

La política agraria contemporánea del Banco Mundial: objetivos, lógica y líneas de acción¹

João Márcio Mendes Pereira

Historiador, doctorando en Historia por la Universidad Federal Fluminense/Brasil

Contacto: joaomarcio1917@yahoo.com.br

Está en curso una ofensiva del Banco Mundial (BM) sobre la formulación de la política agraria de los Estados nacionales con un doble objetivo: por un lado, mercantilizar el acceso a la tierra, por medio del cambio neoliberal en el aparato estatal, de modo a favorecer el libre flujo de fuerza de trabajo en el campo, estimular la inversión privada en la economía rural y favorecer la integración subordinada de parcelas puntuales del campesinado al circuito agroindustrial, comandado por grandes empresas; por otro lado, aliviar de manera localizada la pobreza rural, especialmente en situaciones donde las tensiones sociales del campo puedan atingir niveles "peligrosos" para la seguridad del capital privado y/o la estabilidad de la orden política vigente (ver Banco Mundial, 2002, 2003 y 2004).

Los datos compronan este movimiento. Entre 1990 y 2004 el BM aprobó 45 operaciones de préstamo con 32 países para proyectos relacionados con su política agraria. Sumándose los proyectos finalizados y los en curso, observase que la región de Latinoamérica y Caribe responde por 33,3% del total, el Este Europeo y Asia Central, 26,6%, el Este Asiático y región del Pacífico, 24,4%, África y Medio Oriente, 13,4% y Sur Asiático, 2,2%. Notase, también, que el BM ven acelerando significativamente la aprobación de tales proyectos: entre 1990 y 1994, 3; de 1995 a 1999, 19, totalizando US\$ 700 millones; de 2000 a 2004, 25, totalizando US\$ 1000 millones en préstamos (Suárez, 2005).

Paralelamente, el BM ven articulando en diversos países cursos y talleres, tanto para la burocracia estatal directamente responsable por la implementación de políticas en el campo, cuanto para el selecto grupo de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil "compañeras" del BM, con el objetivo de ejercer — en las palabras de Antonio Gramsci — una efectiva *dirección intelectual y moral* sobre la definición y ejecución de la política agraria de los Estados nacionales. Un ejemplo de esto es que las propias *categorías de pensamiento* hoy presentes (¿y ya predominantes?) en el ámbito de la investigación y de la formulación de políticas para el medio rural (como "capital social", "empoderamiento", "participación", "descentralización", etc.) son dictadas o resignificadas por el BM. Es valido decir, bajo la inspiración de Pierre Bourdieu, que esa producción intelectual ven afirmándose como un *nuevo vocabulario del pensable* en términos de políticas públicas, cuya lógica apunta para: a) el estímulo a la (auto-)organización de grupos sociales de acuerdo con intereses meramente corporativos y locales; b) el elogio de la asociación entre agentes sociales histórica y estructuralmente desiguales; c) el veto a cualquier consideración sobre la construcción o disputa de proyectos políticos más universales (clasistas, nacionales e/o internacionales).

El BM prácticamente abandonó el tema agrario en los años 1980, en función de la total prioridad concedida a los programas de ajuste macroeconómico y a la renegociación de la deuda externa de los países latinoamericanos, pero volvió a interesarse por él en la década siguiente. ¿Por qué? Segundo la hipótesis del autor (Pereira, 2004), básicamente por cinco razones: a) la oportunidad de despolitizar el tratamiento del problema agrario existente en grande parte de los países del Sur, una vez que el fin de la Guerra Fría, en su visión, tendría debilitado la vinculación entre la lucha por la reforma agraria y un ideario de transformación social más abarcante; b) la necesidad de liberalizar los mercados de tierras, eliminando las barreras legales a la libre compra y venta y al arrendamiento de tierras, como parte de los programas de ajuste estructural; c) la

¹ Versión resumida de un artículo presentado en el Grupo de Trabajo "Desarrollo rural, globalización y crisis", durante el XXV Congreso de la Asociación Latino-Americana de Sociología (ALAS), realizado entre 22 y 26 de agosto de 2005 en Porto Alegre/Brasil. Texto disponible en www.landaction.org y otras páginas electrónicas. Traducido del portugués por Clayton Mendonça Cunha Filho.

necesidad de responder a los conflictos agrarios y, en algunos casos, a acciones de movimientos sociales pro-reforma agraria, con el objetivo de garantizar la seguridad y la estabilidad política del capital; d) la necesidad de crear programas y proyectos sociales en el campo para compensar selectivamente el impacto regresivo de las políticas de ajuste estructural sobre parcelas del campesinado; e) la necesidad de controlar el proceso de mercantilización de las tierras rurales en las sociedades del antiguo bloque soviético, de modo a acelerar y consolidar su transición al capitalismo financiero.

Por lo que fue dicho, se puede inferir que la política agraria contemporánea del BM fue diseñada y ven operando bajo los marcos establecidos por el ajuste estructural impulsado por el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por eso, ella se subordina a dos procesos antagónicos a los intereses del mundo del trabajo: por un lado, la liberalización de las economías nacionales, que profundiza el grado de mercantilización de la vida social y fragiliza política y económicamente el campesinado, especialmente su parcela más pobre; por otro lado, la contra-reforma del Estado, que substituye su papel re-distributivo por políticas puntuales y localizadas de "alivio" de pobreza, las cuales, por su vez, no alteran las bases de la reproducción de la desigualdad, de la dominación y, sobretodo, de la explotación (SAPRIN, 2002).

¿Cómo se organiza la política agraria del BM? Básicamente, en ocho líneas de acción:

1) Arrendamiento de tierras. Este tópico es prioritario para el BM, especialmente después que la reforma agraria "asistida por el mercado" entró en crisis en varios países donde fue experimentada. Implica la suspensión de barreras legales, normalmente creadas con reformas agrarias para proteger pequeños arrendatarios. El hecho de que este tipo de relación social sea identificada hace décadas como sinónimo de explotación del campesinado y de retroceso económico por *todas* las organizaciones campesinas latinoamericanas — no sendo reivindicada por ninguna de ellas — no es levado en consideración por el BM (Baranyi et al., 2004: 50; CGRA, 2004: 7-8). Sus objetivos principales son aumentar el uso productivo de la tierra y disminuir los costos de producción de las empresas agroindustriales. Diversas investigaciones muestran que ese tipo de relación no ven contribuyendo para mejorar el acceso a la tierra por el campesinado pobre de América Latina (Carter, 2003; Carter & Salgado, 2001).

2) Compra y venta de tierras. El objetivo también es aumentar el grado de mercantilización de la tierra, permitiendo, vía transacciones patrimoniales, la salida de productores rurales "ineficientes" y la entrada de productores "eficientes", siempre en la óptica de la valorización del grande capital agroindustrial.

3) Titulación privada. Implica la concesión de títulos de propiedad a agricultores que ocupan y cultivan tierras no tituladas, incluso en áreas comunales, públicas y reformadas (i.e., constituidas a partir de reformas agrarias). Su objetivo prioritario es disminuir la informalidad en el mercado de tierras, dando más seguridad legal a las transacciones. Para el BM, no importa si un pueblo o grupo social considera el valor de uso de la tierra más importante que su valor de cambio, pues, en su visión, la universalización de la propiedad privada a todas las sociedades humanas sería el "ápice" del desarrollo. En algunas situaciones, la titulación estimuló la venta de tierras por los campesinos y su posterior concentración. Además de eso, al contrario de lo que afirma el BM, existen fuertes indicaciones de que la concesión de títulos de propiedad no mejoró el acceso del campesinado pobre al mercado de crédito formal, por lo menos en Latinoamérica (Tejo, 2003: 440-2).

4) Cambio en la legislación agraria y creación de nuevo aparato administrativo. Tratase, en esencia, de crear condiciones legales y administrativas para la libre transacción mercantil de la tierra, simplificando y barateando los procedimientos burocráticos y garantizando la seguridad de los contratos privados. En esta lógica, todo el proceso debería ser administrado por gobiernos municipales. Como esperado, el BM nada dice sobre la apropiación privada ilegal de tierras públicas, mucho común en los países del Sur, ni tampoco sobre las reivindicaciones del

campesinado a favor de la retomada de sus tierras ilegalmente apropiadas por grandes estancieros.

5) Control de los conflictos agrarios. Tratase de la creación de mecanismos de neutralización o resolución rápida de las tensiones sociales alrededor de la tenencia y propiedad de la tierra, preferentemente por gobiernos municipales. El objetivo es impedir que el acumulo de conflictos de "baja intensidad" venga a comprometer la seguridad y la previsibilidad de las transacciones de mercado y de la inversión privada — incluso extranjera — en el campo. En los documentos del BM no se encuentra una sola palabra sobre la violencia cada vez más aguda contra el campesinado y poblaciones indígenas provocada por la expansión de la apropiación privada de la tierra asociada a la producción de *commodities* para exportación (CGRA, 2004: 9-10).

6) Tributación de la propiedad rural. El BM defiende la municipalización de la tributación rural y *no* prioriza el apoyo a la implementación de la tributación progresiva sobre la propiedad de la tierra para cohibir la especulación inmobiliaria.

7) Descolectivización y privatización de tierras. Tratase de privatizar e individualizar los derechos sobre la tenencia y propiedad en haciendas colectivas o estatales, a fines de crear mercados formales de tierra y, así, abrir la matriz de propiedad — especialmente en las sociedades del Este Europeo y de la ex-Unión Soviética — a la entrada de capital privado nacional e internacional.

8) Reforma agraria "asistida por el mercado". Este modelo, creado y exportado por el BM bajo formatos diferenciados, tuvo inicio en 1994 en Sudáfrica y Colombia y en 1997 en Brasil y en Guatemala, y también inspiró o reforzó políticamente programas ya existentes de compra y venta de tierras en Honduras, El Salvador, Filipinas, México, Malawi y Zimbabwe. Tratase de una relación voluntaria de compra y venta de tierras entre agentes privados financiada por el Estado, acrecida de una parcela variable de subsidio destinado a inversiones socio-productivas complementares. O sea, el Estado concede un crédito de largo plazo para el trabajador rural, solo o en grupo, comprar tierra directamente de los propietarios, a precios de mercado, y después libera una cantidad variable a fondo perdido para el empiezo de la producción agrícola. Compra quien quiere, vende quien quiere. El BM afirma que ese modelo permitiría a los trabajadores sin tierra o con poca tierra generaren un renta suficiente para salieren de la pobreza, pagaren la deuda con el Estado y se mantener como "productores eficientes" en el mercado agrícola. Si esto no ocurre, el agricultor pierde la tierra. Ese modelo integra la agenda del BM de políticas selectivas y puntuales de alivio de la pobreza rural, agravada enormemente por las políticas neoliberales apoyadas por el propio BM (SAPRIN, 2002). Su presupuesto es la disminución del poder de expropiación del Estado y la privatización del acceso a bienes y servicios esenciales a la reproducción socio-económica del campesinado.

Por medio de una ingeniosa operación de "deslizamiento semántico", el BM afirma que ese modelo es una modalidad de reforma agraria redistributiva. ¿Es verdad? No, pues la reforma agraria consiste en una acción arbitraria del Estado que, en un corto espacio de tiempo, redistribuye para el campesinado pobre (i.e., para los trabajadores rurales sin tierra y/o con tierra insuficiente) una cantidad significativa de tierras privadas apropiadas por una clase de grandes propietarios, que poden ser, incluso, grupos agroindustriales, industriales y bancos. Su objetivo es democratizar la estructura agraria de un país, lo que presupone transformar las relaciones de poder económico y político responsables por la reproducción de la concentración agraria. Como política redistributiva, implica, antes de todo, la desapropiación "punitiva" (i.e., mediante indemnización abajo de los precios de mercado) de tierras privadas que no cumplen su función social, comúnmente definida en ley (El-Ghonemy, 2002 y 2001; Barraclough, 2001). Además de eso, como defienden los movimientos campesinos de todo el mundo (MST, 1996; Via Campesina, 2002; CNOOC, 2004; FIAN *et al.*, 2001; FMRA, 2004), ella necesita ser acompañada de un conjunto de políticas complementares en las áreas de infraestructura, educación, salud y transporte, así como una política agrícola que favorezca el campesinado, basada en el crédito subsidiado, en la

asistencia técnica pública y en la garantía de acceso a mercados consumidores. En otras palabras, la reforma agraria tiene como objetivo central redistribuir tierra y garantizar las condiciones de reproducción social y económica del campesinado, atacando las relaciones de poder en la sociedad que privilegian los grandes propietarios. Ella sólo es viable si es compulsoria, lo que exige la ampliación del poder de redistribución del Estado frente al monopolio privado de la tierra. Por ser también una política de desarrollo nacional, la reforma agraria requiere el fortalecimiento del papel del Estado en la provisión de bienes y servicios esenciales a la mejora de las condiciones de vida de los asentados y al buen desempeño del sector reformado.

Es fácil percibir que los presupuestos de la reforma agraria "asistida por el mercado" son antagónicos a los de la reforma agraria redistributiva. En el primer caso, la tierra es vista como un mero factor de producción, un bien puramente económico, una *commodity*, negociable como cualquiera otra mercadería. En el segundo caso, considerase que la tierra tiene un carácter multidimensional (político, económico y cultural), razón por la cual el control y los derechos de propiedad sobre ella expresan, antes de todo, relaciones de poder entre grupos y clases sociales (El-Ghonyem, 2002 y 2001; Barraclough, 2001; Borrás Jr., 2004).

Por tanto, al contrario de lo que dice el BM, reforma agraria redistributiva no tiene nada que ver con reforma agraria "asistida por el mercado". Una política de desarrollo nacional que vise transformar la estructura agraria, redistribuir parte substancial del estoque de riqueza apropiado privadamente y alterar las relaciones de poder entre grupos y clases sociales no tiene cualquier semejanza con políticas de alivio puntual de la pobreza rural apoyadas en transacciones patrimoniales entre agentes privados financiados por el Estado.

Dirigidas para países marcados por grave problema agrario y fuertes tensiones sociales en el campo, ¿qué han mostrado los programas orientados por el modelo de reforma agraria "asistida por el mercado" del BM hasta el momento? Observando la experiencia reciente de Sudáfrica, Colombia, Guatemala y Brasil, se percibe que ellos: a) no contribuyen para democratizar la estructura agraria, ni es ese su objetivo, pues fueran creados para tan-solo aliviar de manera selectiva los efectos sociales negativos provocados por las políticas neoliberales; b) no tienen condiciones de atender de manera mínima la demanda por tierra existente, porque no tienen capacidad de ganar escala debido al pagamiento en dinero a precios de mercado, y no en títulos públicos de largo plazo; c) por la misma razón, son muy caros cuando buscan metas elevadas; d) generalmente, llevaron al endeudamiento de los campesinos pobres, que no tienen condiciones de pagar por la tierra comprada a precios de mercado (Pereira, 2004: 230-53).

Por otro lado, en términos político-ideológicos, la implementación de tales programas ha traído ganancias significativas para su base de sustentación (Pereira, 2004), porque: a) ha competido con los programas de reforma agraria existentes, ya precariamente ejecutados; b) ayudó a reforzar la ideología dominante que busca legitimar la mercantilización de derechos sociales fundamentales; c) ha servido para que los gobiernos contornasen en mayor o menor grado la presión social pro-reforma agraria; d) fortaleció la crítica de la derecha sobre la ineficiencia económica y la inviabilidad política de la reforma agraria en el presente; e) reforzó las recetas difundidas por el BM y el FMI sobre la inviabilidad fiscal de políticas sociales de carácter universal y redistributivo.

En Colombia, Guatemala y Sudáfrica, programas de esta naturaleza notoriamente ya están en crisis y difícilmente tendrán condiciones de expandirse. Ya en las Filipinas y en Malawi, tales programas ven ganando fuerza. Pero la grande excepción en nivel internacional hoy es mismo Brasil, cuya experiencia esta sendo replicada ahora con más intensidad en México. En verdad, Brasil es el principal escenario donde el BM busca legitimar su modelo. Es por esa razón que, en este punto, el BM tiene priorizado la liberación de préstamos y "asesoría técnica" a Brasil. En esencia, lo que esta en disputa no es el futuro de un u otro programa, pero sí una lucha político-ideológica sobre cual debe ser el papel del Estado en sociedades marcadas por grave problema agrario en el contexto neoliberal.

Son estas las ocho líneas de acción de la actual política agraria del BM. Tratase, en su conjunto, de una agenda integralmente subordinada al circuito de valorización del grande capital agroindustrial, tanto así que requiere el modelo tecnológico tradicional comandado y demandado por él (mecanización, insumos químico-minerales y biotecnología). Ese tipo de modelo es

ecológicamente nefasto y — al contrario de lo que dice el discurso pro-“livre mercado” — económicamente sustentado por subsidios públicos e exenciones fiscales, sobretudo en los países centrales. Su predominio excluye la gran mayoría del campesinado, porque dispensa fuerza de trabajo, tiene costos muy elevados y demanda grande volumen de producción. Apenas una pequeña parte del campesinado puede ser integrada a este circuito, y así mismo de manera siempre subordinada (i.e., dominada y explotada) (Rubio, 2003; Teubal, 2001). El BM sabe de todo eso, tanto es que su principal propuesta para reducir “substantivamente” la pobreza rural en Latinoamérica y Caribe es la pura y simple “migración asistida” (sic) para las ciudades (2002: 14). En esa lógica, solamente los agricultores más “aptos” y “eficientes” — segundo los criterios del BM — deberían permanecer en la actividad agrícola. Por eso la necesidad de maximizar las transacciones de compra y venta y arrendamiento de tierras, de modo a favorecer el libre flujo de inversión y fuerza de trabajo.

Esa es la política agraria que el BM ven logrando implementar en ritmo acelerado, especialmente en Latinoamérica y Caribe, en el Este Europeo y en partes de Asia. Cuando se aborda el tema por el ángulo de los países del Sur y, sobretudo, del campesinado, no es difícil percibir cuales son las implicaciones sociales, políticas y económicas de la agenda contemporánea del BM para el sector rural.

Referencias

- BANCO MUNDIAL (2004) *Colombia: land policy in transition*. Report nº 27942-CO, Rural Development Unit, Latin America Region, January.
- _____ (2003) *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington D.C.
- _____ (2002) *Llegando a los pobres de las zonas rurales – Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, Sector Rural, julio.
- BARANYI, Stephen *et al.* (2004) *Tierra y desarrollo en América Latina. Perspectivas sobre la investigación sobre políticas*. Ottawa, The North-South Institute/International Development Research Centre.
- BARRACLOUGH, Sólón (2001) “A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes”, in Edson Teófilo (org.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília, MDA/CNDRS/ NEAD, Estudos NEAD, nº 5, pp. 377-439.
- BORRAS JR., Saturnino M. (2004) *Rethinking redistributive land reform: struggles for land and power in the Philippines*. The Hague, PhD Thesis, Institute of Social Studies.
- CARTER, Michael (2003) “Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación sobre políticas agrarias en América Latina y el Caribe”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL/GTZ, vol. 1, pp. 61-82
- CARTER, Michael & SALGADO, Ramón (2001) “Land market liberalization and the agrarian question in Latin America”, in Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, Gustavo Gordillo e Jean-Phillippe Plateau (eds.) *Access to land, rural poverty, and public action*. London, Oxford University Press, pp. 247-277.
- CGRA – Campaña Global por la Reforma Agrária (2004) *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial*. Disponible en www.cadtm.org
- CNOC – Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (2004) *Propuesta de reforma agraria integral*. Guatemala, mayo, disponible en www.fmra.org
- EL-GHONEMY, M. Riad (2002) *Agrarian reform between government intervention and market mechanism*. Texto presentado en la Conferencia sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Cairo, Egipto, 4-7 de marzo, disponible en http://www.aucegypt.edu/src/conf_site/papers.htm
- _____ (2001) “The political economy of market-based land reform”, in Krishna B. Guimire (ed.) *Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reforms in developing countries*. London, ITDG Publishing, pp. 105-133.
- FIAN *et al.* (2001) *Declaración de Bonn sobre acceso a la tierra*. Resolución final del seminario Acceso a la tierra: reformas agrarias innovadoras para la sustentabilidad y la reducción de la pobreza, 23 de marzo.
- FMRA – Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (2004) *La reforma agraria y los recursos naturales: una exigencia de los pueblos*. Valencia, Declaración Final, 8 de dezembro.

- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (1996) *Programa de reforma agrária*. São Paulo, caderno de formação nº 23, 2ª edição.
- PEREIRA, João Márcio Mendes (2004) *O modelo de reforma agrária de mercado do BM em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados*. Rio de Janeiro, disertación de maestría presentada al Curso de Pos-Graduación en Desarrollo, Agricultura y Sociedad de la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, agosto, disponible en www2.liphis.com y www.fmra.org
- RUBIO, Blanca (2003) *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México, D.F., Plaza y Valdés Editores, segunda edición.
- SAPRIN (2002) *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza: una evaluación participativa multi-nacional del ajuste estructural*. Washington D.C., abril, disponible en www.saprin.org
- SUÁREZ, Sofia Monsalve (2005) *Política de tierras y desarrollo rural del Banco Mundial*. FIAN Internacional, enero (texto no publicado).
- TEJO, Pedro (2003) "Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región", in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, volume 3, pp. 433-452.
- TEUBAL, Miguel (2001) "Globalización y nueva ruralidad en America Latina", in Norma Giarraca (org.) *Una nueva ruralidad en America Latina?* Buenos Aires, CLACSO, pp. 45-65
- VIA CAMPESINA (2002) *Histórico, linhas políticas internacionais e projeto popular para a agricultura brasileira*. São Paulo, junho.