

# TIPOS DE CAMBIOS FUNDIARIOS

Horacio Giberti

# Tipos de cambios fundiarios

Durante la década de los sesenta mucho se habló y discutió en América latina sobre reforma agraria, y algo se hizo para encarar los graves problemas fundiarios regionales. La década siguiente asistió a un paulatino cambio de escenario: la racha liberista<sup>1</sup> relegó el tema dando preferencia a enfoques tecnocráticos. Pero hechos como la explosión de los “sin tierra” en Brasil demostraron palpablemente que la realidad subsiste, y agravada; recogiénola, surgieron voces similares desde muy distintas fuentes.

El Pontificio Consejo Justicia y Paz elaboró a fines del año pasado un documento (“Para una mejor distribución de la tierra. El reto de la reforma agraria”<sup>2</sup>) que invita “a todos, especialmente a los responsables políticos y económicos”, a realizar acciones para “una conversión” que “restablezca el derecho de los pobres y de los excluidos a gozar de la tierra y de sus bienes, que el Señor ha dado a todos y cada uno de sus hijos e hijas”. Por su parte, últimamente el Fondo Monetario Internacional recomendó a los gobiernos en reiteradas ocasiones una mayor preocupación

1 Siguiendo a Humberto Eco y haciendo justicia al verdadero liberalismo, denominamos liberistas a los liberales en economía pero conservadores en política.

2 Una copia fiel del documento oficial fue publicada en: *Realidad Económica*, n° 154, 15 de febrero al 31 de marzo de 1998, p.50-86.

por los efectos sociales negativos de los modelos económicos liberistas vigentes.

Al replantearse así el tema de la marginación y aconsejarse reformas agrarias, parece conveniente precisar el concepto. Con frecuencia, y según quien lo esgrimiera, "reforma agraria" significaba panacea universal o subversión total; requería grandes esfuerzos colectivos o podía realizarse mediante simples mejoras de infraestructura.

Este escrito, antes que entrar en materia tan opinable apunta a precisar el alcance del concepto, que en no escasa medida oscurece la discusión acerca de sus causas y efectos. El *cuadro* que lo acompaña resume las características fundamentales que a nuestro juicio definen la reforma agraria, así como las diferencias con otros tipos de cambios fundiarios. En realidad, actualiza y completa un viejo trabajo inédito, presentado a la Conference of Latin American Geographers (Calgary, Canadá, junio de 1973) y a la 5ª Reunión de la Asociación Argentina de Economía Agraria (Mar del Plata, agosto de 1973)<sup>3</sup>.

En el cuadro, los tipos de cambio fundiario se agruparon en forma que de izquierda a derecha presentan un orden creciente de complejidad, profundidad, intervención estatal y radicalización. Como sucede con toda clasificación, habrá casos que cumplan cabalmente las especificaciones de una determinada categoría, pero no faltarán otros más difíciles de ubicar.

Habría dos tipos fundamentales de cambios: evolución y reforma. La primera se caracteriza por ser paulatina y generalmente parcial; ocurre con cierta lentitud más bien en zonas o regiones de un país, y se manifiesta por lo general en sólo algunos aspectos de la estructura agraria.

<sup>3</sup> Las bases de ese trabajo fueron el libro de Oscar Delgado (Reformas agrarias en América latina. Fondo de Cultura Económica, México 1965) y el "Seminario sobre reforma agraria y colonización" convocado por Latinoconsult Argentina (Bs. As. 1966), con descollante participación de dos entrañables amigos y especialistas en derecho agrario, los doctores Rodolfo Carrera y Augusto Reinhold, así como las muy fructíferas y largas conversaciones mantenidas con ellos en reiteradas oportunidades.

CONCEPTO	EVOLUCIÓN			REFORMA	
	ESPONTANEA	INDUCIDA	DIRIGIDA	SIN CAMBIO SISTEMA	CON CAMBIO SISTEMA
RASGOS DEL CAMBIO	individual Zonales o regionales Espontáneo	individual Zonales o regionales Fomentado	Grupal Regionales o nacionales Compulsivo	Colectivo, masivo Nacionales Compulsivo	Colectivo, masivo Nacionales Compulsivo
MOTIVOS DEL CAMBIO	Partes aisladas de la estructura agraria	Partes predeterminadas de la estructura agraria	Partes predeterminadas de la estructura agraria	toda la estructura agraria	toda la sociedad
PAPEL DE LAS PERSONAS	actores únicos por iniciativa propia	actores inducidos por medidas de gobierno	actores obligados por medidas de gobierno	actores obligados	actores obligados
REGIMEN JURIDICO ACC. ESTATAL	no se modifica	cambios no sustanciales (decretos o leyes)	modificaciones sustanciales (leyes)	cambio general profundo (leyes o constitución)	cambio institucional (constitución)
AMPLITUD SUJETOS FRECUENCIA INTEGRIDAD TECNICAS CREDITICIAS IMPOSITIVAS FUNDIARIAS SOCIALES POLITICAS	puntuales, aisladas personas aisladas no frecuentes	puntuales, aisladas personas aisladas algo frecuentes más bien aisladas	complejas, concurrentes ciertos estratos sociales frecuentes más bien concurrentes	complejas, concurrentes el sector agrario generalizada concurrentes	complejas, concurrentes la sociedad generalizada concurrentes
ACCESO A LA TIERRA	ocupación tierra libre compraventa espontánea	compraventa fomentada	expropiación	expropiación	confiscación
PRECIO DE LA TIERRA	venal, convenido por las partes	venal, o influido convenido por las partes	venal o de productividad fijado oficialmente	convencional fijado oficialmente	no se reconoce ninguno

La reforma, en cambio, es más profunda, más generalizada espacialmente y toca todos los aspectos de la estructura agraria. Al hablar de estructura agraria va de suyo que no sólo consideramos lo esencialmente productivo, expresado por los factores directos de la producción agropecuaria (tierra, capital y trabajo), sino también todo el entorno social e institucional (factores indirectos de la producción).

Antes de continuar conviene aclarar que la palabra reforma no parece la más adecuada para definir los procesos que la caracterizan. Reformar puede significar dar nueva y mejor forma, pero su acepción más corriente se ciñe a modificar algo sin introducirle cambios que alteren su esencia; tanto la religión como el traje reformado conservan buena parte de sus rasgos fundamentales anteriores. Para denominar cambios más profundos correspondería la palabra transformación, que sugiere ir más allá de la forma primitiva, convertir en algo muy distinto de lo original, como en la novela de Stevenson el buen Dr. Jeckyll se transformaba en el monstruoso Mr. Hyde. Parecería más adecuado denominar reforma a la evolución, y transformación a la corrientemente llamada reforma, pero implicaría chocar contra un uso muy generalizado e introducir posibles confusiones; por ello, aunque no lo consideremos lo más correcto, mantenemos el término reforma con la acepción corriente actual.

Cuando la evolución se produce sin medidas gubernamentales específicas o con medidas de no mucha significación y trascendencia jurídica, puede calificarse de espontánea. Individualmente, por propia iniciativa, sus actores adoptan ciertas actitudes puntuales en espacios predeterminados; por ejemplo ocupación de tierras legalmente vacantes o compradas a precios convenidos con el vendedor. Entran en esta categoría muchas colonizaciones privadas habidas en el país, la venta masiva de tierras públicas o la marcha hacia el oeste en Estados Unidos.

En la evolución inducida la intervención estatal es algo mayor, y más específicos sus instrumentos, que no obligan, pero

orientan hacia determinado fin. Decretos o leyes efectúan cambios jurídicamente no sustanciales (por ejemplo, impuestos o créditos), destinados a estimular o desestimular a los individuos para tomar ciertas decisiones; verbigracia, una compraventa fomentada de tierra, a un valor venal corriente -o parcialmente influido por las medidas oficiales- convenido entre las partes. Entre nosotros un caso típico se presentó con los llamados “planes de transformación agraria” establecidos entre 1956 y 1966, que esencialmente impulsaban a los arrendatarios o aparceros con contratos vencidos a comprar el campo que trabajaban, y estimulaban a los propietarios a vendérselos.

Como acotación al margen cabe señalar que la pomposa denominación de “planes de transformación agraria”, no corresponde a la verdadera acepción del término; como se dijo antes, éste sobrepasa el alcance de “reforma”. Se quería dar idea de un proceso de trascendente pero sin el alcance de “reforma agraria”, concepto ideológicamente inadmisibles para los funcionarios creadores del sistema; sin analizar su verdadero alcance semántico, se adoptó entonces el de “transformación agraria”.

El caso extremo de evolución, que en algo la aproxima a la reforma, es la evolución dirigida. Aquí el gobierno no se limita a fomentar el cambio, sino que lo torna compulsivo. Las medidas se aplican más bien a ciertos grupos de productores y a partes predeterminadas de la estructura agraria, que suelen ir más allá de lo estrictamente fundiario. Ya no hay acuerdos de compraventa, sino que por razones de utilidad pública se expropia la tierra necesaria por su valor venal o por un precio acorde con la productividad lograda en los últimos años, no por la productividad normal potencial. En nuestro país encontramos como ejemplos las “colonias” creadas por el ex Consejo Agrario Nacional y, en un paso más avanzado, el anteproyecto de ley agraria de la Secretaría de Agricultura y Ganadería bajo mi dirección (1974).

No puedo menos que efectuar aquí otras digresiones. En primer término, rendir homenaje al principal autor de ese ante-

proyecto, mi entrañable amigo y especialista en derecho agrario Dr. Augusto Reinhold entonces mi asesor en la mencionada Secretaría. Ante su reciente fallecimiento, valgan esta líneas como homenaje a su erudición y vocación de servicio, así como de reiterado agradecimiento por su valiosísima colaboración. En segundo lugar, señalar que muchos sostenedores o detractores del anteproyecto lo calificaban de reforma agraria; por mi parte nunca lo denominé así, precisamente por respeto a la tipología ahora revisada, cuya versión original acababa entonces de presentar en ámbitos académicos.

Como indica el cuadro, las reformas agrarias propiamente dichas implican un proceso amplio, integral, profundo y relativamente rápido. En palabras de Accioly-Borges “es esencialmente la revisión, por diversos procesos, de las relaciones jurídicas y económicas entre aquellos que trabajan y los que detentan la propiedad rural, tendiendo a modificar el dominio y el uso de la tierra, con el objeto de desarrollar la producción agrícola, aumentar la productividad y asegurar la mejor distribución del ingreso”. Por eso la caracterización del cuadro incluye acciones estatales compulsivas, complejas, concurrentes, de amplio alcance social y de muy diversos órdenes, por eso se las denomina reformas agrarias, y no agropecuarias (que serían meramente técnicas).

Las reformas agrarias pueden ocurrir sin cambio de sistema económico o cambiándolo. Las primeras de menor magnitud dentro de la amplitud propia de una reforma, se pueden realizar mediante leyes; las segundas integran un proyecto mucho más ambicioso y profundo, que implica cambiar las relaciones económicas vigentes en todos los sectores de la sociedad, y por ende requiere cambios revolucionarios o nuevas constituciones, que den marco adecuado a las leyes y decretos necesarios.

Donde más se advierte la diferencia respecto a la evolución, y entre ambos tipos de reforma, es en el modo de acceso a la tierra. La reforma dentro del capitalismo expropia la tierra ne-

cesaria a precios y condiciones de pago establecidas por el gobierno, que no se atan a los precios del mercado, pudiendo tomar como base la productividad o fijar un precio arbitrario. En cambio la que implica otro sistema (salir del capitalismo) simplemente la confisca, no paga nada al terrateniente.

Debido al subdesarrollo predominante, engendrado por la concentración de la riqueza, la reforma agraria no puede limitarse a la tierra (sería sólo fundiaria) o a la producción (sería sólo agropecuaria); se la califica de agraria porque debe incluir todo eso y extenderse a todo el contorno social.

A más de convertirse en propietarios, los campesinos requieren por lo menos elevación cultural, viviendas dignas, asistencia sanitaria, asistencia técnica, apoyo financiero y muchas otras cosas más. El gobierno debe adoptar todo un programa de desarrollo agrario, mediante medidas complejas, generalizadas, coherentes y concurrentes al desarrollo.

Claro está que esas sociedades subdesarrolladas no contarán ni con toda la información necesaria ni con recursos técnicos y económicos suficientes, pero pretender reunir todo ello antes de iniciar la reforma ignoraría el típico círculo vicioso imperante: no se dispone de lo necesario a causa del subdesarrollo, pero el subdesarrollo impide disponer de lo necesario. Sin caer en irreflexivas improvisaciones ni proyectos voluntaristas, debe ponerse en marcha de inmediato la reforma, con los mejores elementos y recursos disponibles -será preferible que seguir en la miseria-, con la prudencia del caso y dispuestos a las correcciones que la sana crítica aconseje; un ejercicio constante del método de prueba y error.

Como ejemplo de reforma agraria sin cambio de sistema económico podría mostrarse la impuesta en Japón por Estados Unidos al finalizar la segunda guerra mundial, aunque las razones de su implantación parecen más políticas que socioeconómicas. Por su parte, la establecida en Cuba luego del derrocamiento del dictador Batista configura una reforma con cambio de sistema.

De lo visto surge que la evolución corresponde a países con economía desarrollada o en proceso de desarrollo, cuyos diversos sistemas económicos –no sólo el agropecuario- pueden necesitar estímulos y mejoras, pero tienen potencial propio de crecimiento y proporcionan a la población ingresos relativamente suficientes. Las reformas, en cambio, se imponen en aquellos otros países subdesarrollados de economía esencialmente agropecuaria y con muy insatisfactoria distribución del ingreso, cuyos sistemas económicos carecen de potencial propio de crecimiento, Allí la tierra constituye la base del poder económico y político; la concentración de la propiedad y el escaso desarrollo económico crean una sociedad eminentemente rural y polarizada, con una amplia clase campesina pauperizada, una oligarquía terrateniente y una escasa clase media.

En tales condiciones el desarrollo económico y social exige una mejor distribución del ingreso, que solo puede lograrse comenzando por redistribuir la tierra, principal riqueza y fuente del poder económico y político. Los terratenientes no la venderán porque es la base de su poder; se impone la expropiación, pero realizarla pagando por ella un valor venal o de productividad (inflados por la escasa oferta de tierra o la insuficiente producción de alimentos), en nada redistribuiría la riqueza, simplemente cambiaría su forma de expresión. Desde un punto de vista exclusiva y fríamente financiero se podría agregar la imposibilidad de contar con fondos suficientes. De ahí que se recurra a precios convencionales, fijados con criterios sociales, no mercantilistas, y que cuando la reforma se efectúa con cambio de sistema se recurra a la confiscación.

Resulta evidente que las evoluciones son convenientes para el desarrollo; no realizarlas no lo favorecerá, pero tampoco lo trabará totalmente. Por el contrario, sin reforma agraria no habrá posibilidad de desarrollo en las sociedades que las necesitan. Constituye una falacia aquello de: “necesitamos la reforma, pero ante el actual momento crítico de la economía la dejamos para

mejor momento”; no habrá “mejor momento” sin reforma agraria, o el país verdaderamente no la necesita.

Reiteramos que la tipología elaborada busca definir los rasgos esenciales de cada tipo de cambio, sus formas más paradigmáticas. Siempre que se establecen categorías aparecen casos no tan típicos, que comparten características de tipos distintos, o no cumplen todas las especificaciones correspondientes. La mejor forma de juzgarlas consiste en buscar casos y procurar ubicarlos en alguna de las categorías propuestas; sin duda surgirá más de uno ambiguo. Mientras ello no alcance proporción significativa, la tipología resultará válida; en caso contrario, habrá que modificarla o descalificarla.

**L**os Cuadernos del PIEA son una publicación del Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios que funciona en el marco de las actividades del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Su edición es indicativamente trimestral (noviembre, marzo, junio y setiembre), y se hallan abiertos a la presentación de colaboraciones originales –se deberán enviar dos copias impresas para su evaluación acompañando el texto con un diskette- referidas a las temáticas agrarias y agroindustriales, históricas o actuales, que a juicio de los editores y evaluadores resulten de interés por sus aportes y contribución al conocimiento y al debate acerca de dichos sectores, y más en general, de la evolución, características y perspectivas de la estructura económico-social argentina de la que forman parte.

Contacto y consultas:

Eduardo Azcuy Ameghino

PI.E.A. - Instituto de Investigaciones de  
Historia Económica y Social

Facultad de Ciencias Económicas. UBA.

Córdoba 2122 - Piso 2

(1120) - Buenos Aires - Argentina

E-mail: [piea@interlink.com.ar](mailto:piea@interlink.com.ar)

## Cuadernos del P.I.E.A.

**Cuaderno n° 1.** *María C. Ockier.* Propiedad de la tierra y renta del suelo. La especificidad del Alto Valle del Río Negro.

**Cuaderno n° 2.** *Sergio Salvatore.* La renta diferencial internacional. Una teoría inconsistente.

**Cuaderno n° 3.** *Eduardo Azcuy Ameghino.* Buenos Aires, Iowa y el desarrollo agropecuario en las pampas y las praderas.

**Cuaderno n° 4.** *Gabriela Martínez Dougnac.* Trabajo asalariado y familiar en la zona agrícola del norte.

*José Pierri.* Política estatal, tecnología y comercialización en el agro pampeano.

**Cuaderno n° 5.** *Carlos M. Birocco y Gabriela Gresores.* Tierra, poder y sociedad en la campaña rioplatense colonial.

**Cuaderno n° 6.** *José B. Pizarro.* Evolución y perspectivas de la actividad agropecuaria pampeana argentina.

*Horacio Giberti.* Tipos de cambios fundiarios.

**Cuaderno n° 7.** *E. Azcuy Ameghino, M. Bordas, G. Gresores, G. Martínez Dougnac, J. Pierri y S. Salvatore.* El complejo agroalimentario de la carne vacuna argentina, 1960-1996.

**Cuaderno n° 8.** *Carlos León.* El desarrollo agrario de Tucumán en el período de la agricultura diversificada al monocultivo cañero (en preparación).