



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCIA

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA Y EL DESARROLLO RURAL

Porto Alegre, 7-10 de marzo de 2006

DOCUMENTO TEMÁTICO CUATRO

REFORMA AGRARIA, JUSTICIA SOCIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Resumen

Es necesario concebir de nuevo el proceso de transformación agraria considerando la reforma agraria un vector estratégico del desarrollo social y sostenible, lo que tiene repercusiones en el crecimiento agrícola y económico en general, además de en la justicia social y en el desarrollo concebido como expansión de la libertad.

- El reparto de los activos, la reforma agraria y el crecimiento económico

Diversos trabajos de análisis económico e histórico del proceso de desarrollo agrícola han revelado ciertas vinculaciones importantes que se deben tener en cuenta en los debates sobre la reforma agraria:

- Los mayores niveles de desigualdad en el punto de partida (como, por ejemplo, una gran concentración de la tierra y los capitales) pesan negativamente en el crecimiento económico a largo plazo. Los países que presentan una marcada concentración de la tierra obtienen un crecimiento económico más lento que los que tienen un régimen de tenencia de la tierra más igualitario. Los niveles elevados de concentración económica y de propiedad de la tierra son también obstáculos para el fomento de la justicia social, lo que deja a millones de personas al margen de la ciudadanía plena.
- Varios factores distintos de los estrictamente económicos o agrícolas, como el acceso a la salud y la educación, desempeñan también un papel determinante en los procesos de aumento de la productividad en la agricultura, en particular en el caso de los más pobres, pero sólo si se ponen los activos productivos, como la tierra, a disposición de la mayoría de los productores más pobres, se podrán transformar esos factores en desarrollo económico.
- Los programas de reforma agraria deben ir acompañados de medidas de apoyo a los beneficiarios para que tengan efectos importantes y duraderos como política de reducción de la pobreza y fomento de la igualdad.
- La tierra no es sólo un factor de producción, sino también de riqueza, prestigio y poder. Por eso, su reparto más igualitario entraña no sólo un aumento de los activos económicos poseídos por los más pobres, sino también un aumento del poder político y la participación social de estos últimos.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la CIRADR se encuentran en el sitio de Internet www.icarrd.org

- La crítica del modelo economicista de crecimiento agrario, la equidad y el desarrollo visto como libertad

Existen interacciones determinantes entre los procesos políticos y económicos: para que los cambios económicos tengan éxito, hace falta la presencia de agentes estratégicos. Esa dimensión política de los procesos y de la opción en materia de desarrollo exige que nos preguntemos por la prioridad concedida al modelo agroexportador y a los intereses de los grandes grupos (principales beneficiarios de ese modelo), al comprobar que ese modelo obstaculiza un desarrollo más justo y equitativo. La modernización agraria mediante la integración en los mercados mundiales de productos, generalmente realizada sin modificaciones del régimen de tenencia de la tierra, entraña con frecuencia ciertos efectos perversos: agravación de las desigualdades en materia de renta y de la concentración de la propiedad de la tierra, descenso de la competitividad y vulnerabilidad de las explotaciones familiares, degradación del medio ambiente.

Para poder hacer un análisis crítico de la tesis y del modelo del crecimiento agrícola agroexportador y basado en el *agribusiness* conviene reconocer que el tema de la reforma agraria está inserto en un haz de relaciones económicas, políticas y sociales. Las transformaciones de la agricultura no están limitadas simplemente a modificaciones de la base técnica de las explotaciones agrícolas, sino que entrañan paralelamente los efectos de un conjunto de otros procesos sociales relativamente autónomos. Dichos procesos son la afirmación política del campesinado, la intervención modernizadora del Estado, el éxodo rural, los modos de organización y representación de los intereses de los diversos grupos sociales, etcétera. Cuando dichos intereses se oponen, el conflicto pasa a ser un elemento de cambio institucional intrínseco al proceso de desarrollo.

Además de constituir una condición para el desarrollo sostenible, la reforma agraria es un elemento de la mayor importancia de la justicia social y de un proceso de ampliación de las capacidades humanas de los trabajadores rurales sin tierra y de los sectores rurales más pobres de la población en general. En ese sentido, esa reforma es un elemento constitutivo de la mayor importancia del desarrollo definido (siguiendo a Amartya Sen) como un proceso cuyo medio y finalidad principales son la expansión de la libertad.

Plan del documento

Preámbulo	4
I. Sobre el sentido de la reforma agraria en los procesos de desarrollo: una ruptura con el reduccionismo de la visión <i>economicista</i> .	7
A. El período posterior a la WCARRD (1979-2005), algunas lecciones aprendidas y perspectivas para la reforma agraria.	7
B. El reparto de los activos, la reforma agraria y el crecimiento económico	10
C. Más allá del crecimiento económico: la reducción de la pobreza y la lucha contra las desigualdades.	12
D. La concentración de la renta y las tierras y la necesidad de reforma agraria.	15
Cuadro 2: Estructura agraria de América del Sur	17
II. Justicia, equidad y homogeneización social: la reforma agraria como vector estratégico para el desarrollo sostenible.	19
A. Para una crítica de la modernización agrícola y de sus obstáculos a la reforma agraria.	20
B. Los sentidos de la reforma agraria desde una perspectiva de desarrollo sostenible	23
C. Justicia, equidad y filiación social como base del desarrollo de la reforma agraria.	26
Conclusiones y recomendaciones	28
Referencias bibliográficas	31

Este documento ha sido preparado a la petición de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Las opiniones y posiciones en él expresadas son las de sus autores y no reflejan necesariamente las de la FAO.

Reforma agraria, justicia social y desarrollo sostenible

"El imperativo que se impone al acercarse el siglo XXI es nada menos que el de cambiar el curso de la civilización, desplazar su eje orientado por una lógica de los medios al servicio de la acumulación en un horizonte temporal reducido hacia una lógica de los fines vinculados con el bienestar social, el ejercicio de la libertad y la cooperación entre los pueblos. Debemos esforzarnos por que esa tarea llegue a ser la más importante entre las que preocupan a los hombres durante el próximo siglo: establecer nuevas prioridades para una acción política vinculada con una nueva concepción del desarrollo, puesto al alcance de todos los pueblos y apto para preservar el equilibrio ecológico. Hay que neutralizar el espantajo del subdesarrollo. El principal objetivo de la acción social dejaría de ser la reproducción de los modelos de consumo de las minorías opulentas para pasar a ser la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población gracias a una concepción de la educación como un desarrollo de las potencialidades humanas en los niveles ético, estético y de acción solidaria. Se reorientaría la creatividad humana, en la actualidad orientada de forma obsesiva hacia una innovación técnica al servicio de la acumulación económica y del poder militar, hacia la búsqueda del bienestar colectivo, concebido como la realización de las potencialidades de los individuos y las comunidades que viven solidariamente". Celso Furtado (1998)

Preámbulo

1. Pese a las previsiones de sus adversarios, la reforma agraria ha vuelto a ocupar recientemente una posición central en los debates, los procesos sociales, las actividades políticas y algunos programas gubernamentales, al presentarse como una oportunidad concreta dentro de la estrategia de reproducción social para una parte no desdeñable de las familias campesinas y los trabajadores rurales del planeta. Así, la afirmación que encontramos en la magistral obra de Eric Hobsbawm sobre el siglo XX, según la cual *«el cambio social más impresionante y de mayor alcance en la segunda mitad de este siglo y que nos aísla para siempre del mundo del pasado es la muerte del campesinado»* (Hobsbawm, 1995: 284) no parece haberse cumplido. Al consultar los datos estadísticos, en particular los relativos a los países en desarrollo¹, o incluso al examinar algunos acontecimientos habidos en los diez últimos años, vemos que esa desaparición dista de haberse confirmado. Las cuestiones que giran en torno al tema del campesinado no revelan necesariamente una visión nostálgica del pasado, sino que, al contrario, contribuyen a una nueva apreciación de la cuestión agraria y de su relación con las transformaciones sociales.

2. En estos últimos años podemos señalar diversas iniciativas que han abordado el tema de la reforma agraria. El fortalecimiento de las diferentes organizaciones de los campesinos y los trabajadores rurales y su articulación en el nivel internacional, como en el caso de la experiencia lograda de Vía Campesina, es sin lugar a dudas uno de los aspectos principales del proceso. Además, el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (FMRA), celebrado al final de 2004, ha pasado a ser una referencia importante en esa esfera internacional del debate sobre el acceso a la

¹ En la segunda parte del texto abordaremos estas informaciones.

tierra y a los recursos naturales². Las sesiones especiales al respecto, en las ediciones mundiales y regionales del Foro Social Mundial (FSM) han permitido también difundir, entre los movimientos no vinculados directamente con la agricultura, el carácter estratégico de la reforma agraria, no sólo como medida encaminada a la reducción de la pobreza, sino también y sobre todo como instrumento de justicia social. En el debate de las ideas, existe un gran interés por volver a abordar la reforma agraria, en particular al tener en cuenta los cambios sociales habidos durante los diez últimos años y las políticas adoptadas –con diversas orientaciones– por los gobiernos nacionales y las aplicadas por los organismos multilaterales³ (Borras Jr., 2006). Como afirma Medeiros (2005a: 2) sobre ese nuevo planteamiento de la cuestión: "*[... los campesinos] están aquí, disputan el espacio público, politizan la vida cotidiana e intentan aprender las reglas del juego de la política, cambiar de posición social y buscar los caminos para romper con la condición de subalternos. En el centro de esos cambios hay una utopía social que alimenta las resistencias y el papel protagonista de esos nuevos agentes en el rechazo de la universalización de las relaciones mercantiles, al atraer la atención sobre esferas de la vida que no aceptan verse sometidas al mundo del mercado*".

3. Durante ese tiempo, en los llamados países «en desarrollo», en particular en los situados en América Latina, el tema de la reforma agraria ha ido acompañado invariablemente de declaraciones vigorosas –ya fueran contrarias o favorables– y no siempre compatibles con una necesaria aclaración de los hechos y los acontecimientos que ilustran los procesos sociales, políticos y económicos en el marco histórico reciente (Leite, 2006). Una parte de esas declaraciones aborda las distorsiones –en particular en el plano económico– que un programa efectivo de reforma agraria podría entrañar para los sistemas agrícolas de esas regiones. Ese tipo de crítica coincide también con los argumentos que consideran inoportuna una distribución igualitaria de la tierra en esas sociedades.

4. Podríamos imaginar que esas posiciones se justifican a partir de una herencia basada en un modelo de modernización (técnica) de la agricultura en boga en el decenio de 1960 y a lo largo del de 1970, cuyos resultados fueron objeto de una crítica amplia y justificada. Como afirma Tavares (1996: 5): "*Conforme a la perspectiva del pensamiento reformista latinoamericano de los decenios de 1950 y 1960, se concebía la reforma agraria como un proceso social inserto en un movimiento global de transformación de la sociedad y encaminado a la consecución de tres objetivos estratégicos: la ruptura del poder político tradicional (democratización), la redistribución de la riqueza y la renta (justicia social) y la formación del mercado interno (industrialización). En el caso brasileño, las transformaciones habidas en el campo durante los decenios de 1960 y 1970 (...) y la marca político-ideológica que se consolidó (...) propiciaron progresivamente una concepción reduccionista de la reforma agraria, a la que se dio la nueva definición (...) de instrumento de 'política de las tierras'. La 'revolución agrícola' (...) 'desactivó' el sentido económico clásico de la reforma (la formación del mercado interior), con lo que*

² El FMRA, celebrado en Valencia (España), en diciembre de 2004, reunió a un número importante de organizaciones procedentes de más de 72 países, buena parte de ellas vinculadas directamente con los movimientos de campesinos, trabajadores rurales y *quilombolas* (nota de traducción: designación de los descendientes de esclavos que reivindican un derecho de acceso a la tierra), poblaciones ribereñas, naciones indígenas, pescadores, pueblos de la jungla, extractivistas y sus organizaciones representativas –asociaciones, sindicatos, cooperativas– cuyo ámbito de acción es local, nacional e internacional. Así, el Foro se ha transformado en un espacio de denuncia, crítica, análisis, expresión, visibilidad y propuestas de un conjunto diferenciado de luchas, políticas, procesos y actividades cuya diversidad de situaciones, culturas y trayectorias sociales se ha transformado en un punto estratégico para un debate amplio sobre la cuestión agraria en el siglo XXI, en particular en relación con el proceso de democratización de la tierra. Véase a este respecto Garcés (2005).

³ Además de obras específicas y acontecimientos concretos, recientemente se ha observado la publicación de números especiales de revistas especializadas, como *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* en 2003 y el *Journal of Agrarian Change* en 2004. También han caracterizado ese período reuniones universitarias en el nivel internacional o continental, la más reciente de las cuales ha sido la promovida por el *Institute of Social Studies* (ISS) en enero de 2006.

contribuyó a una concepción reduccionista". Y Maria da Conceição Tavares prosigue recordando que las "transformaciones de las bases técnicas y económicas" no han tenido equivalente en lo relativo a los demás niveles: "la tierra y la riqueza siguieron concentradas por la fuerza de los nuevos intereses agroindustriales, la ampliación de la frontera y los intereses 'tradicionales' (...)". Tras haber recordado que la tierra "conserva (...) una notable importancia económica y política", concluye así: "la confluencia en el campo de dos procesos –la modernización conservadora de la producción y la agravación de los factores de exclusión en las zonas tradicionales y de frontera– tiene tendencia a volver más crítica la cuestión de la tierra".

5. En la coyuntura de los dos últimos decenios se ha reforzado el reduccionismo de que nos habla Tavares en el momento en que un planteamiento más complejo de las transformaciones del medio rural ha originado una posición en pro de un productivismo renovado en la actualidad sobre bases –financieras, tecnológicas e institucionales– nuevas. Dicho productivismo está al servicio de la intensa orientación liberal y exportadora impuesta a la actividad agrícola como resultado de los ajustes hechos en el marco de los criterios de políticas macroeconómicas.

6. Así, es necesario replantear el proceso de transformación agraria, liberándolo de las amarras reduccionistas a las que se ha visto sometido, ampliando los horizontes de la esfera de posibilidades y oportunidades sociales y estableciendo, como recordó muy atinadamente Celso Furtado (1998), la reforma agraria como vector estratégico del desarrollo social (y sostenible).

7. Aún más atención se prestará al tema de la reforma agraria gracias a la *Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Sostenible (ICARRD)*, que se celebrará en marzo de 2006 en el Brasil y que nos obliga a presentar una breve retrospectiva sobre el extenso período comprendido entre ese acontecimiento y la primera conferencia promovida por la FAO en 1979. Sin pretender abordar ese tema de forma exhaustiva, el examen de las relaciones existentes entre reforma agraria, justicia social y desarrollo requiere un breve repaso del período posterior a la primera conferencia de la FAO, analizando sus repercusiones en el proceso de reparto de tierras y en el avance de la lucha contra la pobreza. Además, propondremos un rápido examen de las enseñanzas que se desprenden del pasado reciente, conservando las diferenciaciones y especificidades de los diversos casos abordados por la bibliografía especializada. El conjunto de esa exposición corresponde al primer punto de la primera parte. Después, el texto se referirá a la relación entre el acceso a la tierra y a los recursos naturales y el desarrollo, recordando las consecuencias de la reforma agraria en el crecimiento económico, dado que la dimensión económica es la que precisamente ha suscitado un mayor número de críticas por parte del bando conservador. Sin embargo, la concepción de la democratización de la tierra como una estrategia de desarrollo entraña el examen de la lucha contra la pobreza y las injusticias sociales, más allá del simple crecimiento. Ese examen corresponde al tercer punto de esta parte. Por último, concluiremos esta parte presentando algunos datos estadísticos.

8. La segunda parte del estudio estará dedicada a la crítica de los modelos de desarrollo basados en el proceso de modernización agrícola, encaminada a reanudar el debate sobre los efectos de la reforma agraria en la sostenibilidad del desarrollo y sus consecuencias para una sociedad más justa. Ese ejercicio nos ha obligado a precisar lo que entendemos por reforma agraria efectiva, distinguiéndola de otros instrumentos como el crédito hipotecario, por ejemplo. Por último, en la conclusión presentaremos algunas propuestas de iniciativas institucionales que contribuyan a la aplicación de políticas de esa naturaleza y al acceso de los trabajadores rurales a los recursos naturales. Nos referiremos a diferentes casos históricos para la ilustración de algunas cuestiones abordadas a lo largo del estudio. Se puede consultar una bibliografía especializada y documentos técnicos para conocer más detalladamente las situaciones examinadas.

I. Sobre el sentido de la reforma agraria en los procesos de desarrollo: una ruptura con el reduccionismo de la visión economicista.

9. El *Programa de acción* formulado en la WCARRD⁴ tenía como presuposición principal la de que se debía perseguir la transformación de la vida rural mediante políticas que permitieran alcanzar el crecimiento de forma equitativa, favoreciendo una redistribución del poder económico y político y la participación popular. En la Conferencia se presupuso que la equidad sería un factor importante del desarrollo y que esa redistribución no debería limitarse a factores económicos, sino también políticos. En ese sentido, Stiglitz (2000) afirma que la aplicación de una reforma agraria sólo puede dar resultados positivos, si se hace en un marco más amplio, facilitando a los más pobres no sólo el acceso a la tierra, sino también el acceso al crédito, a la divulgación rural y otros servicios, lo que posteriormente puede propiciar otra distribución del poder político, con una mayor sensación de equidad y justicia social y, por ello, una mayor disposición de la sociedad a aceptar los cambios necesarios para el desarrollo. En la bibliografía existen diversas referencias a ese asunto que más adelante describiremos.

A. EL PERÍODO POSTERIOR A LA WCARRD (1979-2005), ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS Y PERSPECTIVAS PARA LA REFORMA AGRARIA.

10. El aumento de los fondos asignados al desarrollo rural y a la reforma agraria, una gran estrategia de la WCARRD, chocó con la situación económica de los países en desarrollo. Aunque los datos disponibles revelan una tendencia al aumento de los gastos para el desarrollo rural en el tercer mundo al comienzo del decenio de 1980, se trató de aumentos marginales que no correspondieron a los ambiciosos objetivos de los planes nacionales de desarrollo. Además, en casi todos esos países la participación del gasto agrícola en el gasto total fue inferior a la participación del sector agrícola en el PIB. Conviene observar también que el simple aumento de las sumas asignadas no es una condición suficiente para la reducción de la pobreza en el medio rural, pues es necesario que los beneficiarios tengan acceso a esos recursos mediante la posesión de activos como la tierra y mediante políticas macroeconómicas favorables. Estas últimas, como la fijación de los precios, la protección contra los productos importados, la orientación de las ayudas y los impuestos condicionan la lucha contra la pobreza en el medio rural y la viabilidad de las propiedades rurales. Sin embargo, esas políticas, pese a beneficiar efectivamente a los pobres, dependen de sus efectos en el empleo y la renta.

11. Si bien en el decenio de 1980 los países en desarrollo se vieron afectados por la crisis económica y los ajustes estructurales, en el de 1990 el avance de la hegemonía neoliberal iba a consolidar, aparte de la continuidad de las políticas de ajuste fiscal, el alejamiento del Estado

⁴ Véase en el Anexo I una exposición detallada de las repercusiones de la WCARRD.

respecto de la economía. Según Cox *et al.* (2003), ese fenómeno se plasmó en la urgencia de propuestas como la redistribución de tierras mediante el libre mercado y las políticas de privatización de los sectores prestadores de asistencia y apoyo a los agricultores. En esas circunstancias, el acceso a la ayuda necesaria para poder aprovechar las oportunidades del mercado se redujo para los agricultores, principalmente los pequeños. A fin de analizar las perspectivas futuras de la reforma agraria, los autores pasan revista a las diferentes enseñanzas que se desprenden del éxito o del fracaso de diversas reformas agrarias aplicadas durante los últimos decenios. Así, se describen varios factores importantes para el resultado favorable de dichas reformas: a) la presencia de una fuerte estructura gubernamental, acompañada de una voluntad política y una seguridad jurídica para los nuevos propietarios de la tierra; b) una política macroeconómica favorable (tipos de interés y de cambio, política agrícola); c) la ayuda técnica, el apoyo a la organización y el apoyo financiero a los beneficiarios (de forma no centralizada y no burocrática); d) la experiencia administrativa de los beneficiarios y la infraestructura previa en torno a sus explotaciones; e) los incentivos económicos a los beneficiarios (control de su propio trabajo) apoyando la productividad y la formación de empresas no agrícolas; f) compensaciones para los ex propietarios, estimulando la inversión en otros sectores; g) la formación de capital social, con la participación de los beneficiarios en las decisiones que les afectan; h) una política agrícola eficaz (buenos sistemas de catastros, planificación y fiscalidad de la tierra).

12. Existen divergencias entre los autores sobre algunos de esos factores. Según Veiga (1991), el éxito de la reforma agraria japonesa de 1947 estuvo relacionado con el pago de indemnizaciones irrisorias a los ex propietarios, lo que fue fundamental para la expropiación de una tercera parte de la superficie agrícola del Japón (en sólo 21 meses), que benefició a cuatro millones de familias. Así, se alentó a los nuevos propietarios, la mayoría antiguos arrendatarios, a invertir en sus tierras. Según el autor, en otras dos reformas agrarias importantes y que dieron buenos resultados en el decenio de 1950 (las de Taiwán, provincia de China, y de Corea) las indemnizaciones concedidas a los ex propietarios fueron muy inferiores a los valores del mercado. *"En los tres casos, hubo una severa confiscación de la base de captación de renta territorial y su entrega, casi gratuita, a los productores familiares que antes dependían de la voluntad de los señores"* (Veiga, 1991: 148). Podemos añadir que en esos tres casos se trataba también de una situación histórica particular (el asunto de la guerra fría, por ejemplo). En cambio, el autor cita también el pago de indemnizaciones como un obstáculo a la reforma agraria en Egipto, también en el decenio de 1950, lo que indica un debate más profundo sobre ese problema de la indemnización y el proceso de transferencia de la tierra.

13. El Ghonemy (2005:5-6), al comentar las dificultades encontradas para la aplicación de la reforma agraria en el decenio de 1990, distingue tres posibilidades: el paro en el medio rural, la transferencia de tierras por parte de pequeños propietarios a especuladores o rentistas o el abandono de la política de reforma agraria impuesta por el Estado a favor de una redistribución de las tierras determinada por el mercado. Por otra parte, una importante enseñanza que se desprendió de la WCARRD fue la necesidad de aumentar los fondos públicos para el desarrollo agrario, dado que la demanda de alimentos aumenta al mismo tiempo que disminuye de forma continua la oferta de tierras arables. Así, según el autor, aparte del simple acceso a la tierra, es necesario el aumento de la productividad y, dentro de una perspectiva a más largo plazo, la mejora de los dispositivos institucionales de apoyo al desarrollo rural.

14. En FAO (2001) se enumeran algunas condiciones suplementarias para el éxito de las reformas agrarias. En primer lugar, la mejora tecnológica de la agricultura no se podrá lograr mediante las técnicas basadas en una utilización de capital en gran escala, en vista de que muchos pequeños agricultores no podrían disponer de ese capital para adoptarlas. Asimismo, una estrategia de desarrollo de esa naturaleza no crea empleo, por lo que afecta a la demanda de los productos del sector no agrícola. Desde esa perspectiva, los insumos de ese tipo de agricultura son

en gran medida importados de otras regiones y el modelo de consumo de los agricultores que disponen de más capitales demanda bienes de gran valor, de lujo, no producidos localmente. De modo que se satisface la demanda (intermedia y final) de la agricultura fuera de la región. Desde otra perspectiva, la estrategia de crecimiento agrícola basada en técnicas que utilizan gran cantidad de mano de obra permite el acceso de los agricultores a dichas técnicas, lo que favorece a los trabajadores y productores rurales más pobres y crea concatenaciones de demanda final e intermedia en el sector no agrícola local.

15. Sarris (2001) traza también un panorama a partir de las experiencias históricas de varios países que han recorrido este último camino. En el Japón, desde el comienzo del siglo, la mejora tecnológica de la agricultura, al contrario que en otros países, provocó un aumento de la productividad de la mano de obra, con lo que generó rentas para los agricultores individuales y, en consecuencia, alentó la creación de pequeñas industrias con base rural. En la India, el desarrollo agrícola basado en el empleo ha hecho disminuir a la mitad la pobreza de ese país en 20 años, mediante el fomento también de la demanda agrícola hasta la creación de empresas rurales en pequeña escala, productoras de bienes no agrícolas que utilizan el trabajo intensivo, aprovechando la disponibilidad de una mano de obra abundante y subempleada. Un proceso semejante se ha producido en China gracias a mejoras tecnológicas y después gracias a la reforma del sistema de propiedad de la tierra –con la transformación de las propiedades colectivas en un sistema de pequeñas propiedades familiares, mediante lo que se ha llamado el "sistema de responsabilidad", que engendraba más fomento de la producción— y, por último, mediante la mejora de las infraestructuras y la educación rurales (Amin, 2005). Las rentas en aumento de los agricultores eran reinvertidas en bienes producidos por las industrias rurales locales con utilización de gran cantidad de mano de obra. El resultado es que el país pasó de tener 250 millones de personas extremadamente pobres en 1978 a tener 125 millones en 1985 y 100 millones durante el decenio de 1990 (Mellor, 2001)⁵.

16. Teniendo en cuenta las enseñanzas que América Latina podría extraer de la experiencia de la PAC (Política Agraria Común) de la Unión Europea, Saraceno (2001) subraya la necesidad de concebir el desarrollo rural no sólo en su dimensión sectorial (agrícola), sino también combinado con un planteamiento territorial que tenga en cuenta la aparición de actividades rurales no agrícolas. Según el autor, la aplicación de políticas conforme a ese planteamiento, con la participación de los agentes locales en el debate sobre las prioridades regionales, engendra un desarrollo menos dependiente de las ayudas y que crea un mayor dinamismo a largo plazo. Empresas familiares locales –no necesariamente agrícolas– crean condiciones para un desarrollo endógeno, con una mayor creación de empleos y nuevas iniciativas empresariales⁶.

⁵ Mellor (2001) pasa revista también a una serie de ejemplos de los efectos del crecimiento agrícola en las diversas economías. Al analizar el caso de Taiwán (provincia de China), describe tres repercusiones principales que el crecimiento agrícola en ese país ha tenido en toda la economía: la reducción de la pobreza; la creación de fondos transferidos a la financiación de la industrialización; la creación de demanda para la producción de pequeñas industrias que primero abastecieron a la agricultura y después, progresivamente, aprovisionaron a las ciudades y, por último, se orientaron hacia el exterior del país. En la actualidad, la mayoría de las exportaciones taiwanesas siguen procediendo de empresas pequeñas (compuestas de hasta 50 empleados), diseminadas por todo el país. El caso taiwanés representa también un ejemplo en lo relativo a la forma como las ocupaciones rurales no agrícolas pueden catalizar ese proceso (Fei, Ranis y Kuo, 1979).

⁶ En el mismo sentido, véase también el trabajo de la FAO (2004), en el que hay otra propuesta para la negociación de políticas en la dimensión territorial, Veiga (2001) y De Janvry y Sadoulet (2000).

B. EL REPARTO DE LOS ACTIVOS, LA REFORMA AGRARIA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

17. Anand y Kanbur (1998) proponen un análisis basado en el reparto de la tierra, que vinculan proporcionalmente con el reparto de las rentas, al comprobar que la desigualdad inicial es un factor que limita el crecimiento posterior. En esa investigación, sólo dos de los 15 países en desarrollo que presentaban un índice de Gini de reparto de la tierra superior a 0,7 experimentaron un crecimiento de la riqueza superior a 2,5 por ciento al año entre 1960 y 1992. Para explicar ese fenómeno, los autores sostienen que la limitación de la oferta de crédito para los más pobres (que no disponen de bienes que ofrecer como garantía de los préstamos) puede debilitar la inversión y reducir la escolaridad en una economía desigual. El reparto de los activos territoriales puede propiciar también un mayor acceso a la información por parte de los agricultores, como también nuevas oportunidades de inversiones para la producción. Las premisas de la hipótesis de Kuznets (1955), que se apoya en datos limitados a sólo tres países (Estados Unidos, Inglaterra y Alemania), iban a quedar impugnadas tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

18. Asimismo, Sarris (2001) sostiene que el reparto de la tierra, junto con la garantía y la especificación clara de los derechos de propiedad, permite a los agricultores hacer inversiones mayores en sus explotaciones, como, por ejemplo, mejoras técnicas que pueden llegar a aumentar el valor de la propiedad. El acceso a la posesión de activos territoriales para los trabajadores sin tierra podría también hacer viables otros aumentos de eficacia, como la utilización de diversos recursos productivos subexplotados (por ejemplo, la propia fuerza del trabajo familiar) y la reducción de los costos de utilización de los llamados factores de producción (por ejemplo, la utilización del trabajo familiar, que no entraña costos de supervisión y transacción). Además, Stiglitz (2000) subraya que en las reformas agrarias bien concebidas y aplicadas el papel de la redistribución de las tierras en el desarrollo se manifiesta no sólo en la pura y simple mejora de la eficacia económica, sino también en el reparto del poder político. Esas reformas parecen inducir una mayor participación popular en la elaboración de las políticas públicas y dentro incluso de las instituciones locales, con lo que mejoran los resultados de las políticas orientadas al desarrollo. En el mismo sentido, Leite (2000) indica que la redistribución de las tierras puede favorecer un «aprendizaje de la organización» entre los agricultores, gracias a la experiencia adquirida en la lucha por la tierra y a los procedimientos vinculados con la constitución de nuevas unidades productivas. En ese marco, conviene observar la formación de cooperativas y asociaciones de productores que puede contribuir a una intensificación de los procesos reivindicativos locales.

19. Utilizando la misma base de datos que Deininger y Squire (1996), Birdsall y Londono (1997) han calculado que en el caso de 43 países los mayores niveles de desigualdad en el punto de partida (como, por ejemplo, una fuerte concentración de la tierra y los capitales) pesan negativamente en el crecimiento económico a largo plazo. Al comparar los países del Asia oriental con los de América Latina, se ha comprobado que durante los decenios de 1970 y 1980 estos últimos presentaron un crecimiento económico correspondiente apenas al 20 por ciento del de los países asiáticos. En gran medida, parece haberse debido a las diferencias de reparto, en el punto de partida, de los activos entre esas economías. Según los autores, si las economías latinoamericanas hubieran tenido el mismo reparto de los activos que las de los países del Asia oriental en 1960, habría sólo la mitad de los pobres existentes en la actualidad. Según Khan y Muqtada (1997), la elasticidad del empleo en relación con el aumento de la producción en el período comprendido entre 1971 y 1992 alcanza, al parecer, el 0,5 en Asia, mientras que en América Latina el resultado es, al parecer, de -0,5, lo que significa una concentración de rentas aún mayor en este continente.

20. Benabou (1997) se pregunta también por la idea lanzada por Kuznets, al hacer un estudio empírico sobre trece países en el decenio de 1990, en el que comprobó que la desigualdad tenía una influencia negativa en el crecimiento, al crear una inestabilidad económica, que acarrea una reducción del ahorro y la inversión de los segmentos más vulnerables. Un mejor reparto de la renta parece propiciar un aumento de los mercados de consumo, lo que con frecuencia permite la constitución de un sector industrial en mayor escala, cosa que repercute positivamente en el crecimiento. Esa conclusión ha sido confirmada por la prueba empírica de Anand y Kanbur (1998). En el mismo ámbito de argumentación, Guanziroli (1998) hace el inventario de varios trabajos que demuestran, con pocas excepciones, la inexistencia de economías de escala en la agricultura, lo que abonaría la hipótesis de que la concentración de la tierra no parece aumentar, mediante el aumento de escala, la producción y, por consiguiente, el crecimiento económico. Mazoyer y Roudart (2002) subrayan esa misma observación. Pese a que sólo los grandes propietarios poseen material agrícola de gran capacidad, el acceso de las pequeñas explotaciones a esos equipos resulta posible mediante el mercado del alquiler y la compra comunitaria de máquinas (Binswanger, Deininger y Feder, 1995). Por otra parte, las grandes empresas agrícolas tienen costos de supervisión y gestión de la producción que en la agricultura, a diferencia de la industria, son elevados, cuando contratan a muchos trabajadores. Los costos de supervisión son inexistentes en el caso de la agricultura familiar, dado que en ese caso los trabajadores participan en los beneficios. Asimismo, los costos de contratación y reclutamiento son inexistentes⁷.

21. Cuando examinamos los efectos del reparto de los activos en el crecimiento económico, vinculados con la disminución de la pobreza, podemos recordar varios planteamientos. Según Sarris (2001), la incidencia de la pobreza extrema en la población rural puede crear "*trampas de pobreza*", en las que la necesidad de disponer de un ahorro urgente (que puede revestir la forma de inversión en bienes fácilmente vendibles, como reservas de alimentos o joyas) para afrontar posibles infortunios puede mover a los pobres a evitar las inversiones más productivas, como pozos y equipos de riego, en la medida en que éstos serían más difíciles de liquidar en caso de crisis. De ello se desprende que las inversiones realizadas por los más pobres no son tan productivas como deberían, dada la necesidad de esas "reservas para casos de urgencia". El efecto de las crisis inesperadas puede incitar también a los jefes de las explotaciones a retirar a sus hijos de la escuela para que trabajen en la agricultura, con lo que reducirán la capacitación de la mano de obra. En resumen, un reparto de las riquezas que acabaría con esas vulnerabilidades, al crear garantías para los más pobres en caso de crisis, aumentaría consiguientemente el crecimiento económico.

22. La reducción de la pobreza y el fomento de la justicia social con mejores condiciones nutricionales para las familias rurales significan asimismo un mayor crecimiento económico: eso es lo que analiza Arcand (2000). Parece haber un vínculo muy estrecho –demostrado estadísticamente– entre la mejora de las condiciones nutricionales y el crecimiento, gracias al aumento de la productividad de la mano de obra. Según el autor, el efecto de una mejora del marco nutricional de la población en el crecimiento parece sentirse principalmente en los momentos en que la malnutrición es más aguda, por lo que la reducción de la pobreza extrema compensa en gran medida desde el punto de vista económico.

23. Lipton (2001) afirma que existe una complementariedad entre varios factores, como el acceso a la salud, la educación y la nutrición, pues, si existen, son determinantes para que pueda haber un aumento de la productividad en la agricultura, en particular para los más pobres. Eso

⁷ Según Binswanger, Deininger y Feder (1995), en un país determinado el predominio de grandes propiedades sólo se da gracias al apoyo de las políticas públicas que los favorecen mediante ayudas e instrumentos que les permiten una mejor inserción en el mercado. Semejantes distorsiones, ocasionadas por una intervención inapropiada del Estado, conducen a la pobreza, al estancamiento económico y a la formación de una economía agrícola de escasa productividad.

significa que también se podría tenerlos más en cuenta en la formulación y la aplicación de las prioridades del presupuesto público, con efectos benéficos en la productividad, pero sólo si se ponen los activos productivos, como la tierra, a disposición de esos productores para que puedan transformar esas primeras conquistas (educación, nutrición, salud) en desarrollo, se pueden transformar dichos factores en desarrollo económico.

C. MÁS ALLÁ DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA LUCHA CONTRA LAS DESIGUALDADES.

24. En un estudio sobre América Latina, De Janvry y Sadoulet (1999) sostienen que el crecimiento económico sólo puede reducir la pobreza rural y urbana, si los niveles iniciales de desigualdades y pobreza no son demasiado elevados. En los países en los que en el punto de partida existe una gran desigualdad, el crecimiento es totalmente ineficaz para reducir la pobreza y la desigualdad. En las ciudades se debe aumentar la tasa de escolaridad para que el crecimiento reduzca la pobreza. Otra condición para que el crecimiento reduzca la pobreza y la desigualdad es que no haya períodos de recesión, en vista de que, según el análisis de los autores, un solo año de depresión económica anula los efectos de dicha reducción, que necesita más de un año de crecimiento económico para producirse. Como hemos visto, otro factor es la redistribución de los activos para los más pobres y la igualdad de oportunidades en materia de acceso a las instituciones públicas y privadas. El crecimiento diferenciado del sector de los servicios es también un elemento decisivo para reducir el aumento de la pobreza rural y urbana.

25. Invirtiendo el análisis, los mismos autores (2001) señalan la importancia del reparto de la riqueza para el crecimiento, al afirmar que la pobreza en el medio rural de América Latina entraña una subutilización de los recursos económicos. Si hubiera un reparto más equitativo de los activos en el medio rural, se podrían aprovechar mejor la mano de obra y las tierras. Lo mismo se puede decir respecto de la mitigación de otros problemas que influyen negativamente en el crecimiento, como el éxodo rural exagerado, la inestabilidad política y el deterioro del medio ambiente. Según los autores (2002), en los 30 últimos años más del 75 por ciento de la reducción de la pobreza en el medio rural de América Latina está relacionado con las migraciones y no con el aumento de la renta agrícola. Con ello lo único que se consigue es desplazar la pobreza hacia los grandes centros urbanos, en los que se vuelven a crear los mismos problemas que en los medios rurales pobres.

26. Un factor importante para el éxito de las reformas agrarias es la combinación del reparto de las tierras con un conjunto de políticas que garanticen la competitividad de sus beneficiarios, cosa que no ocurre en la mayoría de los casos en América Latina. En los casos de las reformas peruana y boliviana, los beneficiarios no tuvieron acceso a dichas políticas, mientras que en México hubo una reducción de las inversiones públicas. En Chile, la falta de acceso al crédito movió a una parte de la población beneficiaria a vender sus tierras. Por consiguiente, una enseñanza importante que de ello se desprende se refiere a la necesidad de adoptar políticas de desarrollo rural y regional con el fin de alentar también –o al menos no inhibir– las actividades no agrícolas asociadas con los *assentamentos* en el medio rural.

27. Otro aspecto digno de mención es la importancia del instrumento de la expropiación en los casos en que no se cumpla la "función social de la tierra"⁸, en particular allí donde exista una gran concentración de tierras subutilizadas y una gran concentración de personas sin tierra. De Janvry y Sadoulet afirman asimismo que las reformas agrarias incompletas, que no garantizan enteramente los derechos de propiedad a sus beneficiarios, no han permitido un acceso al crédito y a la inversión, lo que ha comprometido en parte el desarrollo de esas nuevas explotaciones. También subrayan ese aspecto Borras Jr., Kay y Lodhi (2005), quienes, después de haber hecho un vasto conjunto de análisis sobre diferentes casos nacionales, afirman que los resultados del programa de reforma agraria, cuando no van acompañados de medidas de apoyo a los beneficiarios, pueden reducir o incluso anular los efectos de la política en la reducción de la pobreza y el fomento de la equidad. Para De Janvry y Sadoulet (2005), el acceso a la tierra es fundamental para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y también para la mejora de la sostenibilidad del medio ambiente. La tierra no es sólo un factor de producción, sino también de riqueza, prestigio y poder. Desde esa perspectiva, su reparto provoca no sólo un aumento de los activos económicos con que cuentan los más pobres, sino también un aumento de su poder político y su participación social. Como la tierra es un activo natural, el reparto de las tierras influye también en la preservación del medio ambiente⁹.

28. Las posiciones favorables a la ejecución de un programa agrario han renovado sus tesis, al indicar el potencial transformador de la democratización del campo, ya sea mediante el aumento de la ciudadanía de un vasto sector de la sociedad aún marginado en la actualidad o mediante el aumento del empleo y las rentas rurales, la redinamización de diversas regiones geográficas, etcétera.

29. Las cuestiones relacionadas con el empleo, la producción y la renta no van necesariamente asociadas con la lucha contra la pobreza. Ahora bien, el crecimiento económico (considerado aquí como el aumento de la producción o de la renta o de ambas cosas y, por consiguiente, del empleo) no garantiza necesariamente, como hemos visto, el desarrollo (económico, social, sostenible, etcétera), aun cuando, para que haya desarrollo, es necesario cierto grado de crecimiento. En realidad, dados los pocos casos asiáticos y latinoamericanos seleccionados, no es posible concluir que se trata de países extremadamente pobres (sobre todo si los comparamos a ese respecto con otros cuya situación es más vulnerable), aunque dentro de esas naciones existan regiones en las que la pobreza y la miseria (rural y urbana) reinen impunemente. No obstante, podemos afirmar categóricamente, basándonos en un vasto arsenal de estadísticas sobre los sectores más diversos que, por ejemplo, el Brasil es efectivamente un país profundamente injusto. En efecto, los índices de concentración económica (de la renta, la tierra, la producción, etcétera) son extraordinariamente elevados. En ese sentido, el llamado modelo

⁸ El cumplimiento de la función social de la tierra consiste, según la legislación en vigor en algunos países, en que se tengan en cuenta requisitos económicos (productividad), sociales (como, por ejemplo, la concesión de derechos laborales a los asalariados) y medioambientales.

⁹ También se señalan las actividades encaminadas a la preservación del medio ambiente, en la medida en que los agricultores prestan servicios como la repoblación forestal, la conservación del suelo y la distribución del agua. Sin embargo, tiene que haber estímulos para la adopción de esas medidas cuyos costos están concentrados, mientras que los beneficios resultan extensivos a los agentes económicos externos. De Janvry y Sadoulet (2002) citan también otros factores como la existencia de "fondos para casos de urgencia" que protegen a las familias contra los riesgos relacionados con las actividades económicas. Un ejemplo es la Seguridad Social Rural en el Brasil (Delgado y Cardoso, 2000). Sin embargo, conviene decir que la entrada en vigor de esos programas, cuando se utilizan como sustitutos –y no como medidas complementarias– de la reforma agraria, no modifican el régimen de tenencia de la tierra y reducen los efectos en el proceso de desarrollo social y económico, como ya se ha visto en algunos casos del África meridional, según Moyo (2005).

"*agribusiness*" ha ahondado esa desigualdad, en la medida en que su vector de crecimiento va acompañado de un fuerte proceso de concentración (del crédito hipotecario, del espacio, etcétera), además de una brutal ocupación de las zonas de preservación de las comunidades nativas (pequeños productores, indios, poblaciones extractivistas, etcétera), con el aumento de los monocultivos (Leite, 2006). Más adelante volveremos a hablar de este asunto.

30. Como ha demostrado una serie de estudios especializados sobre los efectos y los cambios locales provocados por la creación de los *assentamentos* (proyectos de reforma agraria) rurales o por la regularización de la propiedad de la tierra para campesinos o trabajadores antes amenazados, esas nuevas estructuras de producción y ocupación del territorio van engendrando poco a poco transformaciones de tipo económico, político y social que alcanzan a la población beneficiaria y engloban a los demás agentes e instituciones locales. Según Heredia *et al.* (2005), Leite *et al.* (2004) y Medeiros y Deere (2005), en el caso brasileño la reforma agraria ha creado efectos positivos en el nivel del municipio, como la diversificación de la producción agrícola, la ampliación del mercado laboral y el fortalecimiento político de los beneficiarios, cuyas reivindicaciones de la infraestructura física y social ya no se pueden pasar por alto. A partir del momento en que reciben una parcela de tierra, las familias empiezan a tener acceso a otros tipos de beneficios, como créditos para la construcción de casas y planteles, que tienen asimismo efectos en la demanda para el resto de la economía. Otro efecto importante del proceso de reforma agraria ha sido el establecimiento de un diálogo entre los poderes públicos y sectores sociales a los que antes no se escuchaba nunca, con lo que se han modificado las relaciones tradicionales del clientelismo predominantes en el medio rural brasileño (véase el anexo 2).

31. En un marco de reducción de las oportunidades de trabajo que ha caracterizado la coyuntura de diferentes países en desarrollo (y también de los llamados países desarrollados), los *assentamentos* representan, además, una importante opción substitutiva para el empleo. Según Leite *et al.* (2004) y Medeiros y Leite (2004), además de crear, por término medio, tres puestos de trabajo por explotación familiar (en la propia explotación), sin contar las actividades desarrolladas fuera de ésta, los proyectos de reforma agraria crean también empleo para personas externas. En efecto, en el 36 por ciento de las explotaciones examinadas se ha observado ese tipo de contratación.

32. Comparando las situaciones presente y pasada de las familias instaladas y teniendo presente la enorme heterogeneidad entre los *assentamentos* y la precariedad de la infraestructura existente en buena parte de ellos, se observa claramente una mejora en sus condiciones de vida. Ese fenómeno propicia a veces la formación de regiones que albergan un número considerable de *assentamentos* y familias. Así se configuran, en la práctica, *zonas reformadas*, que contrapesan la lógica de las expropiaciones aisladas que han caracterizado la intervención del Estado en la cuestión agraria. Ese aspecto por sí solo constituye un efecto resultante de las transformaciones que los *assentamentos* han provocado en el espacio regional. Por consiguiente, potencia, gracias a esa concentración de beneficiarios, los cambios antes enunciados.

33. Las tesis que acabamos de exponer aquí, sostenidas por autores con distintas filiaciones, contrastan considerablemente con la dimensión residual y compensatoria en la que el pensamiento conservador, en el mejor de los casos, confina el tema del acceso a la tierra. Sin embargo, pese a las consideraciones optimistas de los párrafos anteriores, resulta innegable que se debe hacer un esfuerzo mayor para poder afrontar el problema de forma estructural. Los datos que ofrecemos a continuación no ofrecen duda alguna al respecto.

D.LA CONCENTRACIÓN DE LA RENTA Y LAS TIERRAS Y LA NECESIDAD DE REFORMA AGRARIA.

34. En la actualidad, la mitad de la población mundial vive en la pobreza, es decir, con menos de dos dólares al día. Las regiones con una mayor pobreza son el sudeste asiático y el África subsahariana, regiones en las que se concentran los 50 países más pobres (cf. la figura 1) y en las que también existe una grave escasez de agua potable. En África, según el Departamento de Población, Washington (2005), la mortalidad infantil es 15 veces superior a la de los países desarrollados. Según la UNCTAD (2002), en los 49 países más pobres del mundo, el número de personas en situación de pobreza extrema (que tienen una renta inferior a un dólar al día) se ha duplicado en los 30 últimos años y asciende a las dos terceras partes de la población de esos países. Hasta 2015, ese número aumentará aún más, pues se calcula que ascenderá a 113 millones, aproximadamente, con lo que comprometerá la consecución de los objetivos del Milenio.

35. En los países más pobres de África —entre los cuales figuran 34 de los 49 países más pobres del mundo— casi nueve de cada 10 personas viven con menos de dos dólares al día y consumen por término medio 86 centavos al día, mientras que en los Estados Unidos esa cifra asciende a 41 dólares por habitante al día. En esos 34 países africanos, desde la segunda mitad del decenio de 1970 hasta la segunda mitad del de 1990, la proporción de personas que ganan menos de un dólar al día ha pasado del 56 por ciento al 65 por ciento, también según la UNCTAD.

Figura 1

(1) *MAPA DE LOS 50 PAÍSES MENOS ADELANTADOS*



Fuente: UNCTAD

36. En América Latina y el Caribe, el número de pobres ha aumentado en tres millones desde 1990, con lo que asciende a 96 millones en esa región, que padece asimismo una fuerte concentración de la renta, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su Informe anual de 2005.

37. La pobreza afecta en particular a la población que vive en el medio rural, en el que se encuentran, según la FAO (2002), 3.233 millones de personas, de los cuales 2.881 millones correspondían a los países considerados «en desarrollo» (Garcés, 2005). Para tener una idea más precisa de la amplitud de ese problema, podemos observar, gracias a los datos de la CEPAL presentados por Chonchol (2005), el dramatismo de la situación en América Latina (cf. cuadro 1). Este autor subraya que, además de la drástica y absoluta reducción del número de personas (de 122 millones en 1980 a 111 millones en 1997), la pobreza afecta generalmente al segmento de las comunidades indígenas campesinas (correspondiente al 30 por ciento del total de pobres en el medio rural) y de los pequeños productores que subsisten en las zonas áridas o semiáridas de la región (30 por ciento igualmente).

Cuadro 1: Población pobre y extremadamente pobre en el medio rural – América Latina (%)

País	Población rural en situación de pobreza (% de la población rural total)	Población rural en situación de extrema pobreza (% de la población rural total)
Brasil	75,5	36,5
Chile	57,1	32,6
Colombia	66,6	38,1
Costa Rica	51,1	29,2
El Salvador	42,8	21,4
Honduras	44,4	25,4
México	78,0	44,6
Panamá	54,8	31,3
Perú	43,3	28,9
R. Dominicana	56,3	32,2
Venezuela	86,2	49,2

Fuente: CEPAL (1997) *apud* Chonchol (2005)

38. Como se puede ver en el cuadro, en países como Venezuela y México casi la mitad de su población rural se encuentra en situación de pobreza extrema y en otros, como el Brasil y Colombia, una porción importante de sus habitantes del medio rural tiene condiciones de vida pobres, lo que acaba repercutiendo en la capacidad en materia de empleo de esa población marginada¹⁰ y en su capacidad para acceder a los alimentos. Como se sabe, el hambre es actualmente uno de los principales problemas mundiales, que afecta a la capacidad de reproducción social de una parte importante de la sociedad (Garcés, 2005). Aunque no podemos extendernos aquí al respecto, resulta importante decir que, según datos de la FAO, el número de personas que pasan hambre en el mundo asciende a 852 millones, es decir, 18 millones más que en el decenio de 1990. De ese total, 815 millones viven en países en desarrollo.

América do Sul Amostra de países



¹⁰ En efecto, el aumento del número de parados en el mundo (no sólo en el medio rural) pasó de 114,7 millones en 1994 a 184,7 millones de personas en 2004, según los datos de la OIT (OIT).

39. Asimismo, podemos observar que en un importante conjunto de países la tierra sigue siendo uno de los activos que presentan una elevada concentración de la propiedad, como se puede comprobar gracias a los datos del Censo Agrícola Mundial de 1990, elaborado por la FAO. Añadiendo los datos de algunos países, se puede disponer de un marco del reparto de las tierras en los continentes.¹¹

Cuadro 2: Estructura agraria de América del Sur

(Brasil, Argentina, Paraguay, Perú y Colombia)

Tamaño de las explotaciones	Número de explotaciones	Superficie total de las explotaciones (ha)	Explotaciones (% del total)	Superficie (% del total)
Hasta 5 ha	4.516.479	8.187.796	46,04	1,26
De 5 a 10 ha	1.363.464	9.506.212	13,90	1,46
De 10 a 20 ha	1.233.671	16.829.281	12,57	2,59
De 20 a 50 ha	1.260.591	38.916.505	12,85	6,00
Más de 50 ha	1.436.348	575.517.440	14,64	88,68
TOTAL	9.810.553	648.957.234	100,00	100,00

Fuente: *Censo Agrícola Mundial de 1990* – FAO. Elaboración de los autores.

40. En el caso de América del Sur, los países que han facilitado datos comparables son los siguientes: la Argentina, el Brasil, Colombia, el Paraguay y el Perú. En el mapa *supra* (figura 2) se ve que esos países (representados en negro) cubren una superficie importante de ese continente. En el cuadro 2 *infra* comprobamos asimismo que casi la mitad (el 46,04 por ciento) de las explotaciones agrícolas ocupa el 1,26 por ciento de las tierras, mientras que el 14,64 por ciento de los propietarios posee el 68 por ciento de la superficie. Si excluimos de la muestra al Perú (cuyos datos son diferentes en el caso de las explotaciones de más 50 ha), vemos que sólo el 1,03 por ciento de los propietarios posee nada menos que el 52,13 por ciento de la superficie territorial.

41. En el caso asiático, pocos países –con un territorio importante– han presentado datos comparables: la India, Indonesia, el Pakistán y Tailandia. En el mapa *infra* (cf. figura 3) vemos que esos países (indicados en negro) no representan una gran superficie de ese continente. Sin embargo, a partir de esa muestra de países podemos ver que también se observa la concentración de tierras, si bien es muy inferior a la de América del Sur. En Asia, el 58,17 por ciento, correspondiente a las explotaciones más pequeñas, posee el 14,27 por ciento de las tierras y sólo el 1,67 por ciento, correspondiente a las explotaciones mayores, posee el 18,66 por ciento de la superficie (cf. cuadro 3).

¹¹ Muchos países no han divulgado los datos relativos al reparto de las tierras y algunos no los han comunicado conforme a la norma habitual, con lo que no se ha podido sumarlos a los de los otros países y resulta difícil la realización de un marco de conjunto. Por la misma razón, no presentamos aquí la situación africana en la que la información disponible para esa base de datos era mínima. La posibilidad de incluir a otros países en las dos regiones examinadas, como también ocurre en el caso de África, probablemente volvería mucho más dramático el marco. La situación se complica aún más en el caso del Censo Agrícola de 2000, en el que la disponibilidad de informaciones metodológicamente comparables entre los diferentes países es inferior.

Figura 3



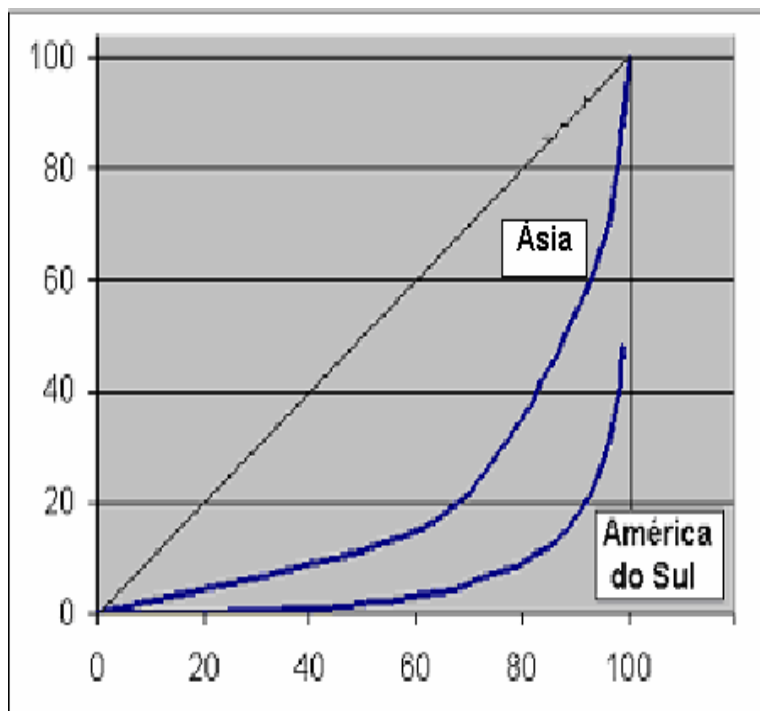
Cuadro 3: Estructura agraria de Asia (India, Indonesia, Pakistán y Tailandia)

Tamaño de las explotaciones	Número de explotaciones	Superficie total de las explotaciones (ha)	Explotaciones (% del total)	Superficie (% del total)
Hasta 1 ha	79.825.714	31.277.888	58,24	14,17
De 1 a 2 ha	25.712.552	36.249.122	18,76	16,42
De 2 a 5 ha	22.793.615	68.664.834	16,63	31,10
De 5 a 10 ha	6.453.688	43.406.296	4,71	19,66
Más de 10 ha	2.283.690	41.205.604	1,67	18,66
TOTAL	137.069.259	220.803.744	100,00	100,00

Fuente: Censo Agrícola Mundial de 1990 – FAO. Elaboración de los autores.

42. El gráfico 1 *infra* presenta la curva de Lorenz correspondiente a las dos regiones citadas *supra*. Podemos ver que, dados los países considerados en cada una de ellas, existe una gran concentración en las dos, pero en el caso de Latinoamérica es aún mayor.

Gráfico 1: Curvas de Lorenz – Asia y América del Sur – Concentración de la propiedad de la tierra



Fuente: Censo Agrícola Mundial de 1990 – FAO. Elaboración de los autores.

Asia

América
del Sur

43. Antes hemos visto que los países que presentan una elevada concentración de la tierra han experimentado graves dificultades para lograr el crecimiento económico. Es importante tener presente ahora que esos niveles de concentración económica y territorial son obstáculos para el fomento de la justicia social, pues dejan a millones de personas al margen de la ciudadanía plena. En ese sentido, la reforma agraria constituye sin lugar a dudas uno de los mecanismos políticos que presentan una gran capacidad de cobertura y un bajo costo de realización y pueden contribuir a la lucha contra esa situación.

II. Justicia, equidad y homogeneización social: la reforma agraria como vector estratégico para el desarrollo sostenible.

44. Como recuerda con razón Hirschman (1994) a propósito de la interacción (*on and off process*) entre los procesos políticos y económicos, semejantes cambios requieren la presencia de

agentes estratégicos para su éxito y las trayectorias seguidas por los dos no deben adoptar necesariamente un comportamiento funcional. Es decir, que es probable que, aun siendo objeto de una fuerte reacción contraria, la reforma agraria llegue a ser una medida eficaz, al lograr autonomía respecto de los presupuestos que la alimentaron, como el reparto de los activos, al empezar a desarrollarse de forma sostenible, en el sentido amplio del término. En el mismo sentido, es fundamental que, junto al proceso de aplicación de esa política redistributiva, se ponga en entredicho el propio modelo de desarrollo, que, durante estos 30 – 50 últimos años, ha caracterizado la trayectoria de los países en desarrollo. En efecto, se trata de poner en entredicho la prioridad concedida al modelo agroexportador (con o sin industrialización) y a los intereses de los grandes grupos que lo fundamentan e impiden un desarrollo más justo y equitativo de esas naciones. Este tema será el objeto del presente punto.

A. PARA UNA CRÍTICA DE LA MODERNIZACIÓN AGRÍCOLA Y DE SUS OBSTÁCULOS A LA REFORMA AGRARIA.

45. Los extensos estudios dedicados a los cambios experimentados por el campo latinoamericano (y en cierto modo el de los países en desarrollo) en estos últimos decenios presentan una atención particular, y con razón, a la llamada *modernización de la agricultura*. En realidad, al contrario de las previsiones de los analistas de los decenios de 1950 y 1960, el sector agrícola, a partir del final del decenio de 1960, absorbió cantidades cada vez mayores de crédito agrícola. En efecto, incorporó los "insumos modernos" a su proceso productivo, tecnificando y mecanizando la producción, y se integró en los circuitos modernos de comercialización. El aumento de la productividad permitió un aumento de la producción de materias primas y alimentos para la exportación, pero también para el mercado interior. Incluso la producción de alimentos destinada al abastecimiento de las ciudades, pese a las dificultades relacionadas con la política económica, fue, según algunos estudios serios, «bastante satisfactoria». La modificación de la base técnica de la agricultura, combinada con su articulación con la industria productora de insumos y bienes de producción para la agricultura, y, por otra parte, con la industria de transformación de productos agrícolas propició la formación de lo que se ha llamado «el complejo agroindustrial» o «*agribusiness*» o también «la industrialización de la agricultura» (Palmeira y Leite, 1998).

46. Esa modernización, que se realizó sin que se modificara el régimen de tenencia de la tierra, tuvo, según los economistas, «efectos perversos»: quedó más concentrada la propiedad, aumentaron las disparidades de renta, se acentuó el éxodo rural, aumentó la tasa de explotación de la fuerza de trabajo en las actividades agrícolas, también aumentó el recurso a la fuerza de trabajo propia en las propiedades más pequeñas, se deterioró la calidad de vida de la población trabajadora en el campo y se degradaron las condiciones medioambientales.

47. En virtud de una curiosa paradoja, si bien esos «efectos perversos» incitaron a las organizaciones de trabajadores rurales a intensificar su lucha por el acceso a la tierra, como se puede observar en el caso del Brasil, de Zimbabwe y, más recientemente, de Bolivia (entre otros) –la asociación entre carencia de tierra y degradación de las condiciones de vida ha llegado a ser mas evidente que nunca, según sus dirigentes–, en la esfera intelectual contribuyeron a que se impugnara la pertinencia de una reforma agraria efectiva, lo que dio pie, ya al final del decenio de 1980, para una política de la tierra más «favorable» al mercado (*market friendly*), como han subrayado autores como Barraclough (2001), Cox *et al.* (2003) y Kay (1998), entre otros. Diez años antes, se había formulado también esa argumentación, dada la perspectiva internacional. Jacoby (1980: 296-7), en un artículo titulado de forma sintomática "*Has land reform become*

obsolete?", sobre las reformas agrarias aplicadas prácticamente por todo el mundo durante los tres decenios de la posguerra, declaraba: *Land reform as a slogan was thus to be heard everywhere; but except under revolutionary conditions actual land reform programmes were never thoroughly implemented. The evolutionary type of land reform, in fact, showed a unique tendency to wither away and add disappointment to the existing misery*". Y proseguía: *"It is true that feudalism and semi-feudalism is on the retreat in the rural areas of Southeast Asia and Latin America. But this is certainly not caused by changes in the agrarian structure through land reform but merely by the advance of technology, by the penetration of money transactions into the rural areas and, above all, by the development of a new form of capitalism which is based on the many-sided activities of transnational corporations"*.

48. Si retiramos el "evolutionary" de Jacoby, pocos autores de los que se han preguntado de una forma o de otra por la reforma agraria divergirían de la idea presentada. La cuestión que puede separarlos –y resulta difícil evaluar hasta qué punto esa divergencia está vinculada realmente con los argumentos o las posiciones políticas, pues la idea propugnada por algunos de una "reforma agraria desideologizada" (Binswanger y Deininger, 1997; De Janvry y Sadoulet, 2002) corresponde, a su vez, a una toma de posición– es la de si la modernización de la agricultura ha excluido todos los tipos de reforma agraria del horizonte de los programas políticos o sólo un tipo de reforma agraria.

49. La complejidad de ese debate –observada tanto a partir del aumento del número de intervenciones en instancias cada vez más numerosas, que abarcan un número cada vez mayor de problemas abordados, como por la ampliación de dicho debate fuera de la esfera de los especialistas en economía o en sociología rural– indica el reconocimiento social cada vez mayor de esa cuestión. Por otra parte, esa complejidad funciona como una alerta contra la pretensión de tratarla exhaustivamente. Sin embargo, el intento de análisis que bosquejamos nos parece suficiente para advertir el consenso existente en esa multiplicidad de tomas de posición.

50. Con una inversión casi perfecta de la situación, de la negativa a reconocer los cambios señalada por Hirschman (1971: 352-3) por parte de los intelectuales latinoamericanos en el paso del decenio de 1960 al de 1970¹², lo que vemos en los documentación de ese debate es el reconocimiento unánime de la modernización de la agricultura y de sus –para algunos inevitables– "efectos perversos"¹³. La consecuencia lógica es la afirmación de la obsolescencia de la "reforma agraria de los decenios de 1950 y 1960". Era apropiada para otro tipo de economía: la basada en el «complejo rural» o en el «complejo latifundios-minifundios». Era conveniente en países como el Brasil o tal vez la India, en un momento en el que había un mercado interior con cierta dimensión, la industrialización era aún insuficiente, la estructura agraria era un «obstáculo» y la reforma agraria una condición previa para el desarrollo económico, pero ha dejado de ser apropiada a partir del momento en que existe un mercado interior consolidado y se ha "industrializado" la propia agricultura. De modo que el debate consiste en determinar si la reforma agraria sigue teniendo "sentido económico" en la era del "agribusiness". Los que responden afirmativamente, como hemos visto en la parte anterior del texto, destacan el conjunto de ventajas económicas de la reforma: empleo, distribución de la renta, otro modelo tecnológico y, para no

¹² Hirschman interpretaba esa negativa mediante el concepto de "disonancia cognoscitiva" de Leon Festinger como un intento de reducir el embarazo causado por testimonios que contrariaban creencias anteriores mediante su supresión y la confirmación del esquema cognoscitivo anterior.

¹³ Sobre los "efectos perversos", resulta interesante transcribir lo que dice Hirschman (1996: 651) más recientemente: *"En mis trabajos he utilizado mucho este concepto de consecuencias inesperadas, sobre todo en el análisis del cambio posible. Incluso me he batido contra el mal uso que de este concepto hacen quienes lo transforman en el argumento del efecto perverso y afirman que el intento de llevar adelante determinadas políticas reformistas produce efectos exactamente opuestos. Considero este tipo de argumentación una verdadera traición a la idea de las 'consecuencias inesperadas' porque cancela la open-endedness (esto es, la apertura a diversas soluciones) que el concepto por sí introduce y lo sustituye por la previsibilidad y el miedo"*.

cortar totalmente los lazos con el pasado, producción de alimentos. Quienes responden negativamente, pero ven cierta virtud en la reforma, intentan descubrir en ella ventajas sociales cuya importancia justificará la dimensión que se deberá adoptar¹⁴.

51. De forma un poco paradójica, en esa operación, al tiempo que se niega la aplicabilidad en el presente del "modelo de reforma agraria de los decenios de 1960 y 1970", se confirman su pertinencia y los paradigmas en los que se basaban en el pasado. En efecto, se han validado cierto modelo de desarrollo económico y un modelo de estructura agraria para determinar las transformaciones del medio rural con vistas a la modernización agrícola. ¿Cómo fue posible semejante modernización o cómo siguió siendo válido un modelo inadecuado para reflexionar sobre los fenómenos que se produjeron en aquel período y, más aún, para la elaboración de su contrapunto (el modelo del *agribusiness*)? Sigue siendo un «misterio».

52. En realidad, el análisis de esas transformaciones sociales del medio rural se sitúa más allá de los cambios habidos en el nivel de la base técnica de las propiedades agrícolas o del debate sobre la eficacia y la eficiencia de la producción agrícola. Autores como Chonchol (2005) y Palmeira y Leite (1998) señalan que las transformaciones de la agricultura no se limitaron simplemente a modificaciones de la base técnica de las explotaciones agrícolas, sino que, además, entrañaron paralelamente los efectos de un conjunto de otros procesos sociales relativamente autónomos. Dichos procesos son la afirmación política del campesinado, la afirmación de la intervención modernizadora del Estado en el sector rural, el éxodo rural, la organización y la representación de los intereses de los diversos actores sociales... en particular, en el Brasil, la Iglesia católica y las organizaciones no gubernamentales directamente participantes y la aparición de los *assentamentos* en un período más reciente. En efecto, la revelación de esos procesos sugiere que se asocian conforme a dos movimientos relativamente autónomos y contradictorios. Por una parte, la pérdida de legitimidad progresiva de las formas tradicionales de dominación – vinculada con la incapacidad del Estado (un Estado que no es sólo árbitro, sino también *partícipe* en las luchas sociales) para gestionar nuevas formas de legitimidad– ha propiciado la multiplicación de los conflictos y el aumento de su alcance (Amin, 2005). Ya no se trata sólo de conflictos sobre la tierra, la producción o las condiciones laborales, sino también sobre las obras públicas, la asistencia gubernamental en situaciones de catástrofe, el medio ambiente, la fijación de los precios agrícolas, las negociaciones relativas al comercio exterior, la tecnología, la asistencia médica, etcétera. Ya no se trata sólo de conflictos en los que participan campesinos y propietarios latifundistas y menos aún de conflictos que se puedan resolver por sí solos. Por otra parte, las ventajas brindadas por el Estado, en el marco de la política de modernización, atrajeron a las actividades agrícolas y agroindustriales, pero sobre todo a la especulación territorial, capitales de los orígenes más diversos, lo que creó una coalición de intereses (*rent seeking*) en torno a negocios relacionados con la tierra, pues dicha coalición estaba incrustada en la máquina del propio Estado. Paradójicamente, la modernización provocó un aumento del peso político de los propietarios de tierras, *modernos y tradicionales*.

53. Así, pues, el tema de la reforma agraria está inserto en ese haz de relaciones económicas, políticas y sociales. Un debate en el que se indiquen los imperativos actuales del problema no puede pasar por alto ese marco, con lo que corre el riesgo, por una parte, de desatender un examen

¹⁴ En ese sentido, es interesante advertir que autores como Kay (1998: 28), pese a sus críticas relativas a la vía seguida al respecto a lo largo del decenio de 1990, en particular en el caso latinoamericano, no abrigaban tantas esperanzas sobre la aplicación de un programa de reforma más efectivo (*state-led agrarian and/or radical reform*). Según el autor: "the era of radical agrarian reforms, however, is over. Despite the continuing arguments by scholars and activists in favour of agrarian reform [...] as well as the recent upsurge in ethnic and peasant movements for land redistribution in the region, there has been a shift from State led and interventionist agrarian reform programmes to market-oriented land policies. Paradoxically, such land policies have been much driven from above by the State and international agencies. Thus future State interventions in the land tenure system are likely to be confined to a land policy that focuses not on expropriation but on progressive land tax, land settlement, colonization, land transfer and financing mechanisms, land markets, registration, titling and secure property rights". El mismo autor parece "recuperar la esperanza" en artículos más recientes (Borras Jr., Kay y Lodhi, 2005).

minucioso de las oportunidades –y sus obstáculos– que vuelven a surgir para la democratización de la tierras y, por otra, el de no comprender los posibles espacios de acción de los movimientos sociales que claman por la justicia social. Quienes ya en el decenio de 1980 habían decretado la obsolescencia de la reforma agraria y la muerte del campesinado, fracasaron al no tener en cuenta las manifestaciones fructíferas y en aumento de las diferentes organizaciones campesinas y de trabajadores rurales en la lucha por el acceso a la tierra y a los recursos naturales. Del mismo modo, es necesario trascender el análisis del mundo agrario, en el sentido estricto del término, para que se puedan evaluar semejantes espacios desde una perspectiva que ilumine los límites impuestos al respecto por el proceso de desarrollo más general (macroeconómico o del sector agrícola) y los imperativos que afrontar.

B. LOS SENTIDOS DE LA REFORMA AGRARIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

54. En la acepción aquí propugnada, se debe entender la reforma agraria no sólo como una política de distribución de los activos territoriales (*land reform*), sino también como un proceso más general (*agrarian reform*) que engloba el acceso a los recursos naturales (tierra, agua, vegetación en el caso de los trabajadores extractivistas, etcétera), a la financiación, a la tecnología, al mercado de productos o del trabajo y, en particular, al reparto del poder político¹⁵. Además del acceso, que entraña un desplazamiento de las poblaciones hacia las tierras obtenidas mediante la reforma, es importante poner de relieve que en el caso de las comunidades nativas (indígenas, *quilombolas*, pescadores y poblaciones ribereñas, pastores y extractivistas, entre otros) lo que está en juego es la regularización de los derechos de uso y de propiedad de las superficies ya ocupadas. En ese sentido, se trata de garantizar la reproducción social de esas familias que, invariablemente, se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. No obstante, como en toda política distributivista, la aplicación de una reforma agraria efectiva supone la acción del Estado mediante la expropiación de los bienes inmuebles rurales que no cumplan con su función social. Esa medida opone explícitamente a ganadores y perdedores y, por consiguiente, crea conflictos. Desde esa perspectiva, se debe entender el conflicto aquí como un elemento intrínseco del proceso de desarrollo, como ya recordaba Hirschman (1996) y su tesis sobre el "desequilibrio" como característica de los cambios sociales. La negación del conflicto explica los recientes y desafortunados intentos de adopción de políticas de acceso a la tierra por los mercados (*market-assisted land reform*). Esos intentos se basan en una asepsia ilusoria: la de que en el nivel de los mercados se podrían eliminar esas contradicciones. Esa ilusión movió a instituciones, como el Banco Mundial, a financiar experimentos de esa naturaleza en países como Sudáfrica, el Brasil, Colombia y Guatemala¹⁶.

55. En ese sentido, la bibliografía económica ha puesto recientemente al día otra vez a Polanyi, pese a sus contribuciones desde hace más de 50 años, para explicar que el propio concepto de *mercado* es el resultado de un proceso de construcción social. En sus trabajos, la idea de proceso económico, incluida en él la dimensión del mercado, resulta evidente como proceso social e institucional. El aspecto racional de esos procesos no se refiere sólo a los medios empleados y a los fines esperados, sino también y precisamente a la relación entre ellos, que trasciende su sentido formal y sus respectivos intentos de aplicarlos a la realidad social. Ese movimiento de posiciones del proceso económico, expuestas a las apropiaciones más diversas,

¹⁵ En los términos empleados por Barraclough (2001), se refiere no sólo a los *sistemas de tenencia de la tierra (land tenure)*, sino también y fundamentalmente al funcionamiento del sistema agrario en conjunto, concepción que, según el autor, ha adoptado la propia FAO.

¹⁶ En la actualidad existe un gran conjunto de trabajos críticos sobre la práctica de la reforma agraria de mercado del Banco Mundial. Véase una visión detallada y geográficamente completa de ese asunto en el florilegio organizado por Ghimire (2005) y el artículo de Pereira (2005).

requiere, según el autor, la pertinencia del análisis institucional para su comprensión. Para hacer semejante análisis, los instrumentos empleados por Polanyi (1976: 168 y ss.) están vinculados con las formas del comercio, con los usos del dinero y los elementos del mercado. El dinero y la tierra, por ejemplo, como funcionan como atributos particulares del proceso social, requieren una regulación específica y no se puede someterlos al llamado libre juego de las fuerzas del mercado (Polanyi, 2000). Así, el mercado de tierras, para constituirse, supone una acción del Estado, ya sea mediante la garantía de los derechos de propiedad (privada, comunitaria, etcétera) o mediante la intervención directa para hacer valer la función social de dicha propiedad. Evidentemente, las situaciones variarán intensamente en el tiempo y en el espacio y no nos corresponde hacer aquí un análisis exhaustivo de esos casos. Sin embargo, hemos comprendido que semejantes políticas requieren para su ejecución una fuerte capacidad de presión de los movimientos sociales, en particular si tenemos en cuenta la experiencia Latinoamérica y africana reciente (Heredia *et al.* 2005; Llambí, 2005; Moyo, 2004 y 2005)¹⁷.

56. El papel de los mercados en la redistribución de los activos territoriales entre los diferentes grupos y clases sociales y también de los sectores de las economías nacionales es, por lo demás, un tema común a un conjunto diversificado de experiencias de reformas agrarias estudiadas por Borrás Jr., Kay y Lodhi (2005) que antes hemos comentado. Desde la misma perspectiva, se desprenden tres ejes temáticos que orientan el análisis comparativo llevado a cabo por los autores: el papel del Estado en el reparto de los activos territoriales orientados a la lucha contra la pobreza, la acción de los movimientos campesinos y la lucha por la tierra y, por último, la interacción entre Estado y sociedad para la realización de ese proceso. Ese planteamiento ha permitido a los autores la formulación de cierta tipología (concepciones) de las políticas de reforma agraria¹⁸: 1) las orientadas por el mercado (*market-led*)¹⁹, cuyo eje va determinado por los beneficios en materia de eficacia económica y productividad; 2) las aplicadas por el Estado (*State-led*), habitualmente vinculadas con el mantenimiento de la legitimidad política; 3) las desencadenadas por los campesinos (*peasant-led*), en las que predomina la idea de que el Estado es el depositario de los intereses de las minorías selectas; 4) la política caracterizada por una orientación basada en la sinergia Estado-sociedad (*State/society-driven*), sin «fantasear» sobre la «omnipotencia» de los campesinos y sus organizaciones ni apostar por el mando centralizado del Estado. Aun con la eminente finalidad de validar algunos parámetros metodológicos comparativos para los casos estudiados, la diferenciación propuesta *supra* por Borrás Jr. *et al.* (2005:21) ofrece pistas interesantes para pensar en las orientaciones de la reforma agraria en relación con las estrategias de desarrollo, dada la idea subrayada por Amin (2005) de que el principio democrático debe prevalecer en los acuerdos institucionales gracias a los cuales se ejecutan los programas de reforma agraria. Según el autor, "*la respuesta correcta a los imperativos de la gestión de un sistema de tenencia de la tierra no basado en la propiedad privada (al menos de forma predominante) requiere la reforma del Estado y su participación activa en la aplicación de un*

¹⁷ Como afirman Borrás Jr., Kay y Lodhi (2005: 7) sobre las enseñanzas que se desprenden de las diferentes reformas: "*most of the land reforms, but especially the capitalist-oriented ones, while they involved significant degree of state initiative and intervention, had also witnessed the significant roles played by non-state actors – peasant movements and their allies. These issues bring us to the question of policy and political strategies of carrying out land reform, a topic that occupies an important portion of the current discourse on land policies*".

¹⁸ Moyo (2004) presenta igualmente un marco comparativo para los casos del África meridional. Según el autor, mientras que en Zimbabwe, Namibia y parcialmente en Sudáfrica y Mozambique se seguía una política *redistributiva*, en Swazilandia, Botswana, Zambia y, en parte, Mozambique se concedió preferencia a la *regularización de la propiedad*. Malawi y Lesotho han experimentado procesos diferenciados (un proceso transitorio en el primer caso y un estímulo a la emigración en el segundo). El autor subraya asimismo, en el mismo contexto, las diferentes fuerzas que motivaron la ejecución de los programas y el papel del Estado en cada uno de ellos. Sobre el caso latinoamericano, véase Barraclough (2001).

¹⁹ Como se sabe, esa concepción es la adoptada por el Banco Mundial como referencia para sus actuaciones. Pereira (2005: 8) recuerda de forma oportuna que, a causa de las confrontaciones del Banco con las organizaciones campesinas, en particular con la Campaña Mundial para la Reforma Agraria y la Vía campesina, poco a poco se ha ido substituyendo el término *market-assisted land reform* por expresiones más «acceptables» como reforma agraria «solidaria», «negociada», «comunitaria».

sistema de gestión del acceso a la tierra modernizado, eficaz (económicamente) y democrático (para evitar o al menos reducir las desigualdades). La solución no es en ningún caso la "vuelta a la costumbre", por lo demás imposible y que sólo serviría para acentuar las desigualdades y abrir la vía al capitalismo salvaje».

57. Así, para abordar el desarrollo rural, hay que concebirlo como algo que extrapola el crecimiento agrícola y el aumento de la productividad, parecido a lo que Veiga (1998, 2002) llama "la eficacia distributiva". Sin embargo, la experiencia latinoamericana y la del Brasil de la posguerra ha mostrado que semejante terminología no ha conservado necesariamente una vinculación directa con la aplicación de medidas favorables para la erradicación de la pobreza y la lucha contra la injusticia. Al contrario, en diferentes ocasiones se recurría a la política de desarrollo rural para contrapesar la de la reforma agraria (como en el *Estatuto de la tierra* en el Brasil en 1964) y no para completarla, como habría sido de esperar. A eso se ha debido una diferencia entre esos dos términos, reforma agraria y desarrollo rural, lo que nos mueve a reafirmar nuestra recomendación según la cual la realización de la reforma agraria debe constituir una prioridad estratégica en la reformulación de las políticas de desarrollo rural (o también en el caso del desarrollo territorial), aun cuando para ello la «dimensión negociada» del proceso pueda quedar suspendida temporalmente, dada la importancia de los conflictos relativos a la tierra, como ya hemos subrayado *supra*.

58. Como se sabe, en particular a partir del decenio de 1990, se destacó la dimensión de «sostenibilidad» del proceso de desarrollo, que abarcaba en particular cuestiones relacionadas con el medio ambiente. No es éste el lugar para hacer una digresión mayor sobre ese asunto, pero en la medida en que, como sostienen Barraclough (2001) y Shiva (2002), el acceso a la tierra y al agua se erigen en derechos humanos fundamentales, la preocupación por la preservación de los recursos naturales está intrínsecamente vinculada con la cuestión agraria.

59. Aunque nuestro estudio se centra en la dimensión relativa al reparto de los activos territoriales, la cuestión del acceso a los recursos hídricos o forestales no es menos importante. En el primer caso, hay que citar la experiencia internacional del movimiento de los pescadores, inserta en una situación en la que la liberalización comercial provocó una acentuada concentración de los recursos mundiales de la pesca, que destinaba el 80 por ciento de la producción a un número extraordinariamente reducido de consorcios internacionales, dirigidos por el grupo español Pescanova (Avedaño, 2005). Otro ejemplo, que merece una atención especial, en particular en el momento en que se empieza a fomentar programas de lucha contra la desertización, se refiere al proceso de supervivencia de poblaciones en regiones áridas o semiáridas.

60. Al substituir el método de «lucha contra la sequía» por el de «coexistencia con las zonas semiáridas», una importante red de movimientos sociales y ONG (Articulación del Semiárido-ASA), creada en el Nordeste brasileño en 2000, han llevado a cabo poco a poco una labor creativa de construcción de cisternas en el medio rural de esa región (véase el anexo 3). En este caso, el estudio de la evolución de la aplicación de una política pública, que no es necesariamente gubernamental, muestra una ruptura con los esquemas clientelistas de distribución del agua en camiones-cisterna pertenecientes a la minoría dominante local (cf. Leite, 2005).

61. Así, ya se subraye la dimensión territorial o la relativa a los recursos hídricos, se deben situar la garantía y el acceso a estos últimos en una perspectiva de desarrollo sostenible, aunque no deba significar, en nuestra opinión, un predominio de la dimensión medioambiental sobre la social y, menos aún, el escamoteo de los conflictos subyacentes a la adopción de métodos conservacionistas. Para Barraclough (2001a: 1) "*sustainable development is a term conveying different and often contradictory meanings for the diverse groups promoting it. Its recent popularity stems in part from its ambiguity. The underlying concerns it embraces about the limits to economic growth imposed by the earth's non-expandable ecosystem, and by social conflicts associated with growing inequalities and inequities, are ancient ones*". Al creer que la existencia

de diferentes planteamientos es inevitable, el autor propone que se reconozcan las contradicciones que entrañan y que confieren al Estado un papel estratégico en el encauzamiento de un proceso de desarrollo sostenible.

62. Sin embargo, las iniciativas institucionales al respecto, incluidas las correspondientes a organismos multilaterales, han estado más caracterizadas por un cambio semántico de sus propios métodos (del rural por el sostenible, por ejemplo) que por una modificación de la postura y los mecanismos empleados, pese a algunos avances observados en el período más reciente.

63. En el marco del debate que acabamos de exponer, un planteamiento crítico del modelo de modernización agrícola a partir de argumentos vinculados con la sostenibilidad, requiere también la confrontación con los intereses que alimentan el rápido proceso de expansión territorial de los monocultivos orientados a la exportación, como ocurre en varios países de América del Sur, en particular en el caso de la producción de soja en la Argentina, en el Brasil y en el Paraguay. El modelo citado *supra*, que ha avanzado por zonas de comunidades indígenas y bosques nativos y ha expulsado a los pequeños agricultores de esas regiones, se ha beneficiado aumentando la superficie plantada con soja en el Brasil, que representó una tasa de 14 por ciento al año entre 2000 y 2004, mientras que el resto de la producción presenta una tasa negativa de 1,3 de aumento anual.

C. JUSTICIA, EQUIDAD Y FILIACIÓN SOCIAL COMO BASE DEL DESARROLLO DE LA REFORMA AGRARIA.

64. Según Vázquez (1986: 661) «*el empleo de la expresión justicia social relativa a las exigencias de reparto equitativo de las riquezas, a una remuneración justa del trabajo, a la lucha contra la interrupción del trabajo, al reparto de la propiedad privada y de las garantías sociales (seguridades sociales, coberturas sociales)*». Autores como Furtado (1992) y Sen (2000, 2002) se han referido a ese asunto asociándolo al concepto pleno de desarrollo. Para el economista brasileño, "[...] *las teorías de desarrollo son esquemas explicativos de los procesos sociales en los que la asimilación de nuevas técnicas y el consiguiente aumento de la productividad propician una mejora del bienestar de una población con una homogeneización social en aumento [...] El concepto de homogeneización social [que equivale al de equidad] no se refiere a la uniformización de los modelos de vida, sino a que los miembros de una sociedad puedan satisfacer mejor sus necesidades de alimentación, vestimenta, vivienda, acceso a la educación, al ocio y a un mínimo de bienes culturales*" (Furtado, 1992: 6).

65. De forma general, podemos relacionar el programa de reforma agraria, en particular el proceso de *assentamento* de trabajadores rurales sin tierra, con un aumento del nivel de adopción de decisiones (autonomía) de esos nuevos sujetos sociales y, por tanto, de la ampliación de sus *capacidades humanas*, por usar la terminología de Sen (2000), sobre todo incluyendo (o *afiliando*, por citar a Castel (2001)) un segmento no desdeñable de una población pobre y marginada que vive predominantemente en el medio rural²⁰.

²⁰ Para Sen, se debe entender la pobreza como una privación de las capacidades elementales y no sólo, como se suele considerar, por el (bajo) nivel de renta. En ese sentido, "*el efecto que la perspectiva de la capacidad causa en el análisis de la pobreza es el de mejorar la comprensión de la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación desviando la atención principal de los medios (y de un medio concreto que generalmente recibe la atención exclusiva, es decir, la renta) hacia los fines que las personas tienen razones para perseguir y, de forma correspondiente, hacia las libertades para poder alcanzar dichos fines*" (Sen, 2000: 112).

66. Sobre todo cuando se comparan las condiciones de vida de antes y de después de esas familias instaladas (beneficiarias), el concepto de *libertad*, como prerrogativa para el proceso de desarrollo propuesto por Amartya Sen, tiene una gran repercusión, apreciada en la propia valorización que los *assentados* atribuyen a la situación posterior al acceso a la tierra. Invariablemente, esa situación se opone a las experiencias anteriores de esclavitud o semiesclavitud, como se ven con frecuencia en varios casos en el Brasil (Heredia *et al.*, 2005; Leite *et al.*, 2004) y también en el marco sudafricano (Bernstein, 2004; Moyo, 2004, 2005a) o en el medio rural en Bolivia (Kay y Urioste, 2005). La elaboración, la determinación y la aplicación de estrategias socioeconómicas por las familias beneficiarias del programa de reforma agraria entrañan situaciones previas de libertad, para que se adopten dichas decisiones, lo que repercute directamente en las posibilidades de desarrollo (rural, sostenible, local, regional, etcétera) concebidas a partir del marco de la agricultura y la producción familiares o, más concretamente de una agricultura familiar objeto y resultado de un proceso social y económico singular (Chayanov, 1966), es decir, el resultante de la lucha por la tierra y la creación de los proyectos de *assentamientos* de los trabajadores rurales.

67. Como afirman los autores respecto del caso brasileño, “*beyond economic issues, new social actors are created and the dignity of an historically excluded population is reconquered. Testimonials about the meaning of being a settler were common, especially in the areas in which single crops and the power relations that come with them had been predominant. Not having to pay a lease on the land, feeling like they had been freed, lords of their own steps and capable of controlling their own lives, ceasing to be slaves, were recurring elements in the settlers testimonials when they compared their past and present. As much as the present is pregnant with difficulties, in many cases access to land provoked breaks with the past and a clear sensation of improvement*” (Heredia *et al.*, 2005).

68. Así, «*el aumento de la libertad se considera el fin y el medio principales para el desarrollo. El desarrollo consiste en la eliminación de las privaciones de libertad que limitan las opciones y las oportunidades de las personas para ejercer de forma ponderada su condición de agentes. [...] es constitutiva del desarrollo*» (Sen, 2000: 10). La contribución de Sen, pese a estar marcada por una serie de limitaciones, como la excesiva perspectiva individualista que confiere al agente/individuo características comunes y genéricas que desacreditan el medio (y los conflictos) social, político y económico en el que se inserta, es útil para ese paso de la constitución de proyectos de *assentamiento* y la elaboración de nuevas estrategias de reproducción social de las familias beneficiarias gracias a la distribución de tierras.

69. Para que ese proceso avance, es fundamental garantizar *a priori* la posibilidad de acceso a los medios necesarios, no sólo para las condiciones de vida de esas familias, sino también para las condiciones de producción y de trabajo. El concepto aquí subrayado, relativo al *acceso* (pero también a la *garantía*, cuando el público es el de las comunidades que reivindican la regularización de la propiedad) se relaciona también con lo que Sen ha denominado dimensiones instrumentales de la libertad, vinculadas «*con la forma como diferentes tipos de derechos, oportunidades y entitlements contribuyen a la expansión de la libertad humana en general y, así, al fomento del desarrollo*» (Sen, 2000: 54). Para ello, el acceso a los bienes y a las condiciones que permiten una vida digna, como también el acceso a las políticas y a los mecanismos que contribuyen al desarrollo de las actividades productivas, es una condición esencial para concebir los esquemas de reproducción de las familias instaladas. El autor cita explícitamente la reforma agraria como una medida que aumenta efectivamente la capacidad humana y confiere una autonomía a esos individuos (Sen, 2000: 296).

70. En el mismo sentido, De Janvry y Sadoulet (2001, 2002) insisten en la idea de que la distribución de la tierra obstaculiza directamente el fomento de la justicia social, en particular, por los factores siguientes: a) la tierra pasa a ser un instrumento efectivo de acumulación de riquezas y su transferencia a las generaciones siguientes; b) la tierra puede servir de garantía para el acceso al crédito; c) la propiedad de la tierra brinda una seguridad personal y social en el momento de la

vez (la tierra se puede vender, alquilar o hipotecar para afrontar crisis o cambios de etapa en la vida); d) la propiedad de la tierra garantiza la continuidad del acceso a una misma parcela (que brinda la posibilidad de capitalización de las inversiones a largo plazo) y una fuente de capital social local; e) la propiedad de la tierra confiere una condición social y capacidad de negociación. Podríamos añadir, inspirándonos en Carter (2003), que existe una repercusión directa en la seguridad alimentaria de las familias beneficiarias, aun cuando no se manifieste necesariamente en el aumento de la renta monetaria, pero sobre todo mediante la mejora de la capacidad de autoconsumo de los beneficiarios. Además, el mismo autor señala que una de las principales críticas al programa del crédito hipotecario (*market-assisted land reform*) del Banco Mundial se basa precisamente en la perspectiva de la justicia social. Para Carter (2003), el hecho de que la población asistida por el programa deba comprar tierras para (re)establecer su producción en el medio rural puede significar una justicia histórica en la medida en que no se tenga en cuenta que probablemente esa misma población puede haber sido expulsada o expropiada de la tierra en la que trabajaba y producía antes.

71. También es necesario subrayar que la cuestión de la reforma agraria sirve progresivamente de medida concreta con vistas a la equidad en las relaciones entre los sexos en el medio rural, aunque ese proceso avanza a un ritmo muy lento y experimenta resistencias no sólo en el exterior, sino también a veces en el interior de los movimientos de lucha por la tierra. Deere (2003) y Moyo (2004, 2005) señalan, en los casos de Sudáfrica, Brasil, Malawi, Mozambique, Nigeria, Tanzania, Uganda y Zimbabwe, las innovaciones en la esfera legislativa que contribuyen al reconocimiento de la mujer como portadora de derechos a la tierra y al acceso a los instrumentos (legales, financieros, etcétera) derivados de ella. Rodríguez (2005) vuelve a abordar la cuestión de las relaciones entre los sexos en Sudamérica, en particular la que trata de las poblaciones indígenas, para examinar el proceso de lucha por la tierra en esa región y señala en particular la cuestión de la producción de semillas y el dominio de la tecnología y del conocimiento, considerado un derecho de los trabajadores²¹. Del mismo modo que Rodríguez, Moyo (2005) vuelve a abordar de forma apropiada la cuestión étnica en lo que se refiere a sus relaciones con el problema de la tierra, al estudiar la experiencia reciente de Zimbabwe, que permite poco a poco una transferencia de los activos a la población negra.

72. De ese modo, teniendo en cuenta las características específicas de cada caso (en particular, en lo relativo a las dimensiones históricas, políticas y culturales), nos parece posible afirmar que el acceso a la tierra representa la conquista de una autonomía para las familias beneficiarias, que repercute directamente en el fomento de la ciudadanía y la disminución de las injusticias sociales. Ese fenómeno permite la recomposición de un tejido social, por remitirnos al trabajo de Castel (2001), que en la mayoría de los casos había sido dañado por la presencia de los colonizadores, las minorías económicas dominantes, una modernización tecnológica depredadora, etcétera.

Conclusiones y recomendaciones

“In conclusion, land reform policies in southern Africa seem to be evolving through the interactive use of market and compulsory approaches to land acquisition for redistribution, restitution and tenure reform to both the landless and an emerging black agrarian bourgeoisie. Official land reform policies are

²¹ O también, como recuerda Amin (2005): «la cuestión de las relaciones entre los hombres y las mujeres constituye una dimensión no menos esencial del imperativo democrático. Quien dice "explotación familiar" (campesina) se refiere, evidentemente, a la familia, que se ha caracterizado hasta ahora y casi en todas partes por estructuras que imponen la sumisión de las mujeres y la excesiva explotación de su fuerza de trabajo. La transformación democrática no se hará en esas condiciones sin movimientos organizados de las mujeres interesadas».

increasingly being forced to respond to growing popular demands for land. An important lesson to be learnt from the political independence settlements in the settler territories of the sub-region is that, by not sufficiently addressing the problem of inequitable land and natural resources ownership, the downstream entrenchment of unequal racial economic opportunities, ensuing from such control in economies facing slow employment growth, are likely to fuel agitation for radical land reform. Thus, land redistribution, restitution and tenure reform in redressing historical grievances, social justice and poverty are crucial ingredients of reconciliation and development, and essential to the resolution of the national question and democratization processes". **Sam Moyo** (2005).

73. En este trabajo hemos abordado las relaciones entre la reforma agraria y los procesos de crecimiento y desarrollo económico, de sostenibilidad y justicia social. Basándonos esencialmente en una bibliografía especializada sobre ese tema, hemos intentado presentar los testimonios que permiten afirmar la existencia de una causalidad positiva entre distribución de los activos territoriales y crecimiento económico, en circunstancias determinadas. Aunque las experiencias de reforma agraria y de lucha por el acceso a la tierra están muy diferenciadas en el tiempo, el espacio, los marcos económicos, políticos, sociales y culturales en los que se han producido, en este artículo hemos intentado demostrar que se deben ver los resultados de la reforma agraria desde una perspectiva más amplia del desarrollo (social, sostenible, etcétera.). Con ese planteamiento, conviene tener en cuenta el peso de variables como la conquista de la autonomía por las familias beneficiarias, la mejora de las condiciones de vida (pese a las precariedades observadas), el reconocimiento de los derechos de un conjunto múltiple de agentes vinculados con la tierra y los recursos naturales y, por último, la presencia de las mujeres en esa situación.

74. Aparte del balance rápido sobre la evolución de este asunto desde la primera conferencia de la FAO (WCARRD), en la argumentación aquí expuesta se ha sostenido la tesis de que, para debatir semejantes cuestiones, conviene retirar el tema de la reforma agraria de la trampa reduccionista en la que se lo ha encerrado, distinguiéndolo del proceso de modernización de la agricultura y de las políticas que han intentado substituir la expropiación de tierras por el crédito hipotecario. Semejante reevaluación de la cuestión requiere un replanteamiento del papel del Estado en ese proceso (como el relativo al fomento del desarrollo sostenible) y tener en cuenta la organización de los movimientos sociales y su capacidad de representación y de formación de alianzas con el fin de presionar al sector público para que tenga una intervención más eficaz en lo relativo a la democratización de la tierra.

75. No obstante, como era de esperar, la lucha por el acceso a la tierra y la implantación (parcial o integral) de las políticas de reparto de los activos territoriales, va acompañada invariablemente de un alto grado de conflictos políticos, que son constitutivos de dicho proceso. En diversos casos, la situación origina un número dramático de actitudes violentas, como asesinatos, amenazas de muerte, expulsión de los trabajadores y condiciones de vida similares a las de la esclavitud. Los testimonios recogidos por los investigadores, así como los resultados de las investigaciones repasadas en este texto, indican que la reforma agraria puede constituir un instrumento importante (y barato) para afrontar semejantes situaciones, independientemente de sus efectos en el proceso de desarrollo.

76. El balance realizado a partir de las medidas adoptadas por los gobiernos en el período posterior a la WCARRD, celebrada en 1979, muestra que esa iniciativa no ha respondido del todo a las esperanzas que se habían puesto en ella, lo que se ha plasmado en una situación caracterizada aún por índices elevados de concentración económica, de propiedad de la tierra y de poder político. El fortalecimiento del proceso democrático debería haber engendrado una mejor distribución de los activos, lo que constituye el

objeto sin lugar a dudas de reivindicaciones y movilizaciones de diversos movimientos sociales y ocupa una posición central en sus programas de luchas. Sin embargo, y como recomendación, sería interesante que la FAO desarrollara de forma más osada la propuesta de creación de un mecanismo institucional internacional de seguimiento de las realizaciones en materia de reforma agraria y desarrollo rural a la vez más amplio y más apropiado para marcos particulares que los empleados para la verificación de la consecución de los objetivos fijados en la WCARRD. Así, el proceso posterior a la próxima conferencia (ICARRD) será tan –o incluso más– importante que ésta en sí misma. A diferencia de la coyuntura recesiva del decenio de 1980, ese proceso se sitúa, pese a la crisis económica, en un marco más activo por parte de los diferentes agentes sociales (como se ve en caso sudamericano, por ejemplo) y, en particular, para los directamente vinculados con la cuestión agraria.

77. Así, la propuesta de un mecanismo de seguimiento internacional, con subdivisiones regionales o incluso subregionales, que incluye en su base la representación de los diferentes agentes, en particular los movimientos y sus organizaciones, pero también sectores gubernamentales, organismos de cooperación y organizaciones no gubernamentales, bajo la dirección de la FAO, podría constituir una buena oportunidad para que esta institución recuperara el papel fundamental que desempeñó en ese ámbito en un pasado bastante lejano. Asimismo, podría permitir la elaboración (y la utilización en el caso de los datos ya existentes) de indicadores concretos (población beneficiaria, tierras expropiadas, reparto de la renta y los activos, capacidad de acceso a los alimentos y al agua, respeto de los derechos de los campesinos, reconocimiento de la condición de género, reducción de la violencia rural, consecución de los objetivos, legislación, etcétera), algo así como un IDH correspondiente al sector agrario, que, además de permitir un seguimiento y una comparación entre los diferentes casos, permitiría conocer las promesas hechas por los gobiernos en esa esfera.

78. Nos gustaría terminar nuestra contribución con una cita procedente del trabajo de Solon Barraclough, que refleja nuestra opinión sobre el carácter y la importancia estratégica actual de la reforma agraria, además de servir de homenaje póstumo a ese investigador, cuyos estudios han sido fundamentales para la comprensión de las cuestiones agrarias, alimentarias y relacionadas con el medio ambiente en el mundo actual. Barraclough (2001) dice que *"ciertos análisis han concluido que la mundialización en aumento en los niveles de las finanzas, los mercados, la información, la producción y las tecnologías modernas han hecho que la reforma agraria redistributiva, tal como la hemos conocido en el pasado, resulte inadecuada en la actualidad para los países en desarrollo. Ya se han desarrollado de forma considerable diferenciaciones sociales de las poblaciones rurales de esos países y sería imposible redistribuir los derechos a la tierra para que se beneficiaran la mayoría de las poblaciones rurales pobres. Las dificultades encontradas durante las reformas chilenas y peruanas para llegar a un consenso entre los principales beneficiarios sobre la forma como se podrían repartir las tierras expropiadas parecen abonar esa conclusión. Creen que los pobres rurales deberán esperar a que otros medios de existencia lleguen a estar disponibles en otras actividades. De aquí a entonces, algunos podrían ser ayudados por un mercado asistido de reformas agrarias que favorecería voluntariamente la venta de tierra por los grandes propietarios a los compradores de renta baja, pues éstos podrían utilizarla de forma más eficaz. La mayoría de los pobres que no podría beneficiarse de esa clase de transacciones podría ser atendida por redes sociales de seguridad y recibir la ayuda de urgencia, hasta que pudieran encontrar otras fuentes de ingresos. [...] Por fortuna, esa visión pesimista no es universalmente compartida. La reforma agraria*

redistributiva puede tener aún un papel decisivo en la lucha contra la pobreza rural y el fomento de un desarrollo sostenible de amplia base. El aumento de la diferenciación social, así como los otros aspectos de la mundialización, ofrece tantas nuevas posibilidades como obstáculos para unas reformas sólidas. Las contradicciones entre los grandes propietarios de tierras a propósito de los costos y beneficios de la reforma van en aumento. Los campesinos tienen nuevas posibilidades de comunicar y organizarse gracias al acceso al transporte moderno y a las facilidades de comunicación. Hoy están en mejores condiciones que en el pasado para encontrar aliados entre los defensores del medio ambiente, los grupos encargados de fomentar los derechos humanos y otros dentro de la sociedad civil, como también dentro de organizaciones internacionales dedicadas al fomento de un desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible. Las estrategias de desarrollo de base popular que incluyen reformas agrarias radicales no han quedado necesariamente anticuadas. El problema es organizar las fuerzas sociales capaces para ello y con voluntad de apoyarlas".

Referencias bibliográficas

AMIN, S. (2005). Les luttes pour la terre et les ressources naturelles et la construction d'alternatives. *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*, Valencia.

ANAND, S.; KANBUR, S.M.R. (1998). Inequality and development: a critique. *Journal of Development Economics*, Junio, 41(1) pp. 19-43.

ARCAND, JUL. (2000). *Malnutrition and growth: The efficiency cost of hunger*. Roma: División de Análisis de Políticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, ESAE).

AVEDAÑO, P. (2005). *La globalización neoliberal y sus amenazas sobre la soberanía alimentaria, el acceso a la tierra y a los recursos naturales desde la perspectiva de la pesca de pequeña escala*. *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*, Valencia.

BARRACLOUGH, S. (2001). A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes. In: Teófilo, E. (ed.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília: NEAD/MDA.

BARRACLOUGH, S. (2001a). *Toward integrated and sustainable development ?* Ginebra: UNRISD.

BENABOU, R. (1997). Inequality and growth. In: Bernarke, B.; Rotemberg, J. (eds). *NBER Macroeconomics annual*. Cambridge: MIT Press, pp. 11-74.

BERSNSTEIN, H. (2004). «Changing before our very eyes»: agrarian questions and the politics of land in capitalism today. *Journal of Agrarian Change*, v.4, n°. 1-2, pp. 1-16, enero-abril.

BINSWANGER, H. P. (1994). *Agricultural and rural development: painful lessons*. Pretoria: Trigésima segunda reunión de la Asociación Económica Agrícola.

BINSWANGER, H. P. ; DEININGER, K. (1997). Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries. *Journal of Economic Literature*, Cambridge, diciembre.

BINSWANGER, H.; DEININGER, K.; FEDER, G. (1995). Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations. In: BEHRMAN, J., SRINIVASAN, T. (eds.) *Handbook of Development Economics*. v. III, Amsterdam: Elsevier.

BIRDSALL, N.; LONDONO, J.L. (1997). Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. *American Economic Review*, vol. 87(2), pp. 32-37.

-
- BIRDSALL, N.; ROSS, D.; SABOT, R. (1995). Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia. *World Bank Economic Review*, 9 (3), pp. 477-508.
- BORRAS Jr., S., KAY, C., LODHI, A. (2005). *Agrarian reform and rural development: historical overview and current issues*. ISS/UNDP Land, poverty and public action – documento de política n° 1.
- BORRAS Jr., S. (2006). The Philippine land reform in comparative perspective: some conceptual and methodological implications. *Journal of Agrarian Change*, v. 6., n° 1, enero.
- BYRES, T. (2004). Introduction: contextualizing and interrogating the GKI case for redistributive land reform. *Journal of Agrarian Change*, v.4, n.1-2, p. 1-16, enero-abril.
- CARTER, M. (2003). Designing land and property rights reform for a poverty alleviation and food security. *Land reform, Land settlement and Cooperatives*, FAO/Roma, 2003/2, pp. 44-57.
- CASTEL, R. (2001). *Les métamorphoses de la question sociale*. París: Gallimard.
- CHAYANOV, A. V. (1966). On the theory of non-capitalist economic systems. In: Chayanov, A. *The theory of peasant economy*. Illinois: Asociación Económica Americana.
- CHONCHOL, J. (2005). Globalización, pobreza y agricultura familiar en América Latina. *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*, Valencia.
- COX, M.; MUNRO-FAURE, P.; MATHIEU, P., HERRERA, A.; PALMER, D.; GROPPPO, P. (2003). FAO in Agrarian Reform. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, Roma, 2003/2.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. (1999). Growth, poverty and inequality in Latin America: a causal analysis – 1970-1994. *Conference on Social Protection and Poverty*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington: febrero.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. (2001). La inversión en desarrollo rural es buen negocio. In: Echeverría, R. (ed.) *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. (2002). Land reform in Latin America: ten lessons toward a contemporary agenda. *World Bank's Latin American Land Policy Workshop*. Pachuca (Méjico): junio.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. (2005). Access to land and development. *New Palgrave Dictionary of Economics*. 2ª ed. Palgrave Macmillan.
- DEERE, C. (2003). Women's land rights and rural social movements in the Brazilian agrarian reform. *Journal of Agrarian Change*, v. 3, n° 1-2, pp. 257-288, enero-abril.
- DEININGER, K.; SQUIRE, L. (1996). A new dataset measuring income inequality. *World Bank Economic Review*, v.10, n° 2, pp. 565-591.
- DELGADO, G., CARDOSO Jr., J. C. (orgs.)(2000). *A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília: IPEA.
- EL GHONEMY, M.R. (2005). *Agrarian reform and rural development: post-WCARRD challenges and limitations*. Roma: FAO/ONU.
- FAO (1989). Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Diez Años de Seguimiento. Roma: FAO/ONU.
- FAO (2001). The role of agriculture in the development of LDCs and their integration into the World Economy. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. Bruselas, 14 de mayo de 2001.
- FAO (2004). *An approach to rural development: participatory and negotiated territorial development*. Roma: FAO/ONU.

-
- FEI, J.; RANIS, G.; KUO, S. (1979). *Growth with equity: the Taiwan case*. Nueva York: Oxford University Press.
- FURTADO, C. (1992). O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.1, n° 1, pp. 5-20.
- FURTADO, C. (1998). *O capitalismo global*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- GARCÉS, V. (2005). El Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*, Valencia.
- GHIMIRE, K. (2005). Markets and civil society in rural transformation: an overview of principal issues, trends and outcomes. In: Ghimire, K. (ed.) *Civil society and the market question: dynamics of rural development and popular mobilization*. Palgrave/MacMillan/UNRISD, Nueva York.
- GRAZIANO DA SILVA, J., BELIK, W., TAKAGI, M. (2001). Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, n° 4, octubre-diciembre.
- GRIFFIN, K., KHAN, A. R., ICKOWITZ, A. (2002). Poverty and distribution of land. *Journal of Agrarian Change*, v.2, n° 3, pp. 279-330.
- GUANZIROLI, C. (1998). *Reforma agrária e globalização da economia: o caso do Brasil*. FAO (Cooperación FAO/INCRA).
- HAZELL, P.B.R. ROELL, A. (1983). Rural growth linkages: household expenditure patterns in Malaysia and Nigeria. *International Food Policy Research Institute Research Report 41*, Washington.
- HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRAO, R.; LEITE, S. (2005). Regional impacts of land reform in Brazil. *Land reform, land settlement and cooperatives*. FAO/ONU. Roma. 2005/1, pp. 20-34.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, A.O. (1971). *A bias for hope: essays on development and Latin America*. Londres: Yale Univ. Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1994). La conexión intermitente entre el progreso político y económico. *Estudios Públicos*, 56, pp. 5-14.
- HIRSCHMAN, A.O. (1996). Entrevista sobre su vida y obra. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, v.35, n° 140, enero-marzo.
- HOBSBAWN, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Cia. das Letras.
- JACOBY, E. (1980). Has land reform become obsolete? In: Hobsbawn, E. (ed.) *Peasant in History: essays in honour of Daniel Thorner*. Calcuta: Oxford Univ. Press. pp. 296-305.
- KAY, C. (1998). Latin American's agrarian reform: lights and shadows. *Land reform, Land settlements and Cooperatives*. FAO/Roma, 1998/2, pp. 9-31.
- KAY, C., URIOSTE, M. (2005). *Bolivia's unfinished agrarian reform: rural poverty and development policies*. ISS/UNDP Land, poverty and public action – documento de política n° 3.
- KHAN, A. R.; MUQTADA, M. (1997). *Employment expansion and macroeconomic stability under increasing globalization*. Londres: Macmillan.
- KUZNETS, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, marzo 45(1): 1-28.
- LEITE, S. (2000). Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais. In: LEITE, P.S (ed.) *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Paralelo 21.

LEITE, S. (2004). Autoconsumo y sustentabilidad en la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileña. In: Belik, W. (ed.) *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. São Paulo: Hucitec.

LEITE, S. (coord.) (2005). *What determines the policy impact of local negotiations? A comparative study in Brazil*. Río de Janeiro: FAO/ONU-LSP-CPDA/UFRRJ. (www.icarrd.org).

LEITE, S. (2006). *Seis rápidos comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil*. São Paulo, Stedile, J. (ed.). MST., de próxima publicación.

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRAO, R. (2004). *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo/ Brasília: Ed. Unesp/ Nead.

LIPTON, M. (2001). *Rural poverty reduction: the neglected priority*. Informe del FIDA sobre la pobreza rural.

LLAMBÍ, L. (2005). *Los programas de combate a desigualdad social, seguridad alimentaria y reforma agraria del gobierno de Venezuela*. Caracas: ActionAid.

LUND, P.; HILL, G. (1979). Farm size, efficiency and economies of size. *Journal of Agriculture Economics*, mayo, v.30, n° 2, pp. 145-158.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. (2002). *Histoire des agricultures du monde: du néolithique à la crise contemporaine*. París: Seuil.

MEDEIROS, C. (1997). Globalização e inserção internacional diferenciada na Ásia e América Latina. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (eds.) *Poder e dinheiro*. Petrópolis: Vozes.

MEDEIROS, L. (2005). Social movements, the State and the experience of market-led agrarian reform in Brazil. In: Ghimire, K. (ed.) *Civil society and the market question: dynamics of rural development and popular mobilization*. Palgrave/MacMillan/UNRISD, Nueva York.

MEDEIROS, L. (2005a) O FSM e a afirmação do campesinato como ator político. *Carta Maior*, São Paulo, enero.

MEDEIROS, L., DEERE, C. (2005). *Agrarian reform and poverty reduction: lessons from Brazil*. ISS/UNDP Land, poverty and public action – documento de política n° 2.

MEDEIROS, L., LEITE, S. (eds.) (2004). *Assentamentos rurais, mudança social e dinâmica regional*. Río de Janeiro: Mauad.

MELICZEK, H. (1999). *The status of WCARRD: past experiences and future prospects in agrarian reform*. Roma: FAO.

MELLOR, J.W. (2001). *Agricultural development: so many successes, such excellent results*. Roma: FAO/ONU.

MOYO, S. (2004). *African land questions, the State and agrarian transition: contradictions of neoliberal land reforms*. Codesria Green Book.

MOYO, S. (2005). *Land question and land reform in southern Africa*. RSA Land Summit, Soweto, agosto.

MOYO, S. (2005a). *Land policy, poverty reduction and public action in Zimbabwe*. ISS/UNDP Land, poverty and public action – documento de política n° 11.

MURPHY, K. M.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. (1989). Income distribution, market size and industrialization. *The Quarterly Journal of Economics*, agosto, v. 104, n° 3, pp. 537-64.

PALMEIRA, M., LEITE, S. (1998). Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: Costa, L.F., Santos, R.N. (orgs.) *Política e reforma agrária*. Río de Janeiro: Mauad.

PEREIRA, J.M. (2005). *From panacea to crisis: grounds, objectives and results of the World Bank's market-assisted land reform in South Africa, Colombia, Guatemala and Brazil*. Río de Janeiro.

-
- POLANYI, K. (1978). A nossa obsoleta mentalidade mercantil. *Revista Trimestral de História & Idéias*, Oporto, nº 1, pp. 7-20.
- POLANYI, K. (2000). *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus.
- QUAN, J., LAHIFF, E., TAN, S.F. (2005). *Assessing the impact of major land reforms on livelihood opportunities for the poor*. New Directions in Impact Assessment Conference.
- RODRÍGUEZ, F.(2005). Sin exclusiones a las mujeres: reforma agraria ya! *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*, Valencia.
- SARACENO, E. (2001). *La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano*. Bruselas: Comisión Europea.
- SARRIS, A. (2001). *O papel da agricultura no desenvolvimento econômico e na diminuição da pobreza: uma base empírica e conceitual*. NEAD.
- SACHS, I. (1995). Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v.9, nº 25, pp. 29-63.
- SACHS, I. (2004). *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte*. Brasília: Sebrae/ PNUD.
- SEN, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras.
- SEN, A. (2002). How to judge globalism. *The American Prospect*, v.3, nº 1, enero.
- SCHIFF, M.; VALDÉS, A. (1992). *The plundering of agriculture in developing countries*. Washington: Banco Mundial.
- SHIVA, V. (2002). *Water wars*. South End Press.
- STIGLITZ, J. (2000). Distribuição, eficiência e voz: elaborando a segunda geração de reformas. In: Teófilo, E. (org.) *Distribuição de riqueza e crescimento econômico*. Brasília: NEAD.
- TAVARES, M. C. (1996). A questão agrária e as relações de poder no país. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p. 5.
- VÁZQUEZ, J.M. (1986). Justiça social. In: Silva, B. (coord.). *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV.
- VEIGA, J.E. (1991). *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Edusp/Hucitec.
- VEIGA, J.E. (1998). Pobreza rural, distribuição de renda e crescimento: a experiência brasileira. *Conferência Internacional sobre Distribuição de Riqueza, a Pobreza e o Crescimento Econômico*, Brasília.
- VEIGA, J.E. (2001). O desenvolvimento territorial no Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. *Encontro ANPEC 2001*. Salvador: ANPEC.
- VEIGA, J. E. (2002). Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural. In: Castro, A.C. (org.) *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro – II*. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002.

