

## **Los desafíos del desarrollo de la reforma agraria de 1963 a 2003 continúan en el siglo XXI**

**Mohamad Riad El-Ghonemy** es Investigador asociado sénior, Centro de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford, Reino Unido, Profesor Emérito, Universidad Ein-Shams, El Cairo, y Miembro del Departamento de Economía, Universidad Americana de El Cairo, El Cairo

*En este artículo se examinan las cuestiones relacionadas con el desarrollo rural que preocuparon a los encargados de la formulación de políticas y a los analistas en los años 1960, cuestiones que en el último decenio han suscitado renovada preocupación, aunque en un contexto diferente por lo que se refiere al pensamiento sobre el desarrollo y las opciones en materia de políticas. Se hace hincapié en la función del Estado y del mercado en la reducción de la desigualdad en la distribución de la tierra y la pobreza rural, en armonía con el mantenimiento del crecimiento agrícola. A este respecto, se exponen los principios analíticos en que se basa el cambio y la experiencia de los últimos cuarenta años. El examen concluye indicando los retos futuros para el desarrollo y exhortando a la complementación de las intervenciones estatales con el mecanismo del mercado de tierras, para poner a los países en desarrollo en condiciones de abordar los retos de un mayor acceso a la tierra y una reducción de la pobreza para prevenir el riesgo de descontento social e inestabilidad política. Abordar estos problemas será más difícil si continúan las tendencias actuales, caracterizadas por la creciente desigualdad, la carencia de tierras, la privatización de las tierras comunales, la limitada capacidad de los gobiernos para intervenir y la disponibilidad global cada vez menor de tierras de cultivo. Este artículo pone de relieve los dilemas y las difíciles decisiones con que se enfrentan hoy en día los encargados de la formulación de políticas en el ámbito del desarrollo rural.*

### **Land reform development challenges of 1963 - 2003 continue into the twenty-first century**

*This article examines the rural development issues that preoccupied policy-makers and analysts in the 1960s, the concern over which has been renewed in the last decade but within a different context in terms of development thinking and policy choice. Emphasis is placed on the roles of the state and the market in reducing inequality of land distribution and rural poverty in combination with maintaining agricultural growth. For this purpose, the analytical principles behind the shift and empirical evidence over the past 40 years are presented. The discussion concludes by identifying the development challenges ahead and making a plea for complementarity between state intervention and the land market mechanism to enable developing countries to meet the challenges of increasing access to land and reducing poverty to avert the risk of social unrest and political instability. Tackling these challenges will become more difficult if the present trends of rising inequality, landlessness, privatization of traditionally held communal land, governments' limited ability to intervene, and declining aggregate supply of arable land continue into the twenty-first century. The article highlights the dilemmas and difficult choices faced by policy-makers in rural development today.*

## **Les problèmes de développement liés à la réforme agraire de 1963-2003 persistent à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle**

*Cet article examine les problèmes de développement rural qui préoccupaient les responsables politiques et les analystes des années 60, préoccupations ravivées au cours de la dernière décennie, mais dans un contexte différent sur le plan de la réflexion et du choix politique. L'accent est mis sur les rôles respectifs de l'Etat et du marché dans la réduction des inégalités en matière de répartition des terres et la lutte contre la pauvreté rurale, la croissance agricole devant évidemment être maintenue. A cette fin, il présente les principes analytiques qui sous-tendent cette réflexion et les constations empiriques des 40 dernières années, pour aboutir à l'identification des problèmes de développement qui restent à résoudre et plaider en faveur d'une complémentarité entre l'intervention de l'Etat et les marchés fonciers. Il s'agit en effet pour les pays en développement de faciliter l'accès à la terre et de lutter contre la pauvreté afin d'éviter tout risque d'agitation sociale et d'instabilité politique. Or, il sera de plus en plus difficile de relever ces défis si les tendances actuelles caractérisées par une inégalité croissante, la précarité foncière, la privatisation des terres communales traditionnelles, l'impuissance relative des gouvernements et le déclin de l'offre globale de terres arables se poursuivent au XXI<sup>e</sup> siècle. L'article met en évidence les dilemmes auxquels sont confrontés les responsables politiques d'aujourd'hui en matière de développement rural.*

## **INTRODUCCIÓN**

El 40º aniversario de esta revista me resulta de especial interés por tres razones. En primer lugar, fui uno de sus fundadores y colaborador de su número inaugural de 1963. En segundo lugar, durante las últimas cuatro décadas, he participado activamente en el asesoramiento sobre políticas y en el debate sobre los vínculos entre la reforma de las instituciones rurales y el crecimiento de la productividad agrícola en general y la seguridad alimentaria de los hogares en particular, por un lado, y el ejercicio de la autoridad estatal para corregir los mecanismos deficientes del mercado a fin de aliviar la pobreza rural, por el otro. En tercer lugar, he sido testigo de una transformación agraria en varias naciones recientemente independientes cuyas reformas de la tenencia de la tierra administradas por el gobierno recibieron un apoyo abrumador de los países ricos y las organizaciones internacionales, especialmente en los decenios de 1960 y 1970. El objetivo de esas reformas era aliviar rápidamente la pobreza y las desigualdades en las zonas rurales donde los recursos humanos productivos bajos, la desnutrición y la falta de tierras constituyen un *solo* problema: la pobreza rural y el subdesarrollo rural. Se ha hecho evidente que la baja productividad y la malnutrición de la fuerza laboral agrícola sin tierra o casi sin tierra no se deben a la escasez de tierras agrícolas y de crédito, sino a la forma en que se poseen y utilizan en los acuerdos institucionales vigentes.

Mientras los países en desarrollo se dedicaban a aplicar programas de reforma agraria y grandes proyectos de colonización de tierras, experimentaron una creciente deuda externa y la carga de los costos de su servicio en los decenios de 1980 y 1990. Estas dificultades fueron resultado de una combinación de varios factores, entre ellos la mala gestión de las economías nacionales dominadas por el Estado y un gigantesco sector público, las políticas comerciales internacionales y el deterioro de la demanda mundial de muchos productos agrícolas sin ventajas competitivas globales. Los numerosos países que no lograron obtener

nuevos préstamos de los bancos comerciales recurrieron al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI) en busca de ayuda, y acordaron adoptar -en un breve período de tiempo- un paquete de severas medidas comerciales, fiscales y monetarias.

Estas medidas gubernamentales, conocidas como "Programas de Ajuste y Estabilización Estructural", han tenido graves repercusiones en la aplicación de la reforma agraria y los planes de colonización de tierras, que son instrumentos fundamentales del desarrollo rural. Los efectos adversos se han manifestado en recortes del gasto público (salud, educación, riego, caminos, etc.), la devaluación de la moneda nacional, que afectó a los precios de los alimentos, y el pago de subsidios tanto a los insumos de producción agrícola como a los servicios públicos básicos para los hogares en las zonas rurales. Todos estos cambios desfavorables del nivel de precios han afectado a los salarios reales, la distribución de los ingresos de los hogares y los niveles de pobreza. Durante los últimos 40 años, este tema y las preocupaciones conexas en materia de desarrollo rural han preocupado a varias unidades de la FAO y de los gobiernos miembros. A lo largo de este período, *la reforma agraria, la colonización de tierras y las cooperativas* han servido de foro para la discusión objetiva.

En este artículo se examinan estas cuestiones del desarrollo rural con el fin de comprender los principios analíticos que subyacen a los problemas de tenencia de la tierra que se deben abordar y a las opciones de política que se deben evaluar. Se hace especial hincapié en el debate sobre el papel del Estado y del mercado de crédito agrario. La justificación de este énfasis especial es la creciente globalización y la reciente dependencia del mercado -y no de la intervención gubernamental- para las actividades económicas, incluidas la venta, el arrendamiento y la compra de tierras. El objetivo principal de este debate es permitir que los países en desarrollo adopten políticas flexibles, que combinen la intervención del Estado con las transacciones de mercado para hacer frente a los desafíos del desarrollo rural asociados con el crecimiento económico sostenido y una rápida reducción de la pobreza.

En todo el artículo se analizan en profundidad los desafíos que se presentan en el futuro, debido a las diferencias entre países en cuanto al lugar que ocupa la agricultura en la economía nacional y a la importancia relativa de los ingresos no agrícolas de los hogares en las zonas rurales, así como al grado de influencia que tienen los acuerdos de tenencia de la tierra y el poder basado en la tierra en la economía rural de cada país. Se sostiene que una política de tenencia de la tierra pertinente debe reconocer estas características específicas de cada país. El análisis concluye con un resumen de los desafíos que se presentan en función de las lecciones aprendidas en los últimos cuatro decenios y un llamamiento a los planificadores nacionales y a los organismos internacionales para que adopten un enfoque específico para cada país. No se prescribe una vía única y estandarizada de política de reforma agraria, tanto porque cada país tiene un sistema de tenencia de la tierra peculiar como porque la reforma agraria constituye un cambio social importante y no simplemente una medida jurídica o administrativa para el desarrollo agrícola.

## **CUESTIONES ANALÍTICAS**

Para comprender las cuestiones señaladas en la introducción, es necesario aclarar las ambigüedades y hacer algunas distinciones. Gran parte de la confusión surge de la falta de una terminología precisa y del uso y la interpretación erróneos del significado real de los términos básicos "reforma agraria", "desarrollo rural" y "mercado de tierras". Hasta la década de 1960, el sentido aceptado del término "reforma agraria" significaba la redistribución de los derechos de propiedad y uso de la tierra en beneficio de los trabajadores agrícolas sin tierra. Con el surgimiento y la fuerza del movimiento de reforma agraria en América Latina

(Dorner, 1992), este término inglés estrecho "reforma agraria" se amplió a la reforma agraria correspondiente al término español "reforma agraria". Esto hizo hincapié en acciones como los programas de colonización o reasentamiento de tierras de propiedad pública, el registro de tierras, la consolidación de propiedades fragmentadas, la mejora de los arrendamientos y la tributación de la tierra. Este término ampliado puede -aunque no necesariamente- incluir la redistribución de los derechos de propiedad privada sobre la tierra. Esto ha generado confusión en las comparaciones internacionales, como se manifiesta en los informes de las Naciones Unidas de 1963 y 1966 sobre "Progresos en la reforma agraria". Como se señala más adelante en la sección sobre las experiencias de los países, esta confusión continúa en 2003, cuando la individualización de tierras de propiedad comunal o tribal en África se considera como reforma agraria. De manera similar, el uso común de los términos "desarrollo rural" y "desarrollo rural integrado" (DRI) es para identificar cosas como escuelas, clínicas, caminos y avances técnicos en la agricultura (por ejemplo, fertilizantes, semillas mejoradas y expansión del riego).

La confusión que surge de los usos divergentes y de las malas interpretaciones motivadas políticamente exige que se haga una distinción entre medios y fines. Al igual que la difusión de las escuelas y la expansión de la irrigación, la titulación de tierras y el acceso seguro a la tierra son *medios* para un fin, es decir, el aumento de las capacidades humanas en términos de alfabetización, nutrición, esperanza de vida y autoestima (véase Sen, 1987; Sen y Anand, 2000). Es probable que la realización de este fin se acelere cuando y donde estas capacidades humanas estén asociadas con el control de los beneficiarios sobre su consumo de alimentos. He sostenido en otras ocasiones que el acceso efectivo y seguro a la tierra productiva y el desarrollo rural se combinan para lograr una rápida reducción de la malnutrición y la pobreza absoluta (El-Ghonemy, 1990, págs. 91-112). La esencia de mi argumento es que los trabajadores agrícolas sin tierra son compradores netos de alimentos. Dependen de los mercados inciertos de trabajo y de cereales para comprar los alimentos que necesitan sus hogares. Lipton (1985, p. 1 - 4) agrega que el acceso seguro a la tierra resulta ser mucho más un activo del ciclo de vida que el ingreso, y que, con un mejor acceso a la salud, los servicios y la educación se convierten en acumulación de capital humano, constituyendo una fuerte conexión con el crecimiento económico y el desarrollo rural.

La comprensión de estos vínculos nos permite entender las prioridades de las políticas y el significado de lo que debe sostenerse en el "desarrollo rural sostenible" e integrarse en el desarrollo rural sostenible. Debemos recordar que la lucha contra la malnutrición como requisito esencial para la realización del bienestar rural fue el mensaje central y la justificación de la creación de la FAO en 1945, cuando sus prudentes fundadores reconocieron que los alimentos son más que un mercado de productos comerciales.

Otra aclaración que debe hacerse se refiere a la institución de los derechos de propiedad sobre la tierra, que es el corazón del sistema económico y la filosofía política de cualquier país. En la década de 1960 y mucho antes en la historia registrada de los países en desarrollo, la tierra *no* se consideraba únicamente un factor de producción, sino un bien social único, es decir, una forma segura de poseer riqueza y de obtener seguridad social y ventajas políticas. Esto significaba que la tierra era un activo familiar no comercializable. Esta distinción entre la tierra como mercancía comercializable, como un saco de fertilizante, y la tierra como institución social quedó clara cuando Lewis, el Premio Nobel de Economía, inauguró esta revista en 1963. En 2003, es absurdo ver a los promotores del enfoque del mercado de tierras para el desarrollo rural asumir el predominio tanto del mercado de tierras como de la comercialización de la tierra en todos los países en desarrollo, y ver la tierra en un sentido económico estrecho y analizar su mercado exactamente como el mercado de fertilizantes.

En mi estudio del mercado de tierras egipcio (El-Ghonemy, 1992), consideré necesario hacer una distinción entre transacciones de tierras comerciales y no comerciales. Descubrí que estas últimas eran la forma

dominante de adquirir la propiedad de la tierra, que abarcaba la herencia, el matrimonio entre familias, las leyes de reforma agraria de 1952 y 1961, la extorsión de tierras en virtud de la condición oficial y la concesión de tierras en virtud de acuerdos de concesión. Un estudio empírico sobre el origen de la propiedad de la tierra en Egipto mostró que sólo el 14 por ciento de todos los hogares habían comprado tierras agrícolas en su vida y que eran grandes terratenientes. Por otra parte, los vendedores eran en su mayoría propietarios muy pequeños del grupo de las explotaciones agrícolas de menos de 0,4 ha que vendieron sus tierras en dificultades y se convirtieron en trabajadores sin tierra (Radwan y Lee, 1986). De manera similar, descubrí que la herencia y el matrimonio entre familias eran el principal modo de asegurar los derechos de propiedad sobre las tierras cultivables en Yemen y Malawi, respectivamente (El-Ghonemy, 2001, págs. 105-133).

### **El origen de las cuestiones de política de desarrollo sobre los derechos de propiedad de la tierra en el marco de diferentes reformas agrarias**

Entiendo que las cuestiones políticas fundamentales en el debate actual sobre el desarrollo tienen su origen en el sistema de pensamiento desarrollado por los fundadores de las ciencias sociales (Smith, Malthus, Ricardo, Mill y Marx). Según entiendo sus escritos, extrajeron sus principios de una serie de acontecimientos agrarios de los que fueron testigos en los siglos XVIII y XIX. Todos condenaron los males de las relaciones feudales de tenencia de la tierra, en particular los propietarios ausentes, el desalojo de los arrendatarios sin compensación y la pobreza resultante. Sin embargo, llegaron a conclusiones diferentes con respecto a las funciones de la propiedad privada y el papel del Estado en el ajuste de los sistemas agrarios deficientes.

Por ejemplo, la propiedad privada como vínculo central del capitalismo fue concebida por Smith, el fundador de la economía, en el contexto de su principio de “la mano invisible” que coordina las actividades económicas y conduce a la maximización de las ganancias privadas. En su opinión, la función del Estado es “proteger a los miembros de la sociedad de la injusticia” (Smith, 1776, Libro IV, Capítulos II y IX). Sin embargo, en 1831-1860, Walras y sus seguidores llevaron esta prudencia hasta el extremo de tratar la economía como un universo de relaciones mercantiles y no de conductas e instituciones humanas. En sus principios de rareza (escasez) de la tierra y el capital, el equilibrio general en el mercado de la tierra, otros mercados de factores y los precios de sus productos se determinan simultáneamente bajo supuestos estrictos y poco realistas. Estos supuestos, que simplemente se dan por sentados, son principalmente: la ausencia de intervención estatal, o la neutralidad política del Estado; la competencia perfecta universal basada en información perfecta; la ausencia de costos de transacción; y la racionalidad en la toma de decisiones. Su análisis se basó en modelos matemáticos que acercaban el análisis a la ciencia física de Newton. (Myrdal [1968], Coase [1992], North [1990] y Stiglitz [1997] cuestionaron los supuestos anteriores y los principios neoclásicos con el argumento de que descuidaban las instituciones y la información en el análisis del cambio económico y las cuestiones de desarrollo.) Estos principios se desarrollaron más tarde en la economía neoclásica y se recuperaron en los años 1980 y 1990 como neoliberalismo. Este enfoque ha sido adoptado por los defensores del enfoque de mercado para la reforma agraria, llamado reforma agraria “negociada” o “asistida por el mercado”. A pesar de sus limitaciones, el nuevo enfoque comparte, con las antiguas reformas redistributivas del gobierno, el objetivo de aumentar el acceso seguro a la tierra productiva y la preocupación por el aumento de las desigualdades y la pobreza en las zonas rurales. El tiempo mostrará si este enfoque puede sostenerse en la realidad de un mercado imperfecto (Carter, 2000).

Este relato de los principios analíticos que subyacen a una opción política de reforma agraria sería incompleto y engañoso sin una breve referencia a los principios socialistas opuestos de Marx y sus seguidores que han sido adoptados por varios países desde la revolución de los campesinos rusos (1905-1917) y la transformación agraria de China (1948-1978). En 1840, Marx atacó la propiedad privada y reclamó

la propiedad colectiva para servir los intereses de las masas agrarias de trabajadores sin tierra y pequeños campesinos (llamados por Marx el proletariado explotado). A partir de su estudio del modo de producción capitalista en los sistemas de tenencia de la tierra británico, francés e irlandés, Marx condenó el sistema capitalista en el que el gobierno era "un comité ejecutivo" para servir los intereses de los propietarios, los acaparadores de tierras, los alguaciles y los agentes de préstamos de capital (identificados como explotadores). En su opinión, esta situación de capitalismo agrario de poderes monopolistas y explotación condujo a la hambruna irlandesa (1845 - 1851) y a las guerras agrarias sin precedentes en Irlanda (1879 - 1892).

Ninguno de estos conjuntos de principios contrastantes se consideró pertinente para un análisis adecuado de los problemas del subdesarrollo rural ni adecuado para la toma de decisiones públicas y la elección de políticas en las naciones pobres recién independizadas después de la Segunda Guerra Mundial. De la evidencia suficiente acumulada en los decenios de 1950 y 1960 por expertos de la FAO, la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial, así como por varios analistas de instituciones académicas, surgieron los principios de la economía del desarrollo, que asignaban un papel activo al Estado en la introducción de reformas institucionales en favor de los pobres que generaran la redistribución de activos (tierra y educación) con crecimiento económico bajo un mecanismo de planificación. Sin embargo, el predominio de estos paradigmas de la economía del desarrollo duró poco. En los decenios de 1980 y 1990, prevalecieron los principios neoliberales en el contexto del ajuste estructural y las condicionales para la recuperación de la deuda externa.

## **EXPERIENCIAS DE LOS PAÍSES**

Como observador atento de las opciones de política de reforma agraria durante las últimas cuatro décadas, puedo hacer algunas observaciones. En primer lugar, los diferentes programas de reforma agraria de los países surgieron de las ideas y paradigmas esbozados anteriormente que se han reflejado en la filosofía social operativa de cada país. Van desde ideas sobre el carácter sagrado de la propiedad privada y la libertad de los empresarios en la agricultura hasta la expropiación y el control de los alquileres. Las experiencias de los países muestran una variación en el grado en que el Estado intervendría para restringir las libertades económicas si, por ejemplo, los terratenientes y los prestamistas abusaran de esa libertad o de la función social de la propiedad de la tierra y violaran las normas establecidas del país en materia de justicia social y bienestar público. En segundo lugar, la intensidad de los programas de reforma agraria (es decir, el número de países y el alcance del cambio agrario) fue más alta en un período históricamente corto de tres décadas, los años 1950, 1960 y 1970. Este fue un período que correspondió al momento en que la mayoría de los países en desarrollo obtuvieron la independencia después de un largo período de dominio colonial. Estos acontecimientos históricos sugieren que los líderes nacionales decidieron reformar los sistemas de tenencia de la tierra de manera estratégica para condicionar el progreso social y económico en una etapa temprana de la reconstrucción nacional. A pesar de algunas debilidades en la implementación, considero que este período fue la edad de oro de la emancipación de los campesinos pobres.

La intensidad de la transformación agraria alcanzó su punto máximo en el momento de la inauguración de esta revista y la celebración de cinco conferencias mundiales relevantes: la Conferencia Internacional sobre Tenencia de la Tierra, Madison, Estados Unidos de América (1951); el Período Especial de Sesiones de la Conferencia de la FAO de 1951 que decidió que "la reforma de la estructura agraria debe ser parte integral del programa general de desarrollo económico" a partir del Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los años 1960; la Conferencia Mundial ONU/FAO sobre Reforma Agraria, Roma (1966);

la Conferencia Mundial de la Alimentación, Roma (1974), que examinó la seguridad alimentaria en relación con la seguridad de la tenencia de la tierra; la 17ª Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas sobre Reforma Agraria, Banff, Canadá (1979); y la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Roma (1979), que encomendó a la FAO asumir el papel principal dentro del sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los países a monitorear el progreso en el alivio de la concentración de la tierra y la incidencia de la pobreza rural. Lamentablemente, este mecanismo de seguimiento periódico se interrumpió en 1995.

Mi tercera observación se refiere a la peculiaridad del sistema de tenencia de la tierra de cada país, que requiere el tipo de reforma que sea pertinente para el sistema de tenencia de la tierra de cada país. Por ejemplo, la reforma mexicana no fue una reforma de una vez por todas. Desde 1911, ha establecido los derechos permanentes de los campesinos a la restitución de su sistema de tierras comunales (*ejido*). La reforma agraria italiana es otro ejemplo de la peculiaridad de cada programa y su pertinencia no sólo para las condiciones nacionales sino para cada región del mismo país: dos reformas agrarias para la Sila, una tercera para la Maremma y una cuarta para el delta del río Po. Esta peculiaridad del sistema agrario de cada país es una consideración esencial que continúa en el siglo XXI. En la década pasada, los promotores del enfoque de mercado para el desarrollo rural han prescrito una política estandarizada de reforma agraria para la compra/venta voluntaria de tierras al precio de mercado, facilitada por la provisión de una generosa oferta de crédito en condiciones concesionales e implementada de manera uniforme.

En cuarto lugar, la limitada experiencia de la aplicación de esta reforma agraria asistida por el mercado sugiere una ambigüedad con respecto tanto a la supuesta neutralidad política o al mercado de tierras sin influencia política como a los límites entre el mercado y el papel del Estado. Mi estudio de 1999 para el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) sobre el funcionamiento de este enfoque en seis países (Brasil, Colombia, Kenia, Malawi, Filipinas y Sudáfrica) y la secuencia de acontecimientos en la experiencia pasada sugieren la falacia de tal suposición de neutralidad (El-Ghonemy, 1999). También sugiere la importancia de la complementariedad entre el mercado y el Estado, por la cual este último: (i) elimina las barreras institucionales en el sistema bancario, especialmente la oferta de crédito y los obstáculos hipotecarios; (ii) reduce los costos de transacción en el arrendamiento y registro de tierras; (iii) proporciona información sobre la calidad de la tierra y los valores de alquiler y sobre la disponibilidad de tierras para la venta; y (iv) proporciona asistencia técnica a los nuevos propietarios.

La experiencia histórica de una economía capitalista como la de Estados Unidos nos dice que la iniciativa estatal permitió que el mercado de tierras funcionara y expandiera la economía rural estadounidense. Esto se basó en la promoción estatal pionera de las granjas familiares mediante la Ley Lincoln Homestead de 1862. Apoyada por leyes antimonopolio y una inversión pública sustancial en la infraestructura necesaria, abrió la América rural a la inversión privada y a las fuerzas competitivas del mercado. De manera similar, en la economía capitalista de Gran Bretaña, el monopolio institucional de los terratenientes fue controlado y los precios de la tierra y las rentas fueron regulados durante mucho tiempo por las leyes de 1875 y 1890 iniciadas por el presidente de la Asociación Británica de Tenencia de Tierras, el conocido economista político Mill. Estas leyes se aplicaron para garantizar la tenencia de las tierras y de las granjas, que fue la base de una economía de mercado rural igualitaria y eficiente (véase El-Ghonemy, 1990, capítulo 5). Sin reformar el monopolio institucional, el elogiado sistema británico de arrendamiento no funcionó en varios países (por ejemplo, el sistema Zamindari en la India y la subasta de tierras arrendadas en Egipto). Los arrendatarios no pueden pagar el precio de mercado de la tierra sin la ayuda de facilidades crediticias especiales, como las que ofrecen los organismos financieros internacionales a los gobiernos que adoptan una reforma agraria asistida por el mercado en un momento en que ya sufren de pesadas deudas externas. Además, la evidencia empírica y el sentido común nos dicen que, en una economía de mercado, la

probabilidad de obtener un préstamo comercial es cercana a cero para los trabajadores asalariados sin tierra que desean poseer una parcela de tierra durante su vida.

Por último, cuando la transformación agraria administrada por el gobierno alcanzó su punto máximo en la década de 1970, y con la excepción de unas pocas economías socialistas/marxistas, la mayoría de los programas de reforma agraria se aplicaron en economías de mercado de propiedad privada que establecieron toques a la propiedad privada de la tierra, redistribuyendo el resto entre los campesinos, que en su mayoría cultivaban la tierra como arrendatarios y aparceros. Su experiencia sugiere que la proporción de beneficiarios y tierras agrícolas redistribuidas respecto del total de hogares agrícolas y tierras agrícolas, respectivamente, son determinantes importantes de la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución de la tierra.

Dos ejemplos de economías de mercado de propiedad privada (Egipto y la República de Corea) ilustran la influencia de la importante relación entre el tamaño del límite de propiedad de la tierra y las unidades de los beneficiarios. Las reformas agrarias de Egipto de 1952, 1961 y 1964 establecieron un límite elevado de 40 ha y un tamaño medio de las unidades de regadío redistribuidas de 1 ha. Esta relación de 40:1 permitió la redistribución de sólo el 10% del total de tierras cultivables entre el 14% de todos los hogares agrícolas. Las reformas de 1945 y 1950 en la República de Corea establecieron un límite bajo de 3 ha y un tamaño medio de las unidades de los beneficiarios de 1 ha. Esta relación de 3:1 permitió la redistribución del 65% de todas las tierras cultivables entre el 76% de todos los hogares agrícolas. En consecuencia, el grado de concentración de la tierra medido en términos del índice de Gini (0 = igualdad absoluta; 1 = desigualdad absoluta) disminuyó de 0,611 a 0,456 en Egipto en 1975 y de 0,729 por ciento a 0,303 por ciento en la República de Corea en 1970, lo que sugiere una reducción más rápida de la desigualdad en la República de Corea que en Egipto (véase El-Ghonemy, 1990, capítulos 5 y 6). En ambos países, la distribución del ingreso familiar también mejoró mediante la redistribución de la tierra asociada con el empleo intensivo de mano de obra y el acceso más amplio a la educación, considerada como un activo importante (capital humano). Una combinación de mayor acceso a la tierra y oportunidades de educación ha reducido sustancialmente la incidencia de la pobreza entre la población rural: en Egipto, del 56,1 por ciento en 1951 al 23,8 por ciento en 1965; y en la República de Corea, del 60 al 11 por ciento (El-Ghonemy, 1990, cuadro 6.11 y pág. 209).

En cambio, Brasil, Colombia y Sudáfrica, que no habían llevado a cabo una reforma agraria redistributiva, instituyeron grandes planes de colonización de tierras públicas. En el decenio de 1990, adoptaron el sistema neoliberal de transferencia de títulos de propiedad de la tierra, basado en el mercado, entre vendedores y compradores voluntarios, con apoyo financiero directo. Según los datos, el índice de Gini de concentración de la tierra era muy alto (0,86) en Brasil y Colombia, pero no se dispone de datos para Sudáfrica. El nivel de pobreza rural (estimado como la proporción de hogares pobres respecto del total de la población rural) era del 73% en Brasil, del 45% en Colombia y del 60,6% en Sudáfrica. En Sudáfrica, los pobres son en su mayoría africanos nativos, incluido el 31% de todos los hogares rurales que no tenían tierras ni derechos de pastoreo (FIDA, 1992, cuadros 2 y 6 del apéndice; Gobierno de Sudáfrica, 1995).

En la conferencia sobre reforma agraria organizada por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional en Bonn en marzo de 2001, las organizaciones no gubernamentales de diferentes países que aplican el enfoque del mercado de tierras expresaron sus opiniones sobre la lentitud de este enfoque. En particular, la Federación Mundial de Pequeños Propietarios de Tierras (La Vía Campesina) exigió una revisión de este enfoque que "funciona sobre el principio de 'tierra para quienes pueden pagarla'". Esta organización y la Red de Información y Acción Alimentaria expresaron el temor de que el enfoque de reforma agraria asistido por el mercado "está llevando más a una reconcentración que a una redistribución de la tierra y a la reducción de su desigualdad" (DSE, 2001, pág. 26; véase también FIDA/Banco Mundial/FAO,



1997; Vogelgesang, 1996). Se ha producido una recaída en los avances de la reforma agraria en Egipto desde la adopción de los paradigmas neoliberales contenidos en las reformas económicas de 1991 acordadas con el FMI y el Banco Mundial. Los acuerdos de tenencia de la tierra se han desregulado, lo que ha dado lugar al desalojo de los arrendatarios y a un marcado aumento de los valores de alquiler determinados por el mercado. Las consecuencias han sido un aumento de la pobreza rural, la falta de tierras y la desigualdad (El-Ghonemy, 2003, capítulo 4 y cuadro 2.11).

## DESAFÍOS FUTUROS

La reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución de la tierra, asociadas con un crecimiento sostenido de la producción agrícola, han sido la preocupación común de la comunidad internacional desde los años sesenta. En vista de ello, ¿cuáles son las perspectivas de afrontar los actuales desafíos del desarrollo rural en el contexto de un cambio en las opciones de política y una redefinición del papel del Estado? Antes de abordar esta cuestión, es necesario comprender el orden de magnitud de estos desafíos. En un estudio de 1993 (El-Ghonemy, Tyler y Couvreur, 1993) se realizó un análisis estadístico de datos comparables de 21 países en desarrollo. Se utilizó un método de regresión múltiple transversal (entre países). La variable dependiente fue la proporción de personas pobres respecto de la población rural total de cada país, y las variables explicativas (independientes) fueron el índice de Gini de la desigualdad en la distribución de la tierra y el crecimiento real de la producción agrícola. Dadas las limitaciones de los datos, los resultados muestran una relación altamente significativa y positiva entre la pobreza y el índice de desigualdad, en comparación con una relación insignificante y negativa entre la pobreza y el crecimiento agrícola. Otros investigadores obtuvieron resultados similares utilizando muestras diferentes de países en desarrollo (Bardhan, 1985; Griffin y Ghose, 1979). En términos sencillos, mi análisis estadístico muestra que una disminución de un tercio en el índice de desigualdad en la distribución de la tierra da como resultado una reducción del nivel de pobreza de la mitad en aproximadamente 12 a 14 años. El mismo nivel de reducción de la pobreza puede obtenerse en 60 años con un crecimiento agrícola sostenido a un promedio anual del 3 por ciento y *sin* cambiar la desigualdad en la distribución de la tierra.

Dos economistas destacados del Banco Mundial han examinado recientemente estos importantes problemas cuantificados del desarrollo rural, la desigualdad, la pobreza y el crecimiento, y sus relaciones entre sí (Deininger y Squire, 1998). Utilizaron datos de buena calidad sobre la desigualdad en la distribución de la tenencia de la tierra entre los decenios de 1960 y 1990 en 66 países en desarrollo. Su objetivo era explorar por qué varios países no han logrado aumentar la tasa de crecimiento económico (o han logrado sólo un crecimiento lento) y reducir la pobreza después de la aplicación de programas de reforma económica (es decir, después de adoptar paradigmas neoliberales). Su análisis utilizó los resultados de los censos agrícolas mundiales de la FAO para los decenios de 1960, 1970, 1980 y 1990. Sus resultados indican un efecto negativo de la desigualdad de la tierra en el crecimiento posterior de los ingresos. La desigualdad perjudica a los pobres rurales a través de dos canales: la incapacidad de proporcionar garantías para solicitar créditos agrícolas y el bajo nivel de escolaridad, que da lugar a un alto nivel de analfabetismo. La evidencia empírica también sugiere que la desigualdad en la distribución de la tierra aumentó: en los decenios de 1980 y 1990 en el África subsahariana (ASS); en los países de Europa del Este donde las reformas agrarias fueron desmanteladas después del colapso de la Unión Soviética; y en los decenios de 1970 y 1980 en el sur de Asia (en comparación con los decenios de 1960). El aumento de la desigualdad ha afectado negativamente al crecimiento. Alesina y Rodrik (1994) obtuvieron resultados similares. La conclusión de estos estudios es que una combinación de mayor inversión agregada y redistribución de la

tierra en beneficio de los pobres aumenta significativamente sus ingresos y es una forma eficaz de reducir la pobreza y aumentar el crecimiento económico.

El desglose de la población agrícola pobre por régimen de tenencia y tamaño de las explotaciones ayuda a comprender la magnitud de los desafíos que se avecinan. Los censos agrícolas de la FAO desde 1960 han indicado un aumento del número de pequeñas explotaciones, mientras que la proporción de su acceso no ha aumentado. Esto sugiere una fragmentación continua de estas pequeñas unidades, en las que la mayor parte de los cereales alimentarios (arroz, trigo y maíz) es producida por mujeres, especialmente en África. Estas agricultoras se han visto desfavorecidas de dos maneras por la transferencia de propiedad de la tierra basada en el mercado, en particular la individualización de las tierras comunales (consuetudinarias) que han pertenecido durante siglos. Una es la pérdida de los derechos tradicionales de igualdad sobre la tierra porque las burocracias suelen considerar a los hombres como cabeza de familia, a pesar de que en la mayoría de los países del África subsahariana casi el 40-50 por ciento de todos los hogares rurales están encabezados por mujeres (FIDA, 1992, Cuadro 6). La otra es la pérdida del derecho tradicional de las mujeres a los cultivos alimentarios de producción propia. Mi estudio de 1999 para el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de las Naciones Unidas muestra que la individualización de la tenencia comunitaria consuetudinaria en Malawi dio lugar a la compra de tierras por especuladores no agrícolas, que cambiaron la producción de cultivos alimentarios por la de tabaco (El-Ghonemy, 1999). Muchos antiguos terratenientes se convirtieron en trabajadores asalariados y perdieron la seguridad alimentaria de sus hogares. Esta tenencia de la tierra orientada al mercado y esos cambios de uso son, en efecto, preocupantes en lo que respecta a la probabilidad de inseguridad alimentaria de los hogares rurales y la pérdida de los derechos consuetudinarios de las mujeres.

El gran desafío es hacer frente a la creciente demanda de acceso a la tierra, representada por el número cada vez mayor de trabajadores asalariados sin tierra, en particular, y de la fuerza laboral agrícola, en general. Esta tendencia se ve agravada por otra alarmante tendencia de creciente concentración de la tierra. Al mismo tiempo, la oferta agregada de tierra cultivable está disminuyendo. Para examinar esta tendencia descendente, utilicé la relación entre la superficie cultivada y los trabajadores agrícolas como indicador de la oferta y la demanda de tierra cultivable, calculada a partir de datos de la FAO para 87 países en desarrollo, incluido el crecimiento proyectado de la fuerza laboral agrícola para el período 2000-2010 (FAO, 1986, y varios anuarios de producción de la FAO). Encontré que el 63 por ciento de los 87 países mostraban una disminución alarmante de esta relación. Una posible explicación son los recortes presupuestarios gubernamentales impuestos por las condiciones de la reforma fiscal del FMI implementada por los países de acuerdo con sus prioridades, incluida la del desarrollo de la tierra (por ejemplo, riego, drenaje y conservación del suelo). Además, las oportunidades de empleo para el creciente número de trabajadores agrícolas se han reducido. Esto se debe principalmente al aumento del desempleo en las zonas urbanas combinado con el reemplazo de trabajadores rurales no calificados por personas más calificadas y educadas que buscan empleo y compiten por empleos mal pagados, además de la tecnología que desplaza la mano de obra inducida por la globalización del libre comercio.

En conclusión, cabe preguntarse cómo pueden los gobiernos de los países en desarrollo hacer frente a estos desafíos si las tendencias actuales continúan en el siglo XXI, ya que su capacidad para abordarlas directamente se ha visto restringida y su papel en el desarrollo ha sido redefinido por el neoliberalismo (que se refleja en las condiciones de estabilización de precios y los acuerdos de recuperación de la deuda externa). Su respuesta se ve dificultada por el temor a quedar en desventaja en términos de competitividad en el comercio mundial, incluso en sus esfuerzos por atraer el capital extranjero que tanto necesitan. Las próximas dos décadas serán un período de prueba para los gobiernos que intenten abordar este dilema. Si no lo hacen, aumentará el riesgo de malestar social e inestabilidad política. Mientras tanto, el debate

sobre la reforma agraria , la colonización y las cooperativas seguirá iluminándonos sobre cómo enfrentar estos desafíos y sobre las difíciles opciones que plantean dilemas a los responsables de las políticas en materia de desarrollo rural.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**Alesina, A. y Rodrik, D.** 1994. Política distributiva y crecimiento económico. *Quart. J. Econ.*, 109: 465 - 490.

**Bardhan, PK** 1985. Pobreza y "efecto de goteo" en la India rural: un análisis cuantitativo. En JW Mellor y GM Desai, eds. *Cambio agrícola y pobreza rural* . Baltimore, EE.UU., y Londres, The Johns Hopkins University Press.

**Barracough, S.** 1973. *Estructura agraria en América Latina* . Massachusetts, EE.UU., Lexington Books.

**Carter, M.** 2000. Viejas preguntas y nuevas realidades: la tierra en las economías postliberales. En A. Zoomer y G. van der Haar, eds. *La política agraria actual en América Latina: regulación de la tenencia de la tierra en el marco del neoliberalismo* . Ámsterdam, Países Bajos, KIT Publishers.

**Coase, R.** 1992. La estructura institucional de la producción. *Am. Econ. Rev.* , 82(4).

**Cox, M., Niño de Zepeda, A. & Rojas, A.** 1990. *Política agraria en Chile: del crecimiento excluyente al desarrollo equitativo* . Santiago, CEDRA.

**Deininger, K.** 1999. Cómo lograr que la reforma agraria negociada funcione: experiencia inicial en Colombia, Brasil y Sudáfrica. *World Dev.*, 27(4): 249 - 287.

**Deininger, K. y Squire, L.** 1998. Nuevas formas de abordar viejos problemas: desigualdad y crecimiento. *J. Dev. Econ.* , 5: 259 - 287.

**Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE).** 2001. El acceso a la tierra proporciona seguridad alimentaria. *Desarrollo. Cooperativa* ., 4: 26.

**Dorner, P.** 1992. *Reformas agrarias en América Latina en teoría y práctica* . Madison, Estados Unidos, Universidad de Wisconsin.

**El-Ghonemy, MR** 1990. *La economía política de la pobreza rural* . Londres y Nueva York, EE.UU., Routledge.

**El-Ghonemy, MR** 1992. El Estado egipcio y el mercado de tierras agrícolas, 1810 - 1986. *J. Agric. Econ.* , 43(2): 175 - 190.

**El-Ghonemy, MR** 1999. *La economía política de la reforma agraria basada en el mercado* . Documento de debate n.º 104. UNRISD.

**El-Ghonemy, MR** 2001. La economía política de la reforma agraria basada en el mercado. En K. Ghimire, ed. *Reforma agraria y medios de vida campesinos*. Londres, ITDG Publishing.

**El-Ghonemy, MR** 2003. *Egipto en el siglo XXI: desafíos del desarrollo* . Londres y Nueva York, EE.UU., Routledge.

**El-Ghonemy, MR, Tyler, G. y Couvreur, Y.** 1993. Alivio de la pobreza rural mediante el crecimiento agrícola. *J. Dev. Stud.*, 29 de enero.

**FAO.** 1982. *La agricultura hacia el año 2000*. Roma.

**FAO.** 1984. *Estrategias de desarrollo y la población rural pobre* , editado por MR El-Ghonemy. FAO, Estudio sobre desarrollo económico y social N° 44. Roma.

**FAO.** 1986. *La falta de tierras: problemas y políticas*. Informe de la Consulta de expertos de la FAO. Roma.

**FAO.** 1992. *Agricultura: hacia 2010*. Publicación de la conferencia. Roma.

**FAO.** Varios años. *Anuario de producción* . Roma.

**Gobierno de Sudáfrica.** 1995. *Composición y persistencia de la pobreza en las zonas rurales de Sudáfrica*. Documento de políticas n.º 15. Pretoria, Centro de Políticas Agrícolas y Territoriales.

**Griffin, K. y Ghose, AK** 1979. Crecimiento y empobrecimiento en las zonas rurales de Asia. *World Dev.* , 7: 361 - 383.

**FIDA.** 1992. *El estado de la pobreza rural en el mundo: una investigación sobre sus causas y consecuencias* , editado por I. Jazairy, M. Alamgir y T. Panuccio. Roma, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

**FIDA/Banco Mundial/FAO.** 1997. *Propuesta de red sobre reforma agraria negociada* . Roma.

**Lewis, WA** 1963. *La teoría del crecimiento económico* . Londres, George Allen.

**Lipton, M.** 1985. *Activos de tierras y pobreza rural* . Documento de trabajo del personal del Banco Mundial n.º 744. Washington, DC.

**Myrdal, G.** 1968. *Drama asiático* . Londres, Penguin Books.

**North, D.** 1990. *Instituciones, cambio institucional y resultados económicos* . Nueva York, Estados Unidos, Cambridge University Press.

**Radwan, S. y Lee, E.** 1986. *Cambio agrario en Egipto: una anatomía de la pobreza rural* . Londres, Croom Helm.

**Sen, A.** 1987. *El nivel de vida* . Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

**Sen, A. y Anand, S.** 2000. Desarrollo humano y sostenibilidad económica. *World Dev.* , 28(12): 2029 - 2049.

**Smith, A.** 1776 (edición de 1937). *La riqueza de las naciones* . Nueva York, EE. UU., Random House Inc.

**Stiglitz, JE** 1997. El papel del gobierno en las economías de los países en desarrollo. *En* E. Malinvaud, JC Milleron, N. Nabli, AK Sen, A, Sengupta, N. Stern y JE Stiglitz, eds. *Estrategia de desarrollo y gestión de la economía de mercado* . Vol. 1. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.

**Vogelgesang, F.** 1996. Derechos de propiedad y mercado de tierras rurales en América Latina. *CEPAL Rev.*, 58.

**Banco Mundial.** 1990. *Informe sobre el desarrollo mundial 1990: pobreza* . Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.