discusión es el problema que supone la **valoración** del alcance de la RA o políticas derivadas. En cualquier caso el problema de la valoración no es simple. Si por un lado es relativamente sencillo calcular las alteraciones inducidas en la estructura de la propiedad de una zona, región o país dado, por una política particular a corto y medio plazo, no lo es tanto en relación a los efectos de la redistribución de la riqueza, equiparación de rentas o disminución del porcentaje de personas que viven en la pobreza. Es decir, la relación entre bienestar y reforma de la tierra en términos de beneficios o pérdidas, no puede ser medida únicamente por medios económicos, dado que es importante considerar las diferencias iniciales entre los propietarios, además de la difícil cuantificación de variables como la libertad, poder, autorrespeto, explotación y relaciones coercitivas...

En cualquier caso, para valorar adecuadamente todo proceso de reforma y/o transformación se han considerado diversos aspectos sobre los que existe un común acuerdo: 1) el **medio** por el cual se produce una cierta redistribución; 2) la extensión de la redistribución de las tierras propiedad privada; 3) la relación de las tierras de procedencia pública respecto a las privadas; 4) el porcentaje de beneficiarios dentro del número total de agricultores; 5) la libertad o restricciones en el proceso de transferencia de tierras...; 6) la relación con el uso del regadío.

Diversas **clasificaciones** se han realizado para clarificar la nueva concepción de RA y catalogar las medidas periféricas de reforma de estructuras de la propiedad. Una de las más utilizadas y que ha demostrado ser más robusta es la realizada por BARLOWE (1953) que describe cuatro grandes grupos: A. reformas suaves, pacíficas, en las que incluye: 1. leyes que gobiernan la relación entre propietarios y arrendatarios y los tipos y cuantía de los arrendamientos; 2. desarrollo de los programas de poblamiento rural; 3. medidas que favorezcan el crédito rural; 4. concentración parcelaria de forma obligada o voluntaria.

B. Control público y expropiación reducida en la que incluye el control de

las rentas y la reducción de las mismas, así como medidas que limitan la parcelación y la excesiva concentración.

C. Programas de expropiación de tierras. Algunos propietarios ven dividida toda o parte de sus propiedades, usualmente mediante actuación pública. En la mayor parte de los casos por compensación. El nuevo propietario paga durante un período diferido la tierra.

D. Programas de colectivización. Los campesinos son persuadidos para que adopten la forma de cooperativa o granjas colectivas.

Los efectos económicos y sociales de estas reformas varían de un tipo a otro dependiendo de propósitos políticos y difieren en su extensión de acuerdo a la articulación social.

En definitiva, una conclusión general entre los estudios de RA es que el mero acto de redistribución de la tierra cuando va acompañado por un cierto número de servicios tiene a largo plazo unos efectos económicos positivos (SANDERS, I.T., 1977, 561 y ss.). De hecho en el contexto del desarrollo rural, cuando se producen inversiones de capital y de tecnología es más probable producir un alza en el nivel de vida y en la redistribución de tierra.

Una vía intermedia de explicación a las anteriores ha sido defendida por los autores que ponen énfasis en la **reforma como proceso**, para los que las medidas iniciales no tienen una importancia más que incidental. Distinguen elementos de primera fila (principales) y elementos secundarios, entre los que existen interacciones y transvase de elementos en las medidas de RA. En el momento inicial recibirían más importancia las medidas directamente relacionadas con la estructura de la propiedad, mientras que en la segunda fase los elementos periféricos a esa estructura adoptarían un papel más relevante.

Esta acepción de RA se adentra en un terreno mucho más general que casi coincide con lo que se puede denominar política agraria o planeamiento rural. En muchas de las aportaciones realizadas ultimamente la terminología RA desaparece para analizar la acción del Estado en múltiples facetas agrarias y de pautas que condicionan la acción institucional. De esta forma se hace referencia a problemas sociales de polarización y desventaja, problemas económicos de relocalización, reestructuración y recomposición, o problemas de uso del suelo asociado con el paisaje o la conservación de la vida natural, bajo el binomio relación de mercado o efectos derivados de ella y relaciones institucionales o acciones derivadas de ellas. Esto lleva a una reconsideración del papel del Estado y de los grupos que participan en su formación: se tiende más a analizar redes de poder regionales o locales que nacionales (CLOKE, P., 1986, 1987, 1988); se incorporan nuevos temas como los medioambientales (DANIELS, T.L., 1988); y se suscitan soluciones sobre la variedad y la complementareidad, al tiempo que se trata de conjugar a largo plazo necesidades urbanas, industria

les y agrícolas (McLAUGHILIN, E., 1986).

Al tiempo se diluye -sobre todo en países desarrollados- toda la terminología clásica al argüirse dos posibles vías de intervención (CLOKE, P., 1989; GILG, A.W., 1991): 1) Programada, en la que se definen metas y se detallan programas de acción con el fin de conseguir ciertos ajustes -extensión del planeamiento supralocal en el uso del suelo y de un modelo de desarrollo público/privado. 2) Adaptativa, en la que los contenidos de una determinada política agraria, son flexibles, indicando únicamente los ámbitos en los que se debe aplicar la política rural -planeamiento desregulado. En definitiva, en los países desarrollados, en contraste de aquellos en desarrollo, se asiste a una dilución de la terminología clásica citada, y por ende de sus contenidos más inmediatos, para reformularlos de una manera más adecuada a la propia realidad de los espacios rurales.

No se puede terminar esta breve revisión, sin considerar específicamente la importancia de la colonización en las medidas periféricas de RA. La **colonización** es un término imbricado modernamente con el de RA, pero que tiene peculiaridades propias. Su utilización en términos estrictamente agrarios está dificultada por la tradición colonial unida a conquista y dominación política de otros pueblos.

Modernamente la colonización entendida con una finalidad estrictamente agrícola se ha asociado a una reforma suave y periférica a la estructura de la propiedad dentro de las medidas asociadas a reforma agraria -control de rentas, concesión de créditos para comprar tierras en el mercado libre, concentración parcelaria...

Al hablar de colonización de tierras, generalmente suele hacerse en relación al asentamiento de colonos en nuevas tierras que se ponen en explotación mediante su aprovechamiento, riego...; en las operaciones de colonización va muchas veces implícita como objetivo fundamental un movimiento de población planificado. En los asentamientos, han de establecerse nuevos tipos de explotación y lograr la debida coordinación entre las estructuras de tenencia, la producción y los servicios de apoyo. Todos estos aspectos distinguen a los programas de colonización de los de reforma de tenencia de la tierra, que entraña como elemento principal el cambio en las relaciones de propiedad.

La cuestión resulta más compleja cuando la RA se desarrolla mediante la fragmentación de grandes fincas y su distribución entre campesinos, la colonización no puede distinguirse, ni de las medidas estrictamente de RA, ni de las que pretenden organizar unidades viables.

En esta tradición literaria la colonización sería una de las principales manifestaciones de la 'agrarian reform' de latinoamérica, dirigida al incremento de la clase media de campesinos.

El poblamiento de una parte amplia de un territorio es un proceso costoso, por ello las actividades de colonización son más deseables donde los problemas

de desarrollo del territorio deshabitado son manejables (MARZOUK, Y., 1989). Las situaciones en las que se puede realizar un programa de colonización son tradicionalmente las siguientes: 1. subutilización de recursos agrarios con potencialmente alto aprovechamiento con una cierta inversión; 2. donde el desempleo o presión de la población local puede ser mitigado abriendo nuevas tierras al cultivo³; 3. o, por último, donde exista un despilfarro de los recursos de tierra o exista un cierto subdesarrollo.

Otra motivación de la colonización puede ser elevar la densidad de poblamiento en ciertas zonas por razones políticas o estratégicas de importancia. Finalmente otra de las causas de la colonización agraria puede ser la construcción de presas o embalses que provoquen un desplazamiento de la población.

En cualquier caso, las actividades relativas a la colonización de todas las referidas al desarrollo y reforma agraria son las más directamente relacionadas con cuestiones demográficas al menos explícitamente.

No obstante, es conveniente separar las verdaderas reformas agrarias de medidas más periféricas que afectan a partes de la estructura agraria. Su utilización, por tanto, puede llevar consideraciones en un sentido negativo. Se realizan actividades de colonización para no desarrollar la verdadera reforma agraria.

Diversos son los puntos de unión entre RA y colonización. En primer lugar, preparar un esquema de usos de tierras con criterios de viabilidad; en segundo lugar, confeccionar un sistema de relaciones intangibles, admisible con la ideología política dominante; por último, en tercer lugar, la unidad de la economía agraria.

En definitiva, uno de los aspectos que más llama la atención de las políticas de colonización es la necesidad de definir el papel que se espera desempeñen las actividades de esa índole con respecto a los programas de reforma de estructura de la tenencia. Son muchos los países, por no decir todos, que están convencidos del riesgo que entraña menoscabar el papel de la reforma de la tenencia de la tierra y de otros aspectos de la estructura y concentrar los recursos escasos en proyectos de colonización de tierras que requieren un empleo intenso de capital; en cambio, no hay tanta conciencia de la necesidad de reformar de modo efectivo y coordinado la estructura de la tenencia, la de producción y la de los servicios de apoyo, al preparar y ejecutar cualquier proyecto de colonización.

Al igual que los proyectos de RA, los proyectos de colonización son especialmente propensos a las presiones políticas. En tal sentido, la colonización, como acción dilatada en el tiempo y aparejada a mejoras y desarrollo de

3. Un hecho esencial en todo proceso colonizador es la selección de los colonos que puede determinar el éxito o fracaso de una empresa.

infraestructuras agrarias, se asocia a periodos de estabilidad política más o menos amplios.

Conclusión

El concepto de RA es cada vez más complejo, sin que exista unanimidad sobre su significación e implicaciones, tanto sociales como institucionales, aunque en cualquier caso la RA es un fenómeno relativo en su importancia, siempre de acuerdo con las condiciones del sistema político y socioeconómico circundante. Asimismo, existe una tendencia a considerarla como una fase dentro de un proceso más amplio.

La confusión respecto al concepto de RA es singularmente latina, al aplicar este término a un conjunto de reformas ligadas a la estructura de la propiedad, que se ha presentado bajo múltiples formulaciones. Al contrario, en el ámbito científico y técnico anglosajón, el desarrollo de una terminología más apropiada y precisa ha persistido una mayor separación de procesos y actuaciones relacionadas con la estructura agraria. No obstante, no existe tampoco una clasificación y unos límites claros, hecho que se advierte por la delimitación propia que realiza cada autor. Todo parece indicar que análisis futuros incidirán sobre todo en los problemas de valoración social de este tipo de medidas, en especial su incidencia en la pobreza rural, lo que aumentará la importancia de las cuestiones asociadas a la valoración de su efectividad.

En todo caso la distinta realidad de los espacios rurales en los países desarrollados y en vías de serlo propicia el desarrollo de distintas formulaciones para estos dos grandes ámbitos espaciales, lo que implica una reformulación terminológica adaptada -al menos en su contenido- a la propia realidad del objeto de estudio.

Bibliografía citada

- APPLEBAUM, L.; NEWMAN, D.; MARGULIES, J. (1989): «Institutions and settlers as reluctant partners: changing power relations and the development of new settlement patterns in Israel». Journal of Rural Studies, vol. 5, n. 1, pp. 99-109.
- BARLOWE, R. (1953): «Land reform and economic development». Journal of Farm Economic, 35 (2), pp. 173-187.
- CHRISTODOULU, P. (1990): The unpromised agrarian reform and conflict worldwide. London, Zed. Books Ltd., 236 pp.
- CLOKE, P. (1986): «Implementation intergovernmental relations and rural studies: a review». Journal of Rural Studies, vol. 2, n. 3, pp. 245-253.
- CLOKE, P. (1987): «Policy and planning in rural areas». En CLOKE, P. (ed): Rural planning. Policy into action?. London, Harper and Row Pub., pp. 3-18.

- CLOKE, P (ed) (1989): Policies and plans for rural people. An international perspective. London, Unwin Hyman, 261 pp.
- CLOKE, P.; LITTLE, J. (1990): The rural state. Oxford, Clarendon Press, 287 pp.
- COHEN, S.I. (1978): Agrarian structures and agrarian reform: exercises in development theory and policy. Leiden, Hijhoff, 136 pp.
- DANIELS, T.L. (1988): «America's conservation reserve program: rural planning or just another subsidy?». Journal of Rural Studies, vol. 4, n. 4, pp. 405-411.
- DORNER, P. (1972): Reforma agraria y desarrollo económico. Madrid, Alianza, 184 pp.
- DUFUMIER, M. (1986): Les politiques agraires. Paris, PUF, 126 pp.
- EL-GHOHEMY, M.R. (1992): The political economy of rural poverty. The case for land reform. London, Routledge, 337 pp.
- GILG, A.W. (1991): Countryside planning policies for the 1990s. Wallingford, CAB International, 290 pp.
- GUTELMAN, M. (1974): Structures et reformes agraires: instruments pour l'analyse. París, Francois Maspero, 200 pp.
- HOPKINS, R.F.(1991): «Notes on agriculture and the State». En TIMMER, C.P. (ed.): Agriculture and the State. Growth, employment and poverty in developing countries. London, Cornell University Press, pp. 275-287
- JACOBY, E.H.; JACOBY, C.F. (1975): El campesino y la tierra en los países pobres. México, S. XXI, 392 pp.
- KING, R. (1979): Land reform. A world survey. London, G. Bell and Sons Ltd., 446 pp.
- KUMAR GHOSE, A. (1983): Agrarian reform in contemporary developing countries. London, Croom Helm, 279 pp.
- MARZOUK, Y. (1989): «Societes rurales et techniques hydrouliques en Afrique». E.R. Etudes Rurales, n. 115-116, jul-dec, 1989, pp. 9-36.
- McLAUGHLIN, B. (1986): «Rural policy in the 1980s: the revival of the rural idyll». Journal of Rural Studies, vol. 2, n. 2, pp. 81-90.
- MENTA, S.R. (1984): Rural development policies and programmes: a sociological perspectives. New Delhi, Sage, 192 pp.
- PEREZ YRUELA, M.; SEVILLA GUZMAN, E. (1981): «La dimensión política en la Reforma Agraria: reflexiones en torno al caso andaluz». Papers: Revista de Sociología, 16, pp. 53-91.
- SANDERS, I.T. (1977): Rural society. New Jersey, Prentice Hill, 170 pp.
- U.N. (1970): Progresos en materia de reforma agraria. Quinto informe. New York, OIT, 388 pp.