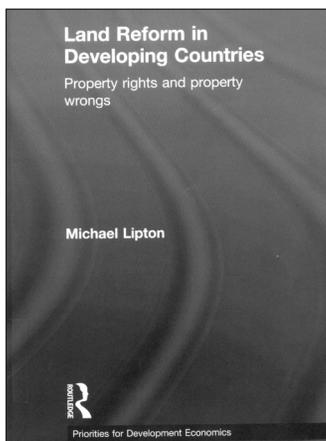


# Land Reform in Developing Countries Property rights and property wrongs\*

(Lipton, Michael, 2009, Routledge, London)



## La reforma agraria en países en desarrollo: derechos de propiedad y las injusticias de la propiedad

Es una opinión generalizada entre los expertos del desarrollo económico que la mejor plataforma de despegue que puede tener un país, si es que se quiere lograr un crecimiento rápido y ecuánime, es un sistema agrario equitativo, compuesto por pequeñas explotaciones familiares. Taiwán, con su temprana reforma agraria post-guerra, se considera a menudo como el parangón. Sin embargo, entre el conocimiento (de los expertos) y la acción (de los políticos y otras personas influyentes) ha habido, por lo general, una enorme brecha. La relación inversa (RI) entre el tamaño de la explotación y la productividad de la tierra ha sido, durante mucho tiempo, un elemento clave en el argumento sobre si la distribución de la tierra puede ser equitativa (tanto a corto como a largo plazo)<sup>1</sup> y a la vez promocionar el crecimiento. Hace varias décadas, este argumento se convirtió sin duda en uno de los “hechos estilizados del desarrollo”, aceptado por casi todos quienes había analizado el asunto, cuestionado por pocos y generalmente sobre bases endebles. Sin embargo, entre los diversos ‘hechos estilizados’, éste probablemente ha entrado con menor vigor en los procesos políticos. Detrás de la brecha entre el conocimiento y la aplicación subyace una historia larga y frustrante. En el ámbito del conocimiento, *La reforma agraria en los países en desarrollo, los derechos de propiedad y las injusticias de propiedad* de Michael Lipton es la revisión más completa y actualizada sobre dónde estamos y hacia dónde debemos ir.

Éste es, para decirlo de manera conservadora, un libro importante. Es la primera revisión completa y actualizada de aspectos de la reforma agraria en los países en desarrollo que

\* Original reseña en inglés Albert Berry. Traducción Michelle Soto

1 La equidad de la base agrícola perdura a través de diversos mecanismos que generan una inercia de gran alcance en el grado de desigualdad de una sociedad. Esta inercia ha sido documentada en las últimas décadas y ha llevado a algunos países a preguntarse sobre si la desigualdad en los países donde empieza alta (como Brasil o Sudáfrica) jamás podrá acercarse a aquellos en los que comenzó baja (Como Taiwán o Vietman). En este momento los únicos países en desarrollo basados en el mercado, cuyo Gini es menor a 0,35, son aquellos que tuvieron reformas agrarias tempranas y equitativas.

se ha hecho en años. En mi opinión, es uno de los libros más importantes jamás escritos sobre la agricultura en los países en desarrollo. Esta conclusión se basa en la impresionante amplitud del libro en cuanto a convergencia y profundidad de análisis, su puntualidad, la centralidad del tema de la reforma agraria en asuntos relacionados a la pobreza y la reducción de la inequidad (y de forma general para la salud de la sociedad en muchos países) y, por último, debido a la urgente necesidad de tener municiones fuertes en la batalla contra los opositores de las reformas actualmente. Es una creencia generalizada en muchos círculos de la política que la reforma agraria, si es que alguna vez fue un aspecto importante de la política en los países en desarrollo, ya no lo es. No está sucediendo y no hay necesidad de que suceda. Desde este punto de vista, las ventajas del tamaño y de las economías de escala asociadas, ya han superado tales méritos así como los pequeños agricultores podrían haberlo hecho en los países industrializados y en vías de desarrollo. No se necesita más que echar un vistazo a artículos recientes, como la elogiosa reseña de *Economist* (26 de agosto de 2010), de lo que ha logrado la agricultura a gran escala en la región brasileña del Cerrado y de su afirmación de que “al igual que casi todos los países de agricultura extensa, Brasil está dividido entre operaciones productivas gigantes e ineficientes granjas de pasatiempo” para reforzar tales creencias<sup>2</sup>. Hemos necesitado desde hace muchos años una corrección poderosa a tan común, seriamente sesgada y usualmente errónea, visión. Este libro la provee. Es una lectura esencial para las personas involucradas en cualquier etapa de reforma agraria, y para cualquier persona que compare los pros y contras de tales reformas con una mente abierta (y una mente que pueda entender algo de microeconomía).

El libro comienza (capítulos 1 y 2) con una extensa mirada a los objetivos de la reforma agraria y las consideraciones generales económicas que la rodean, incluida la RI y la interfaz entre el tamaño de las estructuras, la Revolución Verde y otros aspectos de las dinámicas agrícolas. Estas discusiones de fondo sientan las bases para la revisión de las reformas agrarias, los sistemas de tenencia de la tierra, y cómo éstos se relacionan entre sí (capítulos 3 y 4). El Capítulo 5 “El terrible desvío: colectivización, descolectivización” detalla la infeliz/trágica perversión de los cambios en la tenencia de tierra llevados a cabo en la Unión Soviética y en otros lugares del mundo comunista. Posteriormente se hace un vistazo a la “Nueva Ola de reformas agrarias” (Capítulo 6) y para quienes dudan de la permanente importancia de la reforma agraria, finaliza con (Capítulo 7) “La supuesta muerte de la reforma agraria”.

Tanto la economía agrícola como la pequeña granja tradicional de los países de bajos ingresos pueden ser organismos complejos, y cualquier análisis adecuado de la reforma agraria debe ser construido alrededor de un sólido conocimiento de ellos. El profesor Lipton ya ha hecho importantes contribuciones al estudio de la agricultura en los países en desarrollo con su análisis sobre la racionalidad campesina y la naturaleza y causas de la aversión al

2 Discusiones como ésta rara vez definen *eficiencia* y cuando lo hacen, usualmente la definen incorrectamente. Destacan la alta proporción de producción procedente de las grandes explotaciones o la productividad de la mano de obra, pero no se preocupan por los impactos generales en el equilibrio agrícola.

riesgo por parte los campesinos (Lipton, 1968), sobre los prejuicios dominantes en la política pública a favor de las zonas urbanas y en contra de las rurales (Lipton, 1977), y sobre el gran papel que juegan las semillas nuevas y mejoradas en el aumento de las poblaciones agrícolas y en la reducción de la pobreza (Lipton, 1989). Estas contribuciones involucraron a tres de los más importantes temas de desarrollo de la última mitad de siglo. La reforma agraria (RA) es el cuarto tema, y en los últimos años, la que ha necesitado mayor atención. La hazaña académica que presenta este libro solo podría haberse hecho por una persona que, como el profesor Lipton, dedicó años de esfuerzo a esta tarea.

Cualquier término con una historia tan larga como el de *reforma agraria* puede esperarse que tenga una variedad de categorías y significados. Según Lipton, una Reforma Agraria Clásica (RAC) (Lipton, 2009: 127) consiste en la transferencia de tierras de quienes posean propiedades por encima de un área límite máxima, a quienes en un principio tengan propiedades por debajo de un área específica, con diversos grados y formas de indemnización para los antiguos titulares<sup>3</sup>. La mayoría de debates históricos se han centrado en los efectos económicos, sociales y políticos de este tipo de reformas, los cuales han sido, con frecuencia, expuestos como medidas correctivas a las injusticias sociales y, por lo general, relacionadas a injusticias económicas. En muchas situaciones, no hay duda de los méritos de estos objetivos, los cuales por sí solos han sido bases adecuadas para las reformas agrarias más importantes<sup>4</sup>. Sin embargo, los efectos económicos han sido más polémicos, ¿tendrán las reformas un efecto negativo en la productividad agrícola, van a reducir su crecimiento a lo largo del tiempo, van a ser dañinas al medio ambiente?

La relación inversa (RI) ha sido un argumento económico clave para los defensores de la reforma desde el análisis de John Stuart Mill sobre los efectos de la tenencia de la tierra en Irlanda. El debate revivió en el siglo XX con la evidencia de las encuesta de la Gestión Agraria en la India, realizada en la década de 1950, y con el trabajo de la Comisión Interamericana para el Desarrollo Agrícola en varios países de América Latina, la cual “inspiró a dos generaciones de reformadores con consciencia de la cuestión productiva” (Lipton, 2009: 66), incluyendo a economistas liberales y algunos marxistas. En 1966 durante la Conferencia Mundial de la FAO sobre Reforma Agraria, ya se había formulado consenso sobre su importancia. Un reporte de políticas realizado por el Banco Mundial en 1975 (Banco Mundial, 1975) el cual citaba las evidencias de la RI, abogó por una RA orientada hacia los límites de tamaño, consciente de la productividad y no confiscatoria.

Si se da una relación inversa de manera sustancialmente casual (es decir no se debe a otros factores que determinan el tamaño del predio y la productividad, como la calidad de

3 Regulaciones sobre tenencia y titulación de propiedades que antes eran públicas son otros elementos del paquete de reforma agraria.

4 Los argumentos de justicia social algunas veces se basan simplemente en el hecho de que la concentración de tierra en pocas manos empuja a muchos a la pobreza. Algunas veces también involucra el despojo ocurrido en el pasado, del cual han surgido las grandes haciendas; Colombia es en la actualidad un ejemplo de ese tipo de injusticia.

la tierra o la disponibilidad de agua), entonces la RAC parecería ser, en el lenguaje moderno, una ‘obviedad’, ya que no habría un balance entre justicia social y desempeño económico. Los supuestos beneficios de la RA se dan en parte gracias a sus efectos directos (aumento de los ingresos de las personas pobres que obtienen acceso a más tierra) y en parte gracias a los impactos indirectos (equilibrio general) como el aumento de las tasas globales de los salarios rurales y urbanos, que se puede esperar que deriven de un incremento generalizado de la productividad marginal de muchas personas de bajos ingresos y del acrecentamiento de la demanda total de la mano de obra (incluyendo la mano de obra propia) cuando se produce una reforma y se redirige el uso de tecnologías hacia las intensivas en mano de obra. Lipton analiza cuidadosamente la evidencia *detrás de*, no solo la existencia y la causalidad (del tamaño de la granja y la productividad de la tierra) de la RI, sino también de si esta relación generalmente se debilita con el tiempo, con el desarrollo, con el advenimiento de nuevas variedades (como las que definieron la Revolución Verde), con la globalización, o con cualquier otra cosa que ha ocurrido durante el último siglo. Llega a la conclusión de que los argumentos a favor de la RA son igual de fuertes hoy que siempre, a pesar de que los detalles han cambiado, también se han dado muchas más reformas de lo que comúnmente se cree y muchas otras todavía se deberían dar. Al mismo tiempo, y como era de esperarse, los esfuerzos en contra de reformas deseables se han mantenido fuertemente, aunque los detalles han cambiado un poco. El texto es un ejercicio importante para romper las burbujas intelectuales, refutar los mitos, y corregir errores de percepción, a menudo inocentes, de los acontecimientos del último medio siglo. El lector se queda con el entendimiento de que la saga de la RA está lejos de terminar, que la batalla sigue valiendo la pena, y este libro recoge la evidencia de una forma muy útil y poderosa.

Al establecer la verdad sobre las tendencias recientes, Lipton muestra (portada) que “la cantidad de granjas pequeñas está aumentando en la mayor parte de África y Asia” y que “esto no se debe (como se cree usualmente) al crecimiento de la población rural o la productividad agrícola, sino a la relativa eficiencia de las pequeñas explotaciones, y en algunos casos debido a una RA”. “La RAC... se ha acelerado mucho más, y con más éxito, de lo que se cree (Lipton, 2009: 7) y continúa siendo central en la vida de miles de millones de personas pobres. La reforma agraria indirecta (primero la colectivización, y luego la parcelación), ahora afecta a más de mil millones de personas que dependen de la agricultura. Tal vez otro medio billón consiguió tierra a través de una redistribución importante de derechos privados. Lipton afirma que la gran disminución de pobreza a nivel mundial durante 1950-2005, de la mitad a una cuarta parte (Lipton, 2009: 1) se debió más a las RA que a la Revolución Verde (aunque ésta fue importante). En cuanto al futuro, mientras la agricultura siga siendo fundamental para la vida de los pobres, como lo es en muchos países, el papel de la reforma no va a disminuir por lo menos durante el próximo medio siglo (Lipton, 2009: 10). En el proceso de formular su argumento Lipton ataca varios de los dogmas en torno a la naturaleza de la agricultura a pequeña escala, entre ellos la *tragedia de los comunes*, la cual propone

que la tierra comunal es inevitablemente usada en exceso hasta el punto de degradación; la lógica simple y las implicaciones pro-propiedad privada de esta idea parecen haber mantenido su popularidad, incluso combinando una lógica menos simple y mejor argumentada, el peso de la evidencia empírica, debería haberla destinado al basurero intelectual.

Los argumentos defendidos por Lipton enfrentan a un público escéptico no solo entre muchos de los partidarios de la justicia social (véase más adelante), sino también entre muchos economistas que no son lo suficientemente cercanos a las cuestiones y datos involucrados y/o no están lo suficientemente instruidos en teoría microeconómica. Muchos equiparan eficiencia económica con la productividad del trabajo. Otros equiparan rentabilidad privada con eficiencia económica o social. Ambas ecuaciones son incorrectas. Tal vez se debería exigir un curso de actualización sobre estas cuestiones teóricas a los economistas que participan en los debates sobre RA antes de que opinen. Esta prueba reduciría en gran medida las diferencias de criterio. El profesor Lipton con frecuencia se basa en la distinción entre la eficiencia privada (rendimiento privado del capital y otros recursos utilizados), criterio por el cual las fincas más grandes son a menudo eficientes, y la eficiencia social, la cual toma en cuenta el hecho de que las explotaciones más pequeñas a menudo utilizan el exceso de recursos, especialmente de mano de obra, lo que implica que cuando los costos de los insumos así como los de la oportunidad social son (correctamente) medidos, las explotaciones más pequeñas a menudo tendrían la ventaja de la eficiencia<sup>5</sup>.

La parte técnica (económica) del libro expone estos criterios, luego procede a examinar en profundidad la evidencia disponible en la RI, su explicación y significado económico, y cómo puede haber cambiado a través del tiempo, en el contexto histórico de las presiones del incremento poblacional, el aumento de las amenazas ambientales, la globalización y el fin de la Guerra Fría. La cobertura completa de la literatura empírica en el texto no está sesgada a favor de las conclusiones de Lipton, ni presenta un intento de barrer la evidencia contradictoria bajo la alfombra. Las conclusiones son elaboradas de manera conservadora y prudente, casi todos los argumentos posibles en contra de la viabilidad de la reforma agraria son tomados en cuenta, reciben un trato justo y (generalmente) se llega a la conclusión de que éstos no alteran en gran medida los argumentos a favor de la reforma. Sin embargo, Lipton acepta que mientras más desarrollo, los méritos de una agricultura de mayor escala tienden a aumentar; distingue cuidadosamente entre la asociación estadística y la causalidad, y disecciona tanto como sea posible, los factores inmediatos que explican la mayor productividad de las explotaciones más pequeñas y los factores subyacentes que explican cómo las pequeñas explotaciones *causan* mayor productividad de la tierra. Los cuatro factores inmediatos (Lipton, 2009: 72) son los siguientes: las granjas más pequeñas

5 Se podría añadir un tercer concepto más amplio de lo que es eficiencia, permitiendo analizar quién recibe los ingresos de las actividades productivas de una unidad económica. Este criterio de eficiencia fue propuesto por Cheney (Cheney *et al.*, 1973), para reflejar el hecho de que una determinada cantidad de ingresos tiene un mayor valor para las personas de menores ingresos, y que esto debería ser tomado en cuenta en las comparaciones generales de eficiencia social que se hacen entre los tipos de unidades de producción, patrones de crecimiento, etc.

dejan menos tierra sin uso, tienen una mayor proporción de cosecha por año en un pedazo de suelo dado, tienen un patrón de cultivo de mayor valor y a veces tienen rendimientos más altos de un cultivo determinado. En un principio, gran parte del debate giró en torno a este último factor, pero ahora se lo reconoce que tiene poca importancia<sup>6</sup>. Los factores subyacentes son discutidos en términos de las diferencias por tamaño de la finca en el costo de producción por unidad de producto (CUP) y el costo de transacción por unidad de producto (CUT). Si todos los mercados fueran perfectos y las transacciones no tuvieran su costo, entonces se esperaría que los tamaños de las granjas operaran de la misma manera. Sin embargo, las imperfecciones y los costos de transacción son abundantes. A juicio de Lipton (2009: 73) la principal explicación para la RI, dada por una relación causal, consiste en las diferencias en las CUT que favorecen a los pequeños agricultores en los países en desarrollo, pero con el tiempo (en el momento en un país llegue a ser sustancialmente industrializado) favorece a los agricultores más grandes. Un ejemplo central es el de la pequeña granja, especialmente la unidad con déficit de alimentos (muchas explotaciones pequeñas hacen otras cosas aparte de su propia agricultura y producen menos alimentos que los que consume la familia) la cual tiene menos costos (al límite cero) en la venta de sus productos y menos costos (al límite cero) de mano de obra (cuando hay un excedente de oferta de mano de obra). Lipton tiene dificultades al explicar que la RI se da incluso cuando, como suele ser el caso, los más grandes (y pequeños) agricultores consiguen niveles decentes de eficiencia privada, con factores de productividad razonablemente similares, pero debido a diferencias en sus costos de transacción también difiere su eficiencia social. Lipton presenta con una gran cantidad de detalles la manera en la que los costos de transacción de los pequeños agricultores se pueden reducir con innovación, prácticas consuetudinarias, etc. Y de por qué la, a menudo, denigrada *agricultura de subsistencia* puede ser muy eficiente en recursos.

Aunque los reformadores nunca citan a la estabilidad de ingresos como un objetivo importante de la legislación de RA, es muy importante ya que los pequeños agricultores en países de bajos ingresos, por lo general, sufren tanto de bajos ingresos como de ingresos inestables. Como lo hace Lipton de manera sistemática, el análisis de cualquier iniciativa política importante como la reforma agraria debe tener en cuenta ambas. Normalmente una RA reduce la inseguridad del ingreso económico, tanto porque aumenta el ingreso promedio de las familias beneficiarias como porque la pequeña granja familiar (posterior a la reforma) tiene más maneras de estabilizar los ingresos de la familia que el pequeño agricultor (previo a la reforma) o el trabajador sin tierra<sup>7</sup>.

¿Por qué se opondría alguien a una política que es buena tanto para la distribución de los ingresos (justicia social) como para la productividad y crecimiento económico? Entre

6 En mi experiencia, en América Latina hay muchos casos en los que la producción de un cultivo específico aumenta, pero esta tendencia está compensada por otros factores, especialmente el valor creciente de los patrones de cultivo.

7 Un factor que contribuyó a la revolución de Cuba fue la inestabilidad de los ingresos que sufrieron los trabajadores sin tierra en un sistema del azúcar, en el que el trabajo remunerado era estacional.

los aspectos económicos del desarrollo, la historia de la discusión y del debate en torno a la reforma agraria ha sufrido más de lo que merece con base en argumentos engañosos. Los historiadores deberían estudiar estos debates por las lecciones que proporcionan acerca de los efectos de la combinación sesgada en cuanto a: los hechos que van en contra de lo que la mayoría de personas no cercanas a la cuestión creen (que los pequeños agricultores, mal vestidos y sin educación, pueden ser más eficientes que los grandes agricultores, modernos, bien vestidos y bien educados, o la idea de que las economías de escala son relativamente poco importantes para la agricultura de los países en desarrollo); la falta de interés en los mecanismos generales de equilibrio y; la enorme influencia política e intelectual de los grandes terratenientes y de sus aliados políticos. La idea de la RA recibió sin duda un fuerte golpe durante la revolución neoliberal de las ciencias económicas, ya que la noción clásica de RA implica intervención y todo aquello relacionado a las intervenciones se convirtió en un error y en una amenaza (mercedamente, por supuesto, en algunos tipos de intervención).

Curiosamente, esta batalla por la RA implica enfrentamientos no solo con los intereses de los terratenientes y sus diversos aliados, sino también con mucha gente genuinamente preocupada por la pobreza, que no entiende cómo una reforma agraria que proporciona pequeñas cantidades de tierra para muchas o todas las familias agrícolas puede ser la forma más rápida, y a veces la única manera, para aliviar la pobreza. Uno de los obstáculos para una mejor comprensión de los méritos de la RAC se encuentra en el hecho de que los ingresos de los beneficiarios de la RA, con sus pequeñas parcelas tal vez son, en un principio, bajos. ¿No deberían los defensores de la RA, o de cualquier política destinada a sacar a la gente de la pobreza, apuntar más alto? Por supuesto que preferirían una forma más rápida de salir de la pobreza, pero por lo general ningún instrumento de política ni ninguna combinación de los instrumentos disponibles logra que todos salgan de la pobreza rápidamente, y las opciones más eficaces involucran a muchas personas que deben mantener bajos ingresos durante un largo período de tiempo. El desafío intelectual es entender que el garantizar abundancia de tierra para los afortunados ganadores, por definición, condena al resto a tener muy poca tierra. La RI normalmente implica que el ingreso agrícola total será más alto cuando la tierra sea (aproximadamente) distribuida por igual. Esto, a su vez, implica que la brecha de pobreza total (la cantidad por la cual las familias en conjunto caen por debajo de cualquier línea de pobreza) se reduce al mínimo gracias a la distribución de tierra. El no analizar este punto con cuidado ha resultado en malentendidos y política mal direccionada en torno a la RA.

Uno de los argumentos más creíbles de la constante corriente de argumentos (algunos serios y otros risibles) que se han formulado en contra de la reforma agraria durante más o menos el último siglo, es que una RA que no incluye a la mayoría de los trabajadores sin tierra como beneficiarios tendrá un impacto negativo en ese grupo mediante la reducción del empleo remunerado en el sector de gran producción agrícola. Lipton (2009: 53) sostiene

ne que por diversas razones esto es un problema menor de lo que se tiende a creer, debido a que los campesinos sin tierra son a menudo una parte muy pequeña de la fuerza de trabajo agrícola y, a menudo, algunos de ellos se convierten en beneficiarios de RA, también debido a que el impacto en el incremento del uso de mano de obra puede crear nuevos puestos de trabajo para ellos, y por otras razones. Los casos en los que se alega que la RA tiene un efecto negativo en los campesinos sin tierra, se debe a las fugas de los beneficios de los pequeños agricultores a los agricultores que poseen capital intensivo y se encuentran en mejor situación. Este es el caso de Namibia (Lipton, 2009: 54). No obstante, es cierto que los trabajadores migratorios y a tiempo parcial son las víctimas más probables, ya que simplemente no han sido tomados en cuenta en los procesos de reforma agraria por falta de organización, etc. (Lipton, 2009: 55).

La *crítica de Chicago* es más exótica en el sentido de que, si no hubiera nada que ganar en el ámbito productivo a través de una alteración de la estructura de los tamaños de las granjas, el mercado, por medio de sus dispositivos, habría dado lugar a cambios por sí solo. Para quienquiera que esté familiarizado con la extensión de las imperfecciones del mercado, *en y alrededor* de la agricultura en los países en desarrollo, es poco probable que tome esta afirmación con seriedad. El recurso intelectual sobre el análisis de los 'mercados perfectos' es equivalente a mantener la cabeza enterrada en la arena deliberadamente y con fervor.

De manera quijotesca, otro grupo que a veces desvía la atención de las reformas que podrían funcionar son los ecologistas extremos con su deseo de que todo (insumos, ventas, etc.) sea lo más local posible, incluyendo la mejora de semillas (Lipton, 2009: 42). Sin embargo, la agricultura de bajos insumos que resulta de este proceso normalmente significa un agotamiento más rápido, ya que el incremento de la población aumenta el uso de tierras más marginales, menos tiempo de barbecho, etc. Las pequeñas granjas sin restricciones tienden a usar más fertilizantes por hectárea que otras granjas, este patrón también involucra un mayor uso de agua. El lento crecimiento de la agricultura en África, el uso mínimo de fertilizantes y de sistemas de irrigación, ha conducido a un agotamiento masivo del suelo y el agua. La agricultura en el Asia, con unas pocas excepciones notables debido a errores de política, ha sido, en gran medida, sostenible.

Una crítica muy diferente de la RAC (por ejemplo, Powelson y Stock, 1987) es que está diseñada para aplastar al campesinado y en efecto lo logra. Mientras que Lipton no duda de que este pensamiento suministra la motivación para algunas RA (el señala que la principal razón de que China y la Unión Soviética optaran por la agricultura colectiva fue con el fin de acceder a los excedentes), concluye que los intentos de multar a los campesinos por lo general han fallado o incluso han demostrado ser contraproducentes. A pesar de las intenciones de la RA en casos como el de Corea y Taiwán, no hay duda de que los pequeños agricultores lograron rápidos y grandes beneficios en sus ingresos económicos.

Entre las grandes lecciones de colectivización y sus experiencias de contrapartida menos dramáticas en países como el Perú se encuentra una mala interpretación sobre la reali-

dad agraria, generalizada tanto por los de izquierda, como los de derecha. Muchos de los mismos errores forman parte del pensamiento de ambos, como en la prevalencia de las economías de escala y la falta de confianza en la capacidad de gestión de los campesinos de bajos ingresos. Es una gran ironía histórica que tantas familias se hayan beneficiado a través de reformas con un enfoque de equidad las cuales fueron el último capítulo de un drama que comenzó con la colectivización. Hay un interesante contraste de fuerzas históricas entre la RAC y la descolectivización, pudiendo ser esta última la más fácil de las dos.

### *La nueva ola de RA (NORA), ¿sustituto o complemento?*

La última moda en RA son las versiones basadas en el mercado o amistosas con el mercado, bajo las cuales el Estado asiste (en forma de financiamiento y de otras maneras) un proceso en que la tierra es transferida a las granjas más pequeñas mediante la venta voluntaria por parte del dueño anterior. Lipton proporciona un castigo equilibrado para quienes no quieren pensar sobre esta nueva forma como reforma agraria en absoluto, y para aquellos que la ven como innatamente superior. Dado que este tipo de reforma es tan reciente, es más difícil juzgar su potencial que el de la RAC. A pesar de ello, Lipton enfatiza sobre las posibles complementariedades entre las dos formas y las potenciales ventajas de contar con un instrumento más en el manual. La medida en que esta 'ola' representa un peligro para el éxito general de las RA, probablemente tiene que ver con que, dentro del proceso político, ésta no da espacio para RAC, de la misma forma en que la colonización lo ha hecho en el pasado.

### *Las interacciones entre las políticas y los procesos de RA*

En este libro y en otras partes Lipton ha enfatizado las interrelaciones entre los diversos aspectos de la RA, entendidas en el sentido amplio sobre cómo lograr que los pequeños agricultores obtengan más tierra. Claramente, la política fiscal tiene un gran potencial, ya que en la mayoría de los países prefiere la recolección diferencial sobre la tierra que sobre otros activos, y hace que sea mucho más atractivo para los grandes terratenientes. Una reforma tributaria es útil cuando se imponen impuestos más fuertes sobre la tenencia de tierra que sobre muchos otros activos, tanto para estimular la transferencia a los pequeños productores, como para desalentar la tenencia de estos activos con fines especulativos (un sistema tributario eficiente desalienta la tenencia de todos los activos especulativos, naturalmente, a favor de los activos que son, a la vez, productivos y de suministros variables). Una reforma de este tipo y la RAC pueden considerarse, en parte, como sustitutos. Sin embargo, sus complementariedades pueden ser aún más importantes. Cuando la tierra es

menos útil como un refugio fiscal, los grandes terratenientes tienen menos determinación a aferrarse a ella a toda costa. Y los impuestos sobre la tierra pueden ayudar a financiar la infraestructura rural, la cual hace que todos los predios sean más rentables. Lipton (1993) argumentó persuasivamente hace algunos años que la amenaza de expropiación podría ser necesaria para dar paso a una reforma agraria basada en el mercado, con la suficiente tracción para hacer que ésta realmente funcionara.

El uso de colonización para apaciguar a los campesinos ávidos de tierra, es a menudo una alternativa consciente a las reformas polémicas, como en Brasil, Ecuador y Perú, donde la mecanización responde al miedo hacia los trabajadores militantes (Liptón, 2009: 47). Con frecuencia, los colonos recién llegados causan daño a tierras de pastoreo. A veces, la culpa recae en las tierras de pastoreo comunales y en la debilidad de los sistemas de descanso al que pertenece en otros lugares. Muchas tierras de administración comunal son suprimidas bajo la presión de la población, independientemente de la forma en que se han manejado.

### *La decreciente importancia de la RA y la economía que la sustenta*

Es cierto que en muchos países el tiempo y el desarrollo disminuyen el potencial de contribución económica y social de una buena RA. Pero esto no es motivo suficiente para concluir que se la debe olvidar. Hacer esto, es en parte, cometer el mismo tipo de errores que cometieron quienes hace medio siglo defendían la *industria primero*, basándose en que parte de la producción agrícola y el empleo decrecen a medida que avanza el desarrollo. Concluyeron, confiadamente, que estos pueden ser ignorados y abandonados a su suerte. Este fue un error costoso para numerosos países. El famoso artículo de Johnston y Mellor (1961), entre otros, deshace este punto de vista, pero, al igual que la idea de que la RA, que está pasada de moda, ésta no ha dejado de aparecer desde entonces.

La idea principal de Lipton es que en la mayoría de las condiciones los argumentos que hacen de la pequeña agricultura familiar la mejor opción, son los mismos que hace cincuenta años. En consecuencia, la RA y políticas complementarias que promuevan ese tipo de agricultura son todavía muy relevantes para la mayor parte de los países en desarrollo. La RA es dramáticamente importante en muchos países y regiones del mundo. Además, aunque no es un tema principal para Lipton, el proceso gradual de la concentración de la tierra lleva, eventualmente, a la necesidad de una RA radical (e impone grandes costos sociales en la mayoría de los países que no pueden sobrellevar una reforma), lo cual merece mucha atención. Una buena reforma es la que incluye los obstáculos a dicha reconcentración de la tierra, normalmente en forma de un límite máximo de adquisición de tierra. Pero, ¿qué sucede con los países que no han tenido reformas y se están sometiendo a esta gradual (o no tan gradual) concentración de tierra? Estos países necesitan medidas preventivas para mantener la equidad, eficiencia basada en pequeños predios, y necesitan evitar los costos

sociales y económicos de la concentración de tierra. Muchos autores (por ejemplo, Carter y Zimmerman, 2000) han escrito convincentemente sobre la vulnerabilidad de los pequeños agricultores que pierden sus tierras a manos de los grandes agricultores. A veces esto sucede en condiciones de extrema injusticia y de conflictos internos, como en el caso de Colombia en las últimas décadas, o en condiciones asociadas a Estados débiles o prácticamente ausentes, como es el caso de Paraguay, donde la fumigación aérea de las grandes granjas hace que las pequeñas granjas vecinas sean inhabitables, peligrosas para la salud, o en condiciones de violencia generalizada (Sudán, El Congo). En pocas palabras, las ideas clave que sustentan la conveniencia de la RA también sustentan la acción preventiva contra la amenaza, siempre presente, de la concentración de la tierra a través de los efectos corrosivos de un poder político desigual. Estos procesos han sido siempre omnipresentes, como se puede ver en la larga historia de los sistemas agrarios de la China imperial y la India (Tuma, 1965).

### *Las limitaciones políticas y los problemas operativos*

La comprensión de los argumentos a favor de la reforma agraria y lo que, en términos generales, tiene que pasar para obtenerla es la parte más fácil del desafío de los reformistas. Muchos países en variadas ocasiones han ‘necesitado’ reformas pero éstas, o no se han realizado o no se procedió como debía ser. Aparte de su valioso análisis de la evidencia económica que concierne a la RA, en este libro también se discuten las políticas relacionadas de manera que éstas sean útiles para los reformistas que buscan maneras de superar la densa oposición y confusión al respecto. Parte de esta discusión aparece al final del Capítulo 1. Otros argumentos son constatados a lo largo del texto.

Algunos aspectos de la política de RA son sencillos, pero otros son más complicados y matizados. Lo que sí es claro es quiénes serán algunos de los principales opositores. Pero ¿qué atenuantes serán presentadas y con qué persuasión política?, ¿qué tan exagerados serán los temores de la oposición, y de qué manera puede ser crucial tener una reforma a tiempo y de manera secuencial?, son todos asuntos complicados. El peligro de que se pueda capturar un proceso de reforma prometedor por puntos de vista extremos y simplistas (o simplemente erróneos) es ejemplificado por los revolucionarios rusos y chinos quienes ganaron el apoyo de las masas para la redistribución de la tierra individual, revelando más tarde que estaban decididos a colectivizar (Lipton, 2009: 25). Los objetivos latentes de los ricos merecen siempre ser observados, ya que, a menudo, son capaces de distorsionar el proceso de reforma a su propio favor.

El Capítulo 7 “La muerte de la reforma agraria”, analiza la mayor parte de los temas tratados anteriormente desde una enfoque analítico (tratando de entender la realidad), pero con miras a cómo estos son relevantes para quienes están llevando a cabo RA. El capítulo ofrece una guía práctica de los problemas que deben ser tomados en cuenta, junto con

información sobre la actual realidad agraria en varias partes del mundo, las cuales proporcionan el contexto de los esfuerzos en los que se realizan reformas.

### *En conjunto*

Se hacen presentes profundidad, amplitud conceptual y una amplia cobertura de la literatura. Lipton se acerca a prácticamente todos los rincones, incluidos los que podrían, en principio, revocar la conclusión básica a la que llega con respecto a la RA. Debido a la forma tan completa y detallada en la que dispone de evidencia empírica, mucha gente no va a leer el libro de *cabo a rabo*, sin embargo todos quienes han seguido el problema de cerca en los últimos años lo harán sin duda. Para quienes los aspectos económicos son difíciles o para quienes están interesados principalmente en las asuntos de fondo sobre diversos temas de RA, la breve introducción de diez páginas es de gran ayuda, así también como el resumen en el último capítulo. Parte de la discusión de fondo, inevitablemente, nos lleva al reino de la filosofía, por ejemplo, aquella acerca de los competentes conceptos sobre sucesión legítima y el acceso a igualdad de oportunidades para quienes no son terratenientes (Lipton, 2009: 26-29).

Lipton se muestra prudente en aquellos puntos donde la evidencia se torna ambigua. Esto le da mayor peso a los argumentos en los que toma una posición firme, ya que el lector no tiene dudas de que tiene la razón<sup>8</sup>. El conjunto, el libro expone la necesidad que tienen los proponentes de la RA de pensar a fondo la realidad, sin hacer demasiadas generalizaciones que no tomen en cuenta posibles excepciones, como lo demuestra la complicada relación entre el tamaño de la explotación y los efectos ambientales de la agricultura.

### *Posdata: un avance relacionado y necesario*

Es intrigante que la política social, la cual se define como el conjunto de instrumentos para sacar a la gente de la pobreza temporal o crónica y reducir los riesgos de que caigan en esos estados, ha recibido mucha discusión en el último par de décadas, pero sin prestar mucha atención a la política que en muchos países tiene el mayor potencial para generar efectos, la reforma agraria, en particular, lo que Lipton se refiere como *reforma agraria clásica*. La historia de la reforma agraria es una historia basada en la reducción de la pobreza y la disminución de la inestabilidad de los ingresos de los pobres, por lo tanto encaja muy bien en los actuales debates sobre las redes de seguridad social, seguridad económica y las políticas

---

8 La discusión de Lipton de los pros y contras de la reforma agraria en contextos feudales o semif feudales donde el propietario es relativamente benévolo aumenta la inevitable ambigüedad en las dinámicas sociales; las situaciones pueden ir en varias direcciones en función de muchos aspectos que son difíciles de predecir y generalizar. Con su prudencia habitual llega a la conclusión de que "La reforma agraria es a menudo la mejor oportunidad para la inclusión social y la libertad." (Lipton, 2009: 37).

sociales, que son una preocupación justificada y loable de todos los gobiernos que toman en serio el bienestar de sus ciudadanos, de las principales agencias internacionales y de numerosas organizaciones no gubernamentales. Así como la RA no ha sido por lo general tomada en cuenta en los debates sobre agricultura y desarrollo rural, negligencia de la cual Lipton espera rescatar a la RA con su libro, también ha estado ausente en muchos debates sobre la política social. Se espera que este estudio tenga un impacto en ese dominio también, ya que ofrece una mirada completa a la RA en todos sus aspectos importantes, incluyendo sus efectos en la pobreza y la inseguridad económica. El estudio complementario al que me refiero aquí implicaría una cuidadosa comparación de los principales instrumentos de reducción de la pobreza y la seguridad económica, incluyendo RA. Hasta el momento, no existe ningún estudio tan exhaustivo y cuidadoso en ese dominio como el realizado por el profesor Lipton acerca de la RA. Debería ser uno de los puntos pendientes en nuestra agenda colectiva.

## Bibliografía

- Banco Mundial (1975). *Land Reform-Sector Policy Paper*. Washington DC: The World Bank.
- Carter, Michael y Fred Zimmerman (2000). "The Dynamic Costs and Persistence of Asset Inequality in an Agrarian Economy". *Journal of Development Economics* Vol. 63, N° 2: 265-302.
- Chenery, Hollis B., Montek S. Ahluwalia, Clive Bell, John Duloy and Richard Jolly (1973). *Redistribution with Growth*. Nueva York: Oxford University Press.
- Johnston, Bruce F. y John Mellor (1961). "The Role of Agriculture in Economic Development". *American Economic Review* Vol. 51: 566-593.
- Lipton, Michael (1968). "The theory of the optimizing peasant". *Journal of Development Studies* Vol. 4, N°3: 327 – 351.
- \_\_\_\_\_ (1977). *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (1989). *New Seeds and Poor People*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- \_\_\_\_\_ (1993). "Land Reform as Commenced Business: The Evidence Against Stopping". *World Development* Vol. 21: 641-657.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Land Reform in Developing Countries; property rights and property wrongs*. Londres: Routledge.
- Powelson, John P. y R. Stock (1987). *The Peasant Betrayed: Land Reform in the Third World*. Boston: Oelgeschlagetr, Gunn and Hain.
- Tuma, Elias H. (1965). *Twenty-six Centuries of Agrarian Reform: A Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press.