

# El Debate no Resuelto Sobre la Reforma Agraria: Más Allá de los Modelos Impulsados por el Estado o por el Mercado

Por Saturnino M. Borrás Jr. y Terry McKinley

## Introducción

Las marcadas desigualdades en la distribución de las tierras han continuado siendo una causa importante de la pobreza extrema en muchos países en desarrollo. Gran parte de la población activa rural de estos países carece de o casi no tiene tierras mientras que muchos pequeños agricultores cultivan precarios terrenos marginales o de muy bajo rendimiento. ¿Cómo se puede abordar este problema persistente?

Los antecedentes históricos indican que ni los modelos de reforma agraria impulsados por el Estado ni los impulsados por el mercado han podido eliminar estas desigualdades. En respuesta a este problema, este Policy Research Brief se basa principalmente en una serie de estudios por países y trabajos analíticos patrocinados por el PNUD-ISS a efectos de apuntar a un modelo alternativo de reforma agraria que podría satisfacer demandas legítimas y urgentes de justicia social y desarrollar un sistema agrario económicamente viable.<sup>1</sup>

La reforma agraria surgió como un tema crítico en muchos estudios nacionales recientes patrocinados por el PNUD sobre políticas económicas y reducción de la pobreza. Estos estudios intentaron determinar políticas que podrían generar crecimiento con equidad, o "crecimiento económico favorable a los pobres". En la mayoría de los países, se necesita un modelo de crecimiento más favorable a los pobres, además de una mayor celeridad, a fin de alcanzar el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), es decir, la reducción a la mitad de la pobreza económica extrema para el año 2015.

Una vez que estos estudios aceptaron la lógica del "crecimiento favorable a los pobres", reconocieron que en muchos países en desarrollo este objetivo no podría alcanzarse sin un acelerado desarrollo rural. Y se descubrió que el desarrollo rural a menudo no podría lograrse sin una reforma agraria importante. Por consiguiente, en estos países, una reforma agraria podría contribuir de manera decisiva a alcanzar el ODM No. 1 e, indirectamente, al logro de otros ODM.

Un resultado evidente de los estudios por países del PNUD-ISS es que la grave desigualdad en la distribución de las tierras es una cuestión básica de injusticia social. Por tanto, utilizar solamente un cálculo económico de los costos y beneficios de una reforma agraria no es suficiente. El tema de la reforma agraria es además inevitablemente controvertido. Por esta razón muchos especialistas en reducción de pobreza son renuentes a abordarlo. El motivo: una reforma de este tipo altera invariablemente la distribución del poder económico en un país e, implícitamente, la distribución del poder político.

## El Modelo Impulsado por el Estado

En este contexto, el modelo de reforma agraria impulsado por el Estado, a pesar de haber sido ampliamente criticado en los últimos años, ha presentado algunos logros de importancia. En el Cuadro 1 se distingue una ilustración parcial de su trayectoria. En muchos de los países indicados en el cuadro, las iniciativas impulsadas por el Estado resultaron en la redistribución de un tercio o más del total de tierras agrícolas. Los casos exitosos son conocidos: Japón, República de Corea y Taiwán. Las iniciativas a gran escala de otros países, como Bolivia, Chile, Cuba y México, son también muy reconocidas.



Foto: UNDP Ecuador.

Cuadro 1

**Resultados de la Redistribución de Tierras de Programas de Reforma Agraria Impulsados por el Estado en Países Específicos**

País	Período	Tierras Redistribuidas en % del Total de Tierras Agrícolas	Cantidad de Beneficiarios en % del Total de Hogares Agrícolas
Cuba	desde 1959	80	75
Bolivia	1952-77	74,5	83,4
Rep. de Corea	desde 1945	65	77
Chile	1964-73	casi 50	20
Taiwán*	1949-53	48	48
Perú	1963-76	42,4	32
México	datos de 1970	42,9	43,4
Filipinas	1972-2005	casi la mitad	dos quintos
Japón	1945 en adelante	un tercio	70
Ecuador	1964-85	34,2	sin datos
El Salvador	1980 hasta los 90	20	12
Venezuela	hasta 1979	19,3	24,4
Egipto	1952-61	10	9
Brasil	1964-2005	7,6	18,5
Costa Rica	1961-79	7,1	13,5

Fuente: Cálculos de los autores a partir de varios documentos. \* Provincia de Taiwán.

La reforma agraria impulsada por el Estado ha asumido varias formas. Estas incluyen exitosas intervenciones estatales únicas para que pequeños agricultores tengan acceso igualitario a la propiedad de tierras (República de Corea) y expropiaciones para crear un sistema colectivizado de agricultura (Cuba). El éxito de las reformas ha variado: la reforma de Japón fue sumamente exitosa, la de Bolivia tuvo menos éxito y la de Filipinas se ubicó en una posición intermedia.

Los antecedentes históricos destacan que la redistribución del poder económico en las zonas rurales requerirá el respaldo activo del Estado central, particularmente en relación con la promoción de los intereses de los campesinos sin tierra. Su demanda de tierras suele permanecer latente hasta que reconocen una oportunidad genuina de progreso. A tal efecto, no sólo necesitan estar bien organizados, sino que también necesitan el apoyo decisivo del Estado central.

El modelo impulsado por el Estado ha sido criticado por “distorsionar el mercado” y ser ineficaz. Es cierto que si tiene éxito, una reforma de ese tipo perturbaría las relaciones normales, y desiguales, de mercado. Pero una vez completada la transferencia de tierras, las animadas relaciones de mercado podrían reestablecerse, ahora sobre la base de una distribución más equitativa de la riqueza.

Si el modelo impulsado por el Estado conduce a un sistema agrario ineficaz depende, en buena medida, de la magnitud del apoyo material provisto por el Estado tras la reforma de la propiedad de la tierra. La reforma podría provocar un aumento en la productividad reprimida hasta ese momento, pero es poco probable que estos aumentos se mantengan a mediano plazo a menos que estén respaldados por mayores inversiones públicas, créditos y asistencia técnica.

La forma de redistribución, y cómo se la financia, también puede ser importante. Una opción muy conocida es la confiscación de tierras de grandes terratenientes, como fue el caso en Asia Oriental. Otra opción que puede facilitar la redistribución es la aplicación progresiva de impuestos territoriales. Un tercer método, que supone cierta compensación para los terratenientes, es proporcionar subsidios públicos para financiar las transferencias de tierras. Sin embargo, esto puede resultar demasiado caro.

### El Modelo Impulsado por el Mercado

En los últimos años, el modelo de reforma agraria impulsado por el Estado ha sido sustituido como el paradigma dominante por el modelo impulsado por el mercado. Esto ha obedecido fundamentalmente a las fuertes presiones ejercidas por instituciones financieras internacionales. Pero, ¿el modelo impulsado por el mercado ha demostrado ser superior? El Cuadro 2 presenta su trayectoria en los principales países donde fue implementado. Hasta el momento, los resultados han sido moderados.

De hecho, el modelo impulsado por el mercado no ha conducido a una redistribución genuina de la riqueza. Los terratenientes deben estar dispuestos a vender tierras, y cuando las venden, tienen que recibir el 100 por ciento de su valor de mercado. Así, se ven completamente compensados. En cambio, los campesinos sin tierra deben estar dispuestos “a asumir una obligación, concretamente, un préstamo estatal, a fin de comprar las tierras. Para pagar el préstamo, no sólo deben trabajar arduamente durante mucho tiempo, sino que también las condiciones generales de agricultura deben continuar siendo prósperas para que su trabajo dé frutos.

En general, el modelo impulsado por el mercado ha subestimado el poder de los grandes terratenientes y los agricultores capitalistas (quienes ejercen un considerable poder político y económico) y ha sobrestimado el poder de los campesinos sin tierra. En la mayoría de los casos, el poder económico ha triunfado sobre los objetivos de equidad de estos programas. Los terratenientes a menudo han actuado en complicidad con los funcionarios de gobiernos locales para influir en la selección de los compradores de tierras y la tasación de las tierras. Estos problemas han asediado a los principales experimentos de mercado en Brasil, Colombia y Sudáfrica (Borras 2003).

Debido a dichos problemas, las iniciativas de reforma agraria se han transformado en programas localizados con fondos insuficientes que quizás hayan “mitigado la pobreza”, pero ciertamente no la han “eliminado”. Los grandes terratenientes venden pocas tierras o tierras de baja calidad. Y cuando las venden, exigen precios elevados. La descentralización a gobiernos locales de los programas impulsados por el mercado (supuestamente para evitar los problemas de una burocracia centralizada), por lo general, ha atendido a los intereses de los terratenientes y agricultores capitalistas locales. Por otra parte, las organizaciones que los campesinos sin tierra tienen que formar para participar en estos programas han ejercido muy poca influencia en concreto.

Dado que el modelo impulsado por el mercado ha tenido un éxito limitado, y, comprensiblemente, ha generado poco entusiasmo entre los campesinos sin tierra, las instituciones financieras internacionales recientemente han adoptado un enfoque más pragmático (Childress y Deininger 2006). En nombre del “control nacional” de políticas territoriales, los defensores de las políticas de mercado ahora afirman que los gobiernos nacionales son libres de elegir el modelo más apropiado. En varios países, coexisten programas impulsados por el mercado y por el Estado. Pero, por supuesto, la mayor parte de la financiación multilateral todavía respalda los programas impulsados por el mercado. Por consiguiente, a pesar de la retórica en sentido contrario, los programas impulsados por el Estado están en clara desventaja.

Además, la reforma agraria impulsada por el mercado no suele complementar, sino socavar, la reforma agraria impulsada por el Estado. En Filipinas, por ejemplo, el plan de transferencia voluntaria de tierras ha ofrecido un medio para que los terratenientes eludan el programa impulsado por el Estado que es mucho más eficaz. En Sudáfrica, la elite ha utilizado las transacciones de tierras basadas en el mercado para evadir el programa de restitución del gobierno el cual está fuertemente orientado a lograr justicia social (Lahiff 2006). En Brasil, los terratenientes han exigido un enfoque basado en el mercado como sustituto de un programa más ambicioso impulsado por el Estado (Deere y Servolo de Medeiros 2006).

De hecho, en algunos países, como Namibia y Zimbabwe, los programas impulsados por el mercado, basados en el principio de “vendedor voluntario, comprador voluntario”, se impusieron durante el proceso de independencia a efectos de evitar el surgimiento de programas impulsados por el Estado (Van Donge et al. 2006 y Moyo 2006). El legado es la persistencia de graves desigualdades en la distribución de tierras.

## Una Alternativa de Redistribución

Puesto que los modelos de reforma agraria impulsados por el Estado y por el mercado sólo han tenido éxitos ambivalentes, ¿es posible plantear una alternativa? En otras palabras, ¿existe una “Alternativa de redistribución” que aumente además la productividad? Aunque los aspectos específicos tendrían que ser articulados en el contexto de cada país, creemos que se puede esbozar el perfil general de una alternativa de este tipo.

Las principales lecciones sobre políticas extraídas de la experiencia histórica y reafirmadas por las conclusiones de los estudios por países en el proyecto global del PNUD-ISS, se pueden formular como “Cuatro pilares”. Si bien estos cuatro elementos forman un “paradigma”, no todos ellos necesitan estar presentes para alcanzar el éxito. En la práctica, la reforma agraria es siempre una cuestión de estratificación. Con certeza, se pueden lograr, y ya se han logrado, avances parciales pero significativos en contextos menos que ideales.

### El Primer Pilar

El primer pilar propugna que los sectores pobres de la población rural formen sus propias organizaciones independientes. Estas no pueden ser formadas por fuerzas externas, sin importar cuán bienintencionadas sean las mismas. Además, tienen que ser independientes del Estado y capaces de representar una variada gama de sectores pobres de la población rural, es decir, campesinos sin tierra, trabajadores agrícolas, pequeños agricultores, campesinos indígenas y mujeres rurales.

Un tema común entre los programas exitosos de reforma agraria es su dependencia de la “implacable presión de un gran revés” ejercida por la movilización en masa de los campesinos sin tierra. Este ha sido el caso de México en la década del 30, de Kerala, India, en las décadas del 60 y 70, y de Chile a principios de la década del 70. Más recientemente, organizaciones influyentes de los sectores pobres rurales han surgido en Filipinas y Brasil para llevar a cabo campañas agresivas a favor de reformas agrarias (Borras et al. 2006 y Deere y Servolo de Medeiros 2006).

No obstante, sin importar cuán independientes e influyentes sean dichas organizaciones, no pueden conseguir éxito alguno sin no cuentan con poderosos aliados políticos. Las fuerzas antirreformistas suelen disponer de una base política fuerte y bien establecida, tanto a nivel local como nacional.

### El Segundo Pilar

El segundo pilar de una Alternativa de redistribución sostiene que una amplia coalición política pro reforma debería ejercer una influencia política decisiva a nivel nacional. Esta coalición tiene que ser lo suficientemente poderosa como para, por ejemplo, no aceptar comprometerse con facciones políticas que representen a los grandes terratenientes. La coalición pro reforma también tiene que poder respetar y defender los intereses de los campesinos sin tierra ante la influencia política en rápido aumento que ejercen las grandes agroindustrias orientadas a la exportación.

Esto implica que si bien la reforma agraria debería estar impulsada por los sectores pobres rurales, su base debería ser lo suficientemente amplia a nivel político como para garantizar el respaldo activo del Estado a fin de llevar a cabo la redistribución. Aunque, en las últimas décadas, el Estado se ha visto debilitado por diversas fuerzas, incluyendo la globalización, privatización y descentralización, creemos que a menudo sigue siendo capaz de

Cuadro 2

**Resultados de la Redistribución de Tierras de Importantes Programas de Reforma Agraria Impulsados por el Mercado en Varios Países**

País	Período	Tierras Redistribuidas en % del Total de Tierras Agrícolas	Cantidad de Beneficiarios en % del Total de Hogares Agrícolas
Brasil	1997-2005	0,4	1,32
Colombia	1994-2001	0,22	0,33
Guatemala	1997-2005	4,0	1,30
Filipinas	2000-2005	0,01	0,03
Sudáfrica	1994-2005	1,65	4,1
Zimbabwwe	1980-1996	16,5	5,83
Namibia	1990-2005	6,0	0,16

Fuente: Cálculos de los autores a partir de varios documentos.

respaldar reformas agrarias redistributivas. Lo que suele faltar es el compromiso de llevarlas adelante.

### El Tercer Pilar

El compromiso de dicha coalición política será más eficaz cuando se traduzca en un respaldo material genuino para los esfuerzos de reforma. Este punto pone de relieve la necesidad del tercer pilar de una Alternativa de redistribución, es decir, inversiones públicas considerables, préstamos estatales y asistencia técnica. Estos aspectos fueron características prominentes de las reformas agrarias exitosas de Japón, República de Corea y Taiwán.

Tal respaldo político sigue siendo necesario hoy en día para crear las condiciones de una reforma agraria que "aumente la productividad", explícitamente, un incremento significativo en la productividad del trabajo, las tierras y el capital en el sector agrícola. Dicho incremento debería estimular una amplia expansión de las oportunidades económicas no agrícolas y fuera de la explotación agrícola, así como mejoras de los medios de vida que provienen directamente de actividades agrícolas.

La primera fase de la reforma agraria en Bolivia demostró, por ejemplo, que la redistribución de tierras por sí sola no conduce a la reducción de la pobreza de manera automática. Los beneficiarios bolivianos no contaban con acceso a recursos públicos mientras que las elites rurales gozaban de la liberalidad pública y políticas favorables. Kay y Urioste (2006) estiman que, como consecuencia, todavía es necesario redistribuir al menos cinco millones de hectáreas para reubicar a cerca de 100.000 hogares pobres sin tierra.

La provisión de inversiones, préstamos y asistencia técnica debería ser la principal responsabilidad del Estado nacional. Pero los donantes multilaterales y bilaterales también pueden hacer una gran contribución. Si bien deberían abstenerse de inmiscuirse en las políticas internas de un país, como por ejemplo, mediante el respaldo de organizaciones específicas de masas o coaliciones políticas específicas, los donantes podrían desempeñar un papel importante para ayudar a asegurar que la reforma agraria redistributiva sea sostenible económicamente.

A menudo, no obstante, el respaldo material a la reforma agraria por parte del gobierno o los donantes externos ha

sido selectivo. Aquellos ámbitos o grupos que reciben apoyo prosperan mientras que aquellos que son excluidos se estancan económicamente. Dicho favoritismo ha caracterizado al programa Comunidad de Reforma Agraria (Agrarian Reform Community o ARC) de Filipinas. Debido al intenso y continuado respaldo público a las comunidades del programa ARC, sus ingresos familiares son considerablemente mayores que en otras comunidades de reforma agraria, y, con certeza, mayores que en zonas donde no se ejecutó la reforma. Sin embargo, para 2005, los proyectos del programa ARC habían alcanzado a sólo el 16 por ciento de todos los beneficiarios de la reforma agraria.

La falta de progreso en la estimulación de los niveles de productividad en el sector de reforma se ha utilizado a menudo para justificar el retroceso en la redistribución y la aceptación de mayores desigualdades en la distribución de tierras. Por ejemplo, este ha sido el caso de Egipto (Bush 2006). En otros casos, como las economías en transición de Armenia y Vietnam, la creciente desigualdad en la propiedad de las tierras ha sido justificada a fin de aumentar la productividad (Spoor 2006 y Akram-Lodhi 2006). En el Uzbekistán actual, el gobierno central no ha enfocado su apoyo en el fortalecimiento de la agricultura tradicional en pequeña escala, donde se concentra la mayoría de la pobreza rural, sino en la creación de una clase paralela de grandes agricultores privados, con el pretexto de explotar las economías de escala (Khan 2006).

Por lo tanto, la estimulación de la productividad no se debería plantear como un objetivo independiente. Ante todo, debería ser considerada una vía para mejorar ampliamente los medios de vida rurales. Un enfoque de este tipo ayudará a promover sinergias entre una mayor equidad y una mayor productividad.

### El Cuarto Pilar

Es poco probable que las intervenciones microeconómicas o regionales para incrementar la productividad agrícola, independientemente de la magnitud de su alcance, tengan éxito a menos que sean parte de una Estrategia de desarrollo orientada al crecimiento. El cuarto pilar de una Alternativa de redistribución sostiene la necesidad de una estrategia así. Las políticas económicas, en particular, tienen que estar dirigidas a promover el "crecimiento favorable a los pobres". Pero la adopción generalizada de políticas económicas neoliberales y restrictivas no ha podido proporcionar las condiciones

generales de prosperidad agrícola que respaldarían una reforma redistributiva.

Es poco probable que asegurar un acceso más equitativo a bienes raíces resulte sostenible si el crecimiento de la economía rural se ve entorpecido. El rendimiento económico de las tierras se mantendría bajo. Esta ha sido una dolorosa lección de la experiencia de reforma agraria en Etiopía, por ejemplo (Mersha y Githinji 2006).

Una "mayor" estrategia nacional de desarrollo dirigida a los Objetivos de Desarrollo del Milenio podría ayudar a suministrar el entorno macroeconómico que podría respaldar y sustentar el cambio significativo en el poder económico y político que un programa de reforma agraria de gran alcance pondría en marcha. Privadas de un entorno propicio de este tipo y desconectadas de una estrategia de desarrollo orientada al crecimiento, es probable que las iniciativas de reforma agraria

degeneren en programas de mitigación de pobreza lentos, anémicos y, en última instancia, inútiles.

■  
**Saturnino M. Borras Jr.**, Cátedra de Investigación Canadiense en Estudios sobre desarrollo internacional, St. Mary's University, Halifax, Nueva Escocia; y **Terry McKinley**, Jefe de investigaciones y Director en funciones, Centro Internacional de Pobreza, Brasilia.

Agradecemos a Henry Bernstein de University of London y Azizur Rahman Khan de Columbia University por revisar esta publicación. Ellos no son responsables, lógicamente, de su contenido final.

---

1. El Centro Internacional de Pobreza y el Grupo de lucha contra la pobreza en Nueva York coordinaron con el Instituto de Estudios Sociales en La Haya, a partir de 2004, un proyecto global que ha producido un importante volumen de estudios por país y trabajos analíticos sobre "Políticas territoriales, pobreza y acción pública", que pronto se publicarán en un libro (Akram-Lodhi, Borras y Kay (de próxima publicación)). Este Policy Research Brief se encuentra basado en dicha investigación orientada a políticas.

---

## Referencias:

Akram-Lodhi, H., S. Borras y C. Kay (eds.), de próxima publicación. *Land, Poverty and Livelihoods in the Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries*. Londres: Routledge.

Akram-Lodhi, H., 2006. 'Land Markets and Rural Livelihoods in Vietnam'

Borras, S., D. Carranza y R. Reyes, 2006. 'Land, Poverty and State-Society Interaction in the Philippines'

Bush, R., 2006. 'Mubarak's Legacy for Egypt's Rural Poor: Returning Land to the Landlords'

Deere, C.D. y L. Servolo de Medeiros, 2006. 'Agrarian Reform and Poverty Reduction: Lessons from Brazil'

Kay, C. y Urioste, M., 2006. 'Bolivia's Unfinished Agrarian Reform: Rural Poverty and Development Policies'

Khan, A. R., 2006. 'The Land System, Agriculture and Poverty in Uzbekistan'

Mersha, G. y M. wa Githinji, 2006. 'Untying the Gordian Knot: The Question of Land Reform in Ethiopia'

Moyo, S., 2006. 'Land Policy, Poverty Reduction and Public Action in Zimbabwe'

Spoor, M., 2006. 'Land Reform, Rural Poverty and Inequality in Armenia: A Pro-Poor Approach to Land Policies'

Van Donge, J.K. con G. Eiseb y A. Mosimane, 2006. 'Land Reform in Namibia: Issues of Equity and Poverty'

Borras, S., 2003. 'Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa', *Journal of Agrarian Change*, 3(3): 367-94.

Childress, Malcolm y Klaus Deininger, 2006. 'Land Policies for Growth and Poverty Reduction: Recent Experiences with Policies to Improve Land Access and Land Distribution', trabajo del Banco Mundial presentado como discurso principal en la Conferencia Internacional sobre 'Tierra, Pobreza, Justicia Social y Desarrollo', Instituto de Estudios Sociales, La Haya, 9-14 de enero. <[www.iss.nl](http://www.iss.nl)>.

Lahiff, E., 2006. 'State, Market or the Worst of Both? Experimenting with Market-Based Land Reform in Southern Africa', ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre 'Tierra, Pobreza, Justicia Social y Desarrollo', Instituto de Estudios Sociales, La Haya, 9-14 de enero de 2006. <[www.iss.nl](http://www.iss.nl)>

*Los puntos de vista expresados en esta publicación son los del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.*

## Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD  
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar  
70052-900 Brasília, DF - Brasil  
Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

International  
**Policy**  
Centre for Inclusive Growth