

¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra

CRISTÓBAL KAY*

Resumen: Las reformas agrarias de los sesenta a los ochenta no pudieron incorporar al campesinado en el proceso de desarrollo. Las contrarreformas y las políticas neoliberales adoptadas por muchos países latinoamericanos desde los años ochenta han profundizado el carácter exclusionista de la modernización agrícola de la región. Han surgido y prosperado nuevos grupos capitalistas en las zonas rurales, mientras que los terratenientes casi han desaparecido. La economía campesina es un sector relativamente en declive y hoy predomina una estructura más compleja y heterogénea. Por otra parte, los nuevos movimientos sociales en el campo han incluido otra vez en el debate el carácter central del asunto de la tierra; además, están desafiando la visión neoliberal del mundo y tratando de construir una sociedad más justa, equitativa, incluyente y sustentable.

Abstract: The agrarian reforms of the 1960s to the 1980s largely failed to incorporate the peasantry into the development process. Counter-reforms and the neoliberal policies adopted by many Latin American countries since the 1980s have deepened the exclusionary character of the region's agricultural modernization. New capitalist groups have emerged and prospered in the rural areas while traditional landlords have dwindled or disappeared. The peasant economy is a relatively declining sector and a more complex and heterogeneous agrarian structure exists today. On the other hand, the new social movements in the countryside have again emphasized the centrality of the land question. Furthermore, they are challenging the neoliberal vision of the world and are attempting to construct a more just, equitable, inclusive and sustainable society.

1. INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE ARTÍCULO APORTA una visión general de las causas y consecuencias de las reformas agrarias que fueron puestas en vigor casi en toda América Latina principalmente de los años cincuenta a los ochenta. Con la expansión de las políticas neoliberales por toda la región en la última década, la época de las reformas agrarias —que comenzó con la Revolución mexicana a principios del presente siglo— parece haber llegado a su punto final en el continente (Herrera, Riddell y Toselli, 1997). Así pues, estamos en el momento apropiado para intentar hacer una evaluación de las reformas agrarias en función de los efectos que tuvieron en la producción agrícola, la distribución del ingreso, el empleo, la pobreza y las relaciones de género desde una perspectiva social y política.

Los gobiernos a menudo han subestimado las complejidades que entraña transformar la estructura de la tenencia de la tierra; han juzgado de manera equivocada

* Dirigir correspondencia a Institute of Social Studies, P. O. Box 29776, 2502 LT, The Hague, The Netherlands; tel.: 31-70-4260-542; fax: 31-70-4260-799; e-mail: kay@iss.NL.

los intrincados procesos dinámicos echados a andar por la reforma agraria que con frecuencia tuvieron consecuencias inesperadas y no buscadas. A menudo las reformas agrarias ocasionaron espectaculares contrarreformas y neorreformas que siguieron a las luchas sociales y políticas que habían desencadenado. Por tanto, el resultado de las reformas agrarias de América Latina fue variado y dio lugar a un sistema agrario más complejo y fluido. Aunque al principio algunas de ellas tuvieron como objetivo lograr el beneficio del campesinado, el resultado predominante favoreció el desarrollo de una agricultura capitalista (De Janvry y Sadoulet, 1989). El reciente giro hacia las políticas económicas neoliberales ha conferido un impulso adicional a la agricultura capitalista, aunque ha desplazado a la del campesino.

Pese a que la época de la reforma agraria parece haber llegado a su fin, esto no necesariamente significa que el asunto de la tierra haya sido resuelto en América Latina, sino que no exige más el apoyo político, como sucedió en las décadas de los sesenta y setenta, cuando las preocupaciones de la Guerra Fría que surgieron de la Revolución cubana así como un movimiento campesino emergente pusieron a la reforma agraria como uno de los temas más importantes de la agenda política (De Janvry, 1994). Las políticas neoliberales referentes a la tierra han desplazado las prioridades: de la expropiación de propiedades (característica del periodo populista de la reforma agraria) hacia la privatización, la “descolectivización”, la regularización de la tierra, el otorgamiento de títulos de propiedad, así como lo relacionado con los impuestos que deben pagarse por el uso de la tierra.

El símbolo más significativo de los vientos neoliberales que han soplado por toda América Latina fue el cambio llevado a cabo en 1992 en el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917, el cual había abierto el camino a la primera reforma agraria de la región y consagraba una demanda mayor: “Tierra y libertad”, que habían esgrimido los insurgentes campesinos durante la Revolución mexicana. Ningún gobierno se había atrevido a modificar este principio clave de la Constitución mexicana; empero, las fuerzas de la globalización y del neoliberalismo resultaron demasiado poderosas para resistirlas y el gobierno corrió el riesgo de agarrar por los cuernos a la hasta ese momento vaca sagrada (Randall, 1996). Esta nueva ley agraria señala el final de la reforma agraria de México, permite la venta de tierra del sector reformado y el establecimiento de empresas en participación con capital privado en el que participaban capitalistas extranjeros, lo cual era una muestra del compromiso que tenía el país con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá (DeWalt y Rees, 1994; De Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997). Así pues, se trata de un momento oportuno para reflexionar acerca de los logros y limitaciones que tiene la reforma agraria de América Latina, así como para explorar las perspectivas que se plantean a las políticas neoliberales correspondientes a la tierra.

La experiencia latinoamericana sobre la reforma agraria tiene también lecciones que ofrecer tanto para los países que recientemente han emprendido un programa de expropiación y redistribución de tierra (o que intentan introducirlo, como por ejemplo Sudáfrica), como para los que planean intensificar y extender el proceso de

expropiación (ciertamente unos cuantos y peculiares, tales como Zimbabwe), o aquellos donde las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y otros actores están tratando de hallar vías de revivir el asunto de la reforma agraria, como sucede en Filipinas (Borras, 1997). La aplicación de políticas neoliberales por la mayor parte de los países latinoamericanos ha tenido como resultado la privatización del sector colectivo de la reforma agraria. Por ende, el caso latinoamericano tiene también lecciones para los otrora países comunistas que atraviesan una transición: de una economía con planificación central a una orientada al mercado, y sobre todo para esas naciones que se encuentran en proceso de terminar con la colectivización de su sector agrícola (Spoor, 1997), así como para las que están comprometidas con la privatización de las zonas comunales, como sucede en algunos países de África y otras partes del mundo (Nsabagasani, 1997).

El presente artículo comienza con un análisis del desempeño económico agrícola desde finales de la segunda Guerra Mundial hasta el principio del periodo de la reforma agraria en la década de los sesenta. Las desalentadoras cifras que presentó la agricultura durante esos años hicieron que se entablara un acalorado debate entre economistas estructuralistas y neoclásicos en lo referente a las causas que habían ocasionado esta situación (Lehmann, 1978). Mientras los primeros señalaron al sistema desigual y bimodal de tenencia de la tierra, los segundos hicieron hincapié en la política pública, la cual en su opinión discriminaba a la agricultura. Más adelante, el artículo analiza las causas y los objetivos de la reforma agraria. Aunque los gobiernos a menudo se valieron de los escasos logros de la agricultura para justificar la legislación de la reforma agraria, lo que los impulsaba eran principalmente las presiones tanto internas como externas. Los conflictos sociales se acumulaban en las zonas rurales en la medida en que los campesinos y los trabajadores rurales se mostraban cada vez más renuentes a tolerar los bajos niveles de vida, las condiciones explotadoras de trabajo y una posición marginal en la sociedad. La expansión de las influencias urbanas hacia las zonas rurales había comenzado a socavar las relaciones patrón-cliente y aumentó la influencia de los partidos políticos y de otros grupos urbanos deseosos de apoyar a la organización de los campesinos y de los trabajadores rurales para convertirse en sindicatos, así como en otras asociaciones que sintieron la confianza suficiente para desafiar al dominio que habían ejercido los terratenientes (Kay, 1980).

Después se pone de relieve el carácter colectivista de las reformas agrarias más significativas de América Latina y posteriormente se analiza el efecto que tuvieron en la producción, la distribución del ingreso, el empleo, la pobreza, las relaciones de género así como la integración sociopolítica. En un ensayo como el presente, sólo es posible aportar un análisis general de tales temas dado que la situación resulta distinta en los diversos países. Además, los problemas metodológicos y lo inadecuado de los datos estadísticos disponibles hacen de ésta una labor complicada aun cuando se emprenden estudios de un país específico. Por último, el artículo explora las consecuencias que tuvieron las políticas neoliberales referentes a la tierra en los países donde habían sido aplicadas durante un periodo considerable. Por lo que respecta

a las naciones que apenas están empezando a recorrer dicho camino, sólo se pueden hacer algunas conjeturas basadas en información en lo referente a las consecuencias que serán probables si nos apoyamos en los resultados obtenidos por los pioneros del neoliberalismo.

2. EL DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA ANTES DE LA REFORMA AGRARIA

Las cifras de crecimiento agrícola de América Latina en el periodo de la posguerra son magras, sobre todo en lo concerniente a la producción nacional de alimentos. La producción agrícola¹ creció a una tasa anual de 2.6%² entre 1934 y 1960 (Comisión Económica para América Latina, CEPAL, 1963: 2). No obstante, las altas tasas de crecimiento poblacional significan que la producción agrícola per cápita creció únicamente de manera marginal. Por ello, entre 1950 y 1964 la agricultura creció sólo 0.3% en términos per cápita (Economic Commission for Latin America, ECLA, 1968: 314). No fue sino hasta finales de los cincuenta cuando la producción agrícola per cápita alcanzó los niveles anteriores a la guerra (CEPAL, 1963: 127).

Aunque las exportaciones agrícolas crecieron a mayor velocidad de lo que lo hizo la producción de cultivos nacionales, la posición de América Latina en el mercado agrícola mundial se deterioró. Las importaciones de alimentos aumentaron 44% entre 1948-1952 y 1965 en comparación con un aumento de sólo 26% de las exportaciones agrícolas (ECLA, 1968: 330). Para darnos una idea, las exportaciones agrícolas en el mundo crecieron 50% en el mismo periodo, lo cual indica el relativo descenso de la región en los mercados mundiales (*idem.*). La contribución neta de la agricultura a las ganancias en divisas se deterioró, lo que aplicó una tensión adicional a los problemas de balanza de pagos en América Latina.

La agricultura latinoamericana resultó ineficiente y desperdiciadora de recursos, sobre todo de tierra y mano de obra. En gran medida podía culparse de tal estado de cosas a un sistema de tenencia de la tierra sumamente inequitativo; empero, otro factor lo fue también un inadecuado apoyo gubernamental. La mayor parte del crecimiento de la agricultura brotó de un aumento en la zona cultivada en vez de un incremento en los rendimientos. Un crecimiento de extensión sin mayores transformaciones técnicas y sociales predominó claramente sobre la intensificación de la agricultura. El contraste con la situación en el mundo desarrollado es asombroso. En América Latina la zona cultivada aumentó 24% y los rendimientos, 7% entre los años 1948-1952 y 1957-1959; mientras en Europa las cifras correspondientes fueron 3% y 24%, respectivamente (CEPAL, 1963: 33).³

¹ La producción agrícola incluye a las cosechas y al ganado, pero excluye a la silvicultura.

² Cuando se excluye a la producción de azúcar, algodón y plátano para exportación, la tasa de crecimiento agrícola cae a 2.2% anual (1934-1960).

³ Es improbable que las diferencias en dotación de recursos entre América Latina y Europa pueda explicar tal falta de intensificación agrícola en América Latina.

De 1850 a 1930 el sistema de las haciendas (a menudo denominado “complejo latifundio-minifundio”) se expandió y logró una posición dominante dentro de la estructura agraria latinoamericana. Dicha expansión a menudo se logró al desplazar a la población indígena rural hacia las zonas marginales. Fue la época de oro del sistema de las haciendas y los terratenientes alcanzaron la cúspide de su poder económico, influencia política y prestigio social. Sólo en México fue desafiado con éxito tal predominio mediante los levantamientos revolucionarios de 1910-1917. Sin embargo, no fue sino hasta el gobierno populista de Cárdenas durante 1934 cuando el sistema de las haciendas perdió finalmente su influencia predominante en México. La Revolución boliviana de principios de los años cincuenta también asestó un fuerte golpe al sistema de terratenientes al aplicar un extenso programa de reforma agraria.

La Revolución cubana de 1959 selló la suerte del sistema hacendario en la mayor parte de los países latinoamericanos. Temeroso de que la Revolución se expandiera a otros países de la región y del espectro del socialismo, el gobierno de los Estados Unidos lanzó la iniciativa para fundar la Alianza para el Progreso, lo cual animó a los gobiernos de toda la región a poner en práctica programas de reforma agraria mediante la aportación de ayuda económica. En consecuencia, de la década de los sesenta a la de los setenta tuvo lugar una serie de reformas agrarias en América Latina, entre ellas las de Chile, Perú, Ecuador y Colombia. A finales de los años setenta y ochenta, después de la Revolución sandinista en Nicaragua y la guerra civil en El Salvador, también se llevaron a cabo reformas agrarias en tales países. Sólo en Argentina la reforma agraria nunca tuvo lugar. En Brasil la fuerte oposición de los terratenientes detuvo cualquier intento de reforma agraria, aunque ha habido cierta redistribución menor de tierras desde la restauración del régimen democrático a mediados de los ochenta (Leite, 1994; Groppo, 1996).

Antes de la reforma agraria, los gobiernos latinoamericanos habían adoptado políticas encaminadas a estimular la modernización del sistema de las haciendas. La introducción de políticas de industrialización mediante sustitución de importaciones en el periodo de la posguerra había ya comenzado a transformar el sistema tradicional hacendario. Medidas gubernamentales tales como créditos subsidiados para la compra de maquinaria agrícola y equipo, calidad mejorada del ganado, fertilizantes, semillas de variedades que ofrecían grandes rendimientos, así como programas de asistencia técnica, tuvieron como propósito estimular la modernización tecnológica de las grandes propiedades de tierra. Las relaciones sociales de la producción también habían comenzado a cambiar. La tenencia de la tierra a cambio de mano de obra y en cierta medida la aparcería comenzaron a ser sustituidas por el trabajo asalariado (Goodman y Redclift, 1981). Algunos terratenientes vendieron parte de sus propiedades con el propósito de financiar mejoras hechas en lo que les quedaba de sus extensiones de tierra, con lo cual aceleraron un proceso terrateniente de “transformación desde arriba” (Kay, 1988a). Paradójicamente, dicho proceso ganó impulso cuando llegó la reforma agraria. Resulta irónico que muchas reformas agrarias en América Latina tuvieran como consecuencia la modernización del sistema

de la hacienda y su transformación en granjas capitalistas en vez de haber sido eliminadas desde abajo al redistribuir la tierra de las haciendas a los campesinos. En este sentido, muchas reformas agrarias aceleraron inicialmente un sendero terrateniente ya establecido de tenencia de la tierra hacia el capitalismo agrario en vez del desarrollo de una explotación rural por parte de los campesinos (De Janvry, 1981; Kay, 1988a). Sin embargo, como se verá más adelante, el despliegue de reformas agrarias que tuvo lugar después ha abierto la posibilidad de encontrar un camino por el cual el campesino pueda llegar al capitalismo agrícola, así sea subordinado al capital agroindustrial.

Al explicar el bajo desempeño de la agricultura de América Latina, los estructuralistas señalan el alto grado de concentración de tierras, mientras que las interpretaciones neoclásicas y monetaristas se inclinan más bien hacia la política gubernamental, en particular la de precios y de comercio que supuestamente ejercía una discriminación contra la agricultura (Valdés y Siamwalla, 1988). Los controles de precio aplicados por el gobierno en algunos productos alimenticios básicos —así como una política de tipo de cambio que sobrevaluó la moneda local y con ello hizo que las importaciones de alimentos resultaran más baratas y las exportaciones agrícolas, menos rentables— desincentivaron la producción agrícola (Valdés, Muchnik y Hurtado, 1990). Aunque por lo regular en la actualidad se acepta que la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones adoptada por la mayor parte de los gobiernos de América Latina discriminaba a la agricultura, generalmente se ignora el hecho de que grandes productores agrícolas fueran resarcidos —por lo menos en cierta medida— vía políticas compensatorias (Kay, 1977). Por ejemplo, los terratenientes recibían créditos altamente subsidiados y se beneficiaban de las importaciones baratas de maquinaria agrícola y de enseres como consecuencia de la política comercial mencionada antes, así como de los programas de asistencia técnica especializada; o sea que la política gubernamental no sólo tenía prejuicios contra la agricultura, sino dentro de la agricultura contra los campesinos y los trabajadores rurales (Kay, 1981).

Aunque durante el periodo de la posguerra en muchos países latinoamericanos los terratenientes no dominaban ya el sistema político, seguían ejerciendo una gran influencia en la política gubernamental y pudieron orientar el poder del Estado en su favor en lo tocante a las relaciones entabladas entre ellos y los campesinos (Huber y Safford, 1995). Los arrendatarios agrícolas debían pagar rentas altas (ya fuera en dinero, en especie o en servicios de mano de obra) y a los trabajadores agrícolas se les pagaban salarios bajos y tenían malas condiciones laborales. La mano de obra rural estaba en gran medida desorganizada y hacía frente a una serie de obstáculos jurídicos de sindicalización. Las condiciones laborales en toda la América Latina rural eran represivas y de explotación (Duncan y Rutledge, 1977).

La estructura agraria bimodal de América Latina era considerada por los estructuralistas y los reformistas liberales (sobre todo de los Estados Unidos) como inequitativa e ineficiente, con consecuencias sociales y políticas perjudiciales. Pese a que los estructuralistas tendieron a favorecer a las organizaciones agrícolas que fueran de tipo cooperativa o asociación, los liberales defendieron a la agricultura familiar, aunque algunos también promovieron a las cooperativas. Se afirmaba que la

reforma agraria —al modificar la desigual distribución del ingreso— ampliaría el mercado nacional para los productos industriales, fortalecería el esfuerzo de industrialización mediante el aumento del aporte de productos agrícolas y tendría un efecto benéfico en el tipo de cambio.

Los analistas de la reforma defendieron con gran vigor a la reforma agraria al hacer hincapié en que el alto grado de concentración de tierra constituía un empleo ineficiente de los recursos. Las grandes fincas explotaban grandes extensiones de tierra, lo cual hacía que la productividad de ésta fuera poca, amén de que buena parte de ella permanecía sin cultivar. El monocultivo, que generalmente era adoptado por las plantaciones en zonas dedicadas a la agricultura de exportación, producía efectos nocivos en el entorno. La explotación de grandes extensiones de tierras también limitó las oportunidades de empleo y contribuyó a que la productividad de la mano de obra fuera baja. La relativa abundancia de los trabajadores agrícolas y el alto grado de concentración de tierras significaba que los terratenientes podían seguir pagando salarios bajos incluso en los lugares donde la productividad de la mano de obra había aumentado mediante las inversiones (De Janvry, 1981). También se afirmaba que la concentración de las tierras impedía la adopción de tecnología moderna puesto que los terratenientes podían obtener ingresos altos sin intensificar la producción dada la gran cantidad de terreno que poseían. Los terratenientes también consideraban a sus propiedades como un elemento útil contra la inflación. Tener una gran extensión de tierras en propiedad también daba un alto estatus social, así como poder económico; por tanto, la eficiencia agrícola no siempre fue una prioridad para ellos. En último lugar, mas no en orden de importancia, los reformistas señalaron a la concentración de tierras como causa de la desigualdad social, las condiciones de marginalización y de pobreza en que vivía la mayoría de la población rural en América Latina (Feder, 1971).

En lo que respecta a los precios, los estructuralistas fueron los primeros en señalar el deterioro que padecían los términos en los que comerciaba América Latina. El descendente poder de compra que experimentaban las exportaciones agrícolas en función de las importaciones industriales no era un elemento favorecedor. En lo referente al hincapié que pusieron los economistas neoclásicos en los incentivos de los precios, los estructuralistas arguyeron que era improbable que éstos mejoraran la eficiencia de la agricultura y la tasa de crecimiento dado que los latifundistas reaccionaban lentamente a los incentivos a los precios y éstos a menudo no propiciaban la modernización de la empresa. Los minifundistas también se tardaron en reaccionar de manera positiva a los incentivos de los precios, aunque por motivos diferentes: falta de recursos y de conocimientos técnicos. Pese a que estudios posteriores muestran que tal vez los estructuralistas hayan subestimado su efecto positivo, esto no significa que los incentivos a los precios hayan resultado una política mejor que la reforma agraria para alcanzar el crecimiento con equidad en el campo. Asimismo, muchos estudios que descubrieron que los campesinos eran más responsables de los mecanismos del mercado de lo que habían supuesto los estructuralistas fueron emprendidos *después* de haberse introducido las medidas de reforma agraria. Del

mismo modo que puede señalarse que los estructuralistas subestimaron el potencial dinámico de los terratenientes, puede afirmarse que los economistas neoclásicos subestimaron las repercusiones negativas que tuvo la estructura agraria de América Latina en el desarrollo económico. Aunque los estructuralistas fincaron sus esperanzas en la reforma agraria, los pensadores neoclásicos pusieron las suyas en los mercados libres. Después de la aplicación de la reforma agraria y de los experimentos más recientes con los mercados libres, está surgiendo un consenso en el sentido de que los dos son necesarios para alcanzar un desarrollo con equidad.

3. EL SISTEMA BIMODAL DE TENENCIA DE LA TIERRA

Durante la primera mitad de la década de los sesenta, la Alianza para el Progreso dio impulso a una investigación general de la estructura agraria de América Latina. Las investigaciones llevadas a cabo por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA)⁴ representan el estudio colectivo más ambicioso realizado hasta la fecha sobre tenencia de la tierra en América Latina. A mediados de los sesenta se publicaron los informes sobre siete países: Argentina (1965), Brasil (1966), Colombia (1966), Chile (1966), Ecuador (1965), Guatemala (1965) y Perú (1966), seguidos posteriormente por dos o tres informes sobre otros países. Las investigaciones llevadas a cabo por el CIDA tuvieron una influencia muy considerable en la conformación de una cierta visión del asunto agrario de América Latina, así como en el diseño de las políticas de reforma agraria;⁵ además, aportaron una perspectiva bimodal del sistema de tenencia de la tierra en América Latina y los gobiernos recurrieron a ellas para conferir un peso científico a la defensa de la legislación sobre la reforma agraria.

América Latina tenía una de las estructuras agrarias más inequitativas del mundo. En un extremo se encontraban los minifundistas, quienes poseían minifundios (propiedades muy pequeñas de tierra), y en el otro estaban los latifundistas, los cuales poseían latifundios (grandes extensiones de tierra) en la forma de plantaciones, haciendas y estancias. Para 1960, los latifundios constituían más o menos 5% de las unidades agrícolas y sólo cuatro quintas partes de la tierra; los minifundios abarcaban cuatro quintas partes de las unidades agrícolas pero sólo tenían 5% de la tierra (Barraclough, 1973: 16). El sector agrícola de tamaño medio era relativamente insignificante. Estudios realizados después han mostrado que en dicha descripción bimodal había mucho de exageración; quienes detentaban la tierra tenían un grado

⁴ El CIDA fue instituido en 1961 por las cinco organizaciones internacionales que enumero a continuación: la Organización de Estados Americanos (OEA); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, conocido actualmente como Instituto Interamericano para la Cooperación en la Agricultura (IICA); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), la cual después cambió su nombre a CEPALC al añadirsele el Caribe.

⁵ Barraclough (1973), quien junto con Domike publicó un artículo señero (1966), compiló un excelente resumen de estos informes.

considerable de control sobre los recursos dentro de las propiedades, y los campesinos de mediana capacidad tenían acceso a una tierra de mejor calidad y disponían de más capital, con lo cual contribuían más a la producción agrícola de lo que se había calculado en un principio. Pese a esta evidencia de mayor heterogeneidad, América Latina seguía teniendo uno de los sistemas agrarios más polarizados del mundo.

Las tierras propiedad de los campesinos eran las principales proveedoras de empleo pues tenían a casi la mitad de la mano de obra agrícola, cuatro quintas partes de la cual estaba integrada por parientes que trabajaban sin percibir remuneración. En las grandes extensiones de tierra se empleaba a menos de una quinta parte de la mano de obra agrícola (Barracrough, 1973: 22). En 1960, aproximadamente un tercio de la mano de obra agrícola total no tenía tierra, y se generalizó una variedad de acuerdos de tenencia de la tierra; alrededor de una cuarta parte (o más) de los trabajadores agrícolas era arrendataria u ocupante ilegal (*op. cit.*: 19-23).

Tal sistema agrario era ineficiente: por una parte, los latifundios eran subutilizados por labrar sus tierras de una manera excesiva mientras una proporción considerable quedaba sin cultivar; por otra parte, los minifundios desperdiciaban la mano de obra pues empleaban demasiada para trabajar tierras de muy poca extensión. No es de sorprender que, mientras la productividad de la mano de obra era mucho mayor en los latifundios que en los minifundios, en lo referente a la productividad de la tierra sucedía lo contrario. En los latifundios la producción promedio por trabajador agrícola resultó aproximadamente de cinco a diez veces mayor que en los minifundios, en tanto que la producción por hectárea de tierra agrícola era más o menos de tres a cuatro veces mayor en los minifundios en comparación con los latifundios (*op. cit.*: 25-27).⁶

Puesto que gran parte de la mano de obra rural se encontraba desempleada o subempleada y la tierra era relativamente escasa, desde una perspectiva desarrollista resultaba más importante elevar la productividad de la tierra que aumentar la productividad de la mano de obra. Quienes propusieron la reforma agraria argüían que podía aumentarse más fácilmente la productividad de la tierra si se redistribuía la tierra, en vez de hacer costosas inversiones en tecnología moderna que, además, podrían ocasionar el desplazamiento de la mano de obra. Asimismo, era probable que la reforma agraria tuviera un efecto mucho más favorable en la distribución del ingreso que en la importancia exclusiva atribuida a la tecnología moderna.

La tenencia de la tierra y la estructura laboral habían tenido que cambiar antes de aplicarse las reformas agrarias. En el cambiante clima político de los años cincuenta y sesenta, los terratenientes previeron la posibilidad de que la reforma agraria se legislara y tomaron medidas evasivas. Con el objeto de evitar la expropiación, algunos terratenientes redujeron el tamaño de sus propiedades al subdividir las entre los miembros de la familia o mediante la venta de alguna porción de ellas. Además, con

⁶ Los datos reflejan la situación prevaleciente durante los años cincuenta y los primeros años de los sesenta.

dos medidas intentaron reducir la presión interna que ejercía la mano de obra rural por la expropiación: reducir la cantidad de quienes arrendaban la tierra y sustituir a los trabajadores permanentes por otros que recibieran pago por temporada. Mediante estas acciones, los terratenientes tenían como objetivo reducir la presión interna por tierra que ejercían quienes la arrendaban, los cuales —como productores agrícolas— ansiaban aumentar la tierra que rentaban y reducir los pagos por este concepto. En comparación con los trabajadores permanentes asalariados, los que recibían pago por temporada tenían menos derechos y se les podía despedir o retirar más fácilmente, según el caso. La mecanización permitió a los terratenientes reconstituir la composición de su mano de obra y reducirla considerablemente, con lo cual debilitaron las presiones internas que había en el sentido de una redistribución de la tierra y salarios más altos.

Como se señaló anteriormente, la mera amenaza de una reforma agraria puede precipitar la ruptura y capitalización de la hacienda. La legislación de la reforma agraria por lo general exentó a las que tuvieran un tamaño menor a cierto establecido y, en algunos casos, a las modernas y eficientes que rebasaban dicho límite. Los terratenientes intentaron evadir la expropiación mediante la subdivisión y modernización de sus propiedades. Los criterios de eficiencia aplicados a menudo hacían referencia a que hubiera maquinaria y se recurriera a mano de obra asalariada en vez de a la mano de obra de quien arrendaba la tierra. Las tenencias eran particularmente mal vistas pues se les consideraba parte de un régimen de trabajo feudal y opresivo.

El sector agrícola capitalista de tamaño mediano también se expandió, particularmente en los países donde la legislación de la reforma agraria permitió a los terratenientes conservar parte de sus propiedades después de la expropiación; es decir, cuando tenía derecho a una “reserva”, como sucedió en Chile. Por lo general los terratenientes conservaron la parte medular de la hacienda, la cual comprendía la tierra de mejor calidad y las principales construcciones. Además, a menudo conservaron su ganado y su maquinaria agrícola que, por estar concentrada en un rancho de menor tamaño, mejoró tanto la razón entre capital y tierra como la de capital y mano de obra.

4. CAUSAS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA

Las reformas agrarias de mayor alcance han tendido a ser resultado de revoluciones sociales. Tal fue el caso de las que tuvieron lugar en México (1910), Bolivia (1952), Cuba (1959) y Nicaragua (1979). No obstante, los gobiernos electos también emprendieron reformas agrarias radicales, como sucedió en Chile durante las administraciones de Frei (1964-1979) y Allende (1970-1973), o incluso los regímenes militares, como fue el caso de Perú durante el gobierno del general Velasco Alvarado (1969-1975). Reformas agrarias de menores alcances en lo referente a la extensión de tierra expropiada y la cantidad de campesinos que resultaron beneficiados fue-

ron llevadas a cabo en gran medida por gobiernos civiles en el resto de América Latina. La excepción más notable es Argentina, donde hasta la fecha no ha tenido lugar una reforma agraria ni ha formado parte de la agenda política. La peculiaridad del caso argentino se explica en parte por la relativa importancia que tuvo la agricultura familiar y las haciendas capitalistas de mediano tamaño, así como por el grado de urbanización relativamente alto. Paraguay y Uruguay tuvieron programas de colonización, pero en ninguno de los dos países ha tenido lugar una reforma agraria de trascendencia.

Las reformas agrarias por lo regular han sido resultado de cambios políticos producidos desde arriba. Aunque en algunos ejemplos tales cambios eran respuestas a las presiones sociales ejercidas desde abajo, sólo unas cuantas reformas agrarias de América Latina fueron consecuencia directa de levantamientos de campesinos. Las fuerzas sociales urbanas e incluso las internacionales —como en el caso de la Alianza para el Progreso— desempeñaron un importante papel para dar lugar a la reforma agraria. Aunque el campesinado no constituía una fuerza social de importancia detrás de la legislación de la reforma agraria, sí influyó de manera considerable en el proceso mismo. Así pues, las zonas donde la protesta rural fue más fuerte por lo regular recibieron mayor atención por parte de los organismos que ponían en práctica la reforma agraria.

Los gobiernos tecnocráticos y reformistas, en su intento por modernizar a la agricultura e integrar al campesinado, a menudo dieron inicio a la reforma agraria. No es de sorprender que tuvieran que hacer frente a la oposición de los terratenientes, quienes en algunas ocasiones lograron detenerla o revertirla. Las reformas agrarias son procesos sociales cuyas consecuencias no buscadas pueden reorientar el propósito inicial de la reforma agraria en el sentido de líneas radicales o conservadoras (aunque, por lo general, de este último tipo) o, en algunos ejemplos, sacarla del todo de su curso.

En Guatemala, la reforma agraria de 1952 del presidente Arbenz fue detenida abruptamente en 1954, cuando fue derrocado por una invasión armada que recibió apoyo del gobierno de los Estados Unidos. Las medidas de la reforma agraria de Arbenz, que habían expropiado aproximadamente una quinta parte de la tierra arable del país y que habían beneficiado a cerca de una cuarta parte del campesinado, fueron rápidamente revertidas (Brockett, 1989: 100). En Chile, la moderada reforma agraria de Frei que tuvo lugar en 1964-1970 alentó las demandas por parte del movimiento campesino que pedían la intensificación del proceso de reforma. La radicalización del movimiento campesino constituyó un factor que ayudó a Allende a ganar la presidencia en 1970. El radicalismo campesino, a su vez, empujó al programa socialista democrático de expropiación de Allende más allá de lo que originalmente se había planeado (Kay, 1978). El golpe militar de 1973 que siguió, y que reprimió y desarticuló al movimiento campesino, devolvió sólo una parte de la tierra expropiada a sus dueños anteriores. Pese al poder político del gobierno militar, no se atrevió a deshacer completamente la reforma agraria.

Al adoptar la reforma agraria, los gobiernos perseguían una variedad de objetivos. Uno de los más importantes —y el más primario de los tipos tecnocráticos de la reforma agraria— era una tasa más alta de crecimiento agrícola. Por tanto, sólo serían expropiadas las propiedades ineficientes, y las que mostraran una mentalidad más empresarial iban a ser estimuladas a modernizarse más. Se esperaba que menos tierra quedara ociosa, que los terrenos fueran cultivados más intensamente y, de ese modo, aumentara la producción agrícola. Otro objetivo económico (y social) era la equidad. Una distribución más justa del ingreso era considerada como facilitadora del proceso de industrialización por sustitución de importaciones al aumentar el mercado nacional para los productos industriales. Un sector agrícola más dinámico haría bajar los precios de los alimentos, generaría más divisas y crearía una mayor demanda para los productos industriales. Así pues, el objetivo económico subyacente era acelerar el proceso de industrialización del país.

Las reformas agrarias también tuvieron objetivos sociales y políticos. Al distribuir tierra a los campesinos, los gobiernos esperaban calmar los conflictos sociales que ocurrían en el campo y ganarse el apoyo político del campesinado. Mediante la redistribución de la tierra y las medidas que ayudaban a crear o reforzar a las organizaciones campesinas, los gobiernos aspiraban a incorporar al campesinado al sistema social y político. Pensaban que otorgar a los campesinos una participación en la sociedad iba a reforzar a la sociedad civil y al sistema democrático. Tipos más radicales de reformas agrarias tendieron en especial a organizar y movilizar al campesinado con el objeto de debilitar la resistencia que oponían los terratenientes a la expropiación.

Los gobiernos también tenían como propósito aumentar su apoyo entre la burguesía industrial, cuyos intereses económicos iban a ser estimulados aún más por la reforma agraria. Sin embargo, esto resultó más problemático dado que a menudo los industriales tenían vínculos cercanos con la clase terrateniente y temían que la movilización social que ocurría en el campo se extendiera a las zonas urbanas. Los lazos políticos entre terratenientes y burguesía urbana eran mucho más cercanos de lo que comúnmente se pensaba, y la burguesía por lo general ponía sus intereses políticos antes que las ganancias económicas a corto plazo. Sabían bien que las reformas agrarias podían ganar impulso propio y derramarse hasta alcanzar el disturbio urbano, lo cual intensificaría las exigencias de los trabajadores por salarios más altos, mejores condiciones de trabajo e incluso iba a conducir a plantear demandas por la expropiación de las empresas urbanas. La experiencia de la reforma agraria chilena constituye un buen ejemplo de tal situación. Las demandas cada vez mayores, así como la movilización de trabajadores rurales y urbanos fortalecieron la alianza entre la burguesía rural y la urbana, que incluía a algunos sectores de clase media. En Perú el progresivo gobierno militar de Velasco Alvarado emprendió una reforma agraria arrasadora con la expectativa de que iba a ayudar al proceso de industrialización del país. Empero, tampoco pudo ganar el apoyo de la burguesía industrial para tal proyecto de desarrollo y no logró persuadir a los terratenientes que habían sido objeto de expropiación de que invirtieran sus bonos de reforma agraria, pagados

como compensación por tierra expropiada, en negocios industriales. Dicha renuencia no era de sorprender dado que el gobierno estaba creando un sector de propiedad social en el cual el Estado controlaba a todas las empresas industriales y comerciales de importancia y permitía un grado de cierta participación de los trabajadores.

Aunque las reformas agrarias eran en gran parte instituidas desde arriba, una vez que la expropiación se había puesto en marcha los conflictos en el campo a menudo se acumulaban. Los campesinos demandaron una ampliación y profundización del proceso de la reforma agraria; los terratenientes se opusieron a tales demandas y ejercieron presión contra el gobierno (en algunos casos contra las fuerzas armadas) con el propósito de poner punto final a las acciones cada vez más atrevidas de los campesinos. Éste era particularmente el caso de las naciones en las cuales los partidos políticos y otras organizaciones se valieron de la apertura de la reforma en el sistema político del país para fortalecer a las organizaciones campesinas y apoyar su movilización social. El apoyo (o la falta de éste) proveniente de los partidos políticos que tenían su base en la ciudad, así como de grupos sociales urbanos, a menudo resultó fundamental para decidir el resultado del proceso de reforma.

5. ALCANCE DE LAS EXPERIENCIAS DE LA REFORMA AGRARIA

El alcance de la reforma agraria en América Latina varió enormemente tanto en lo que respecta a la cantidad de tierra expropiada como a la de campesinos beneficiados. En lo referente a extensión de tierras expropiadas, las reformas agrarias de Bolivia y de Cuba ocupan el primer lugar: aproximadamente cuatro quintas partes de la tierra agrícola del país fueron expropiadas. En México, Chile, Perú y Nicaragua fue casi la mitad de la tierra cultivable de la nación. En Colombia, Panamá, El Salvador y la República Dominicana se expropió entre una sexta y una cuarta parte (Cardoso y Helwege, 1992: 261). Una proporción más pequeña de tierra agrícola fue afectada por la reforma agraria en Ecuador, Costa Rica, Honduras y Uruguay (Comisión Económica para América Latina, CEPAL, y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, 1986: 22). En Venezuela, aproximadamente una quinta parte de la tierra resultó afectada por la reforma agraria, pero casi tres cuartas partes de ella habían pertenecido al Estado y básicamente en zonas por colonizar; así que la reforma agraria de Venezuela fue sobre todo un programa de colonización.

Cuba, Bolivia y México tuvieron la mayor proporción de campesinos y trabajadores rurales que resultaron beneficiados por la reforma agraria. En los dos primeros países, aproximadamente tres cuartas partes de las propiedades agrícolas fueron incorporadas al sector reformado; en tanto que en México la cifra fue de menos de la mitad. En Nicaragua, Perú y Venezuela la proporción de beneficiarios fue más o menos de un tercio; en El Salvador, del 25% y en Chile, de una quinta parte. En Panamá, Colombia, Ecuador, Honduras y Costa Rica el porcentaje de familias agricultoras que se beneficiaron con la redistribución de la tierra varió de apenas menos

de una décima parte a más de una décima parte de la cantidad total de familias agrícolas (Cardoso y Helwege, 1992: 261; y Dorner, 1992: 34). En otros países la proporción fue incluso menor.

El hecho de que las reformas agrarias con el mayor alcance fueran producto de revoluciones indica la importancia que tiene el asunto del poder político. Donde los terratenientes fueron derrotados y desplazados del poder, el alcance de la reforma agraria fue más amplio; empero, en algunos casos los terratenientes han podido revertir algunos o todos los beneficios de la reforma agraria que siguió a una revuelta política, tal como una contrarrevolución o un golpe de Estado.

Una vez iniciada, en ocasiones los campesinos han podido llevar el proceso de la reforma agraria más allá de lo que se pretendía o bien reorientarla según sus intereses. Por ejemplo, las comunidades agrícolas en Perú, que habían sido excluidas de la tierra en el sector reformado y que sólo podían beneficiarse de las ganancias generadas por las empresas reformadas, más tarde lograron acceso directo a la tierra proveniente del sector reformado. Puesto que fueron unas cuantas empresas reformadas las que lograron algunas ganancias y —dada la escasez de tierras en las comunidades campesinas y sus demandas tradicionales (real o imaginadas) por obtener tierra de las haciendas expropiadas—, su exigencia de una parte de las propiedades anteriores resulta comprensible. Después de violentos enfrentamientos entre los comuneros y la policía, cantidades considerables de tierra fueron transferidas de las empresas reformadas a las comunidades campesinas.

En Nicaragua los campesinos lograron ejercer presión sobre el gobierno sandinista para que adoptara una política de reforma agraria menos centralizada en el Estado que la que había concedido privilegio a las haciendas estatales desde 1979. Después de 1984, algunas empresas reformadas fueron transferidas directamente a los beneficiarios campesinos tanto en propiedad cooperativa como individual. Este cambio de política fue ocasionado también por el deseo de reducir la influencia de los “contras” entre el campesinado así como de estimular la producción de alimentos (Utting, 1992). Después de este cambio de política, la cantidad de tierra expropiada redistribuida a los beneficiarios campesinos en propiedad individual se triplicó del 8% en 1981-1984 al 24% en 1985-1988 (Enríquez, 1991: 91-92). Los beneficiarios campesinos también lograron un acceso más favorable a los escasos recursos, lo cual modificaba el ventajoso tratamiento original concedido a las haciendas estatales. No obstante, la guerra civil y el deterioro económico resultante que sufrió el país trajo como consecuencia que los campesinos siguieron teniendo frente a sí una situación compleja. En Colombia, Ecuador y actualmente en Brasil, los campesinos también han recurrido a la invasión de tierras, lo que resultó en expropiación y acceso a la tierra (Petras, 1997; Veltmeyer, 1997). Empero, tales invasiones de tierra carecieron del alcance y significación que tuvieron las de México, Chile y Perú.

Sin embargo, en muchos países latinoamericanos los campesinos no pudieron extender el proceso de expropiación ni evitar que los terratenientes impidieran o revirtieran el proceso. En la mayor parte de las naciones latinoamericanas, la reforma agraria siguió limitada en su alcance en función de la tierra expropiada y de los

campesinos beneficiados. Pese a un compromiso explícito con la reforma agraria y la agricultura campesina, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos aplicaron tímidas reformas agrarias y no lograron apoyar a la agricultura campesina en ninguna medida significativa. La retórica prevaleció a medida que los gobiernos eran o demasiado débiles para poner en práctica una reforma agraria de importancia o alentaban la intención soterrada de promover la agricultura capitalista. William Thiesenhusen (1995a), el decano entre los expertos sobre la reforma agraria en América Latina, capta bien esta realidad en el título de su libro que recientemente salió a la luz: *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*.

6. CARÁCTER COLECTIVISTA DEL SECTOR REFORMADO

Las formas colectiva y cooperativa de organización dentro del sector reformado resultaron, sorprendentemente, mucho más comunes de lo que el contexto capitalista de América Latina, con excepción de Cuba, nos haría esperar. En México, particularmente desde el gobierno de Cárdenas en la década de los treinta, el ejido ha dominado en el sector reformado. Los ejidos son un tipo colectivo de organización, aunque la agricultura se lleva a cabo en gran medida sobre la base de una granja. Hasta hace poco, era ilegal vender tierras ejidales. En Cuba, las granjas estatales predominaban desde los primeros días de la Revolución, y para mediados de los años ochenta la mayoría de los agricultores que trabajaban la tierra por su cuenta se habían unido a las cooperativas de producción. Éstas y las haciendas estatales constituían la organización agrícola dominante en el sector reformado chileno durante los gobiernos de Frei y Allende (1964 a 1973). Era el mismo caso de Perú durante la reforma agraria de Velasco Alvarado de 1969 hasta su gradual disolución en los años ochenta; en Nicaragua durante la Revolución sandinista de 1979 hasta 1990, y en El Salvador durante el régimen demócrata cristiano de 1980-1989, sólo una pequeña proporción de la tierra expropiada fue distribuida directamente como granjas campesinas familiares.

Una explicación importante del carácter estatista y colectivista de las reformas agrarias más importantes de América Latina radica en su estructura agraria heredada. Antes de la reforma, prevaleció la agricultura a gran escala en la forma de plantaciones, haciendas y estancias. Los gobiernos temían que subdividir estas grandes propiedades de tierra en granjas campesinas familiares conduciría a una pérdida de economías de escala, reduciría las ganancias en divisas puesto que los granjeros campesinos iban a cambiar de cosecha de exportación a producción de cosecha de alimento, dañaría las mejoras tecnológicas, limitaría la cantidad de beneficiados y aumentaría los problemas de los minifundios. Además, un sector colectivo reformado reducía los costos de subdivisión, permitía más control gubernamental directo sobre la producción y, en algunos casos, sobre la comercialización, amén de que podría propiciar la solidaridad interna. En los países que perseguían una senda socialista de desarrollo (como Cuba, Chile durante la administración de Allende, y

Nicaragua bajo los sandinistas), el interés colectivista estaba también sostenido por factores políticos e ideológicos. En algunos casos, formas colectivas de organización fueron consideradas como transitorias (Chile y El Salvador). A medida que los beneficiarios iban ganando experiencia empresarial y técnica se vislumbraba un proceso gradual de “descolectivización”.

Los encargados de formular las políticas de reforma agraria en toda América Latina subestimaron enormemente la importancia relativa que tenía la agricultura campesina —como la aparcería y las tenencias a cambio de servicio de mano de obra— dentro de las grandes propiedades de tierras. Los datos del censo nacional por lo general no podían registrar, o registrar con exactitud, la cantidad de empresas de campesinos que arrendaban la tierra dentro del sistema de haciendas (la “economía campesina interna”). Lo anterior condujo a subestimar las dificultades que planteaba organizar a la agricultura colectiva y la presión que los beneficiarios iban a ejercer dentro de la empresa colectiva para la expansión de su propia empresa familiar. Los nuevos administradores de las empresas reformadas del tipo colectivo —generalmente nombrados por el Estado— tenían mucha menos autoridad sobre los beneficiarios de la que habían tenido los terratenientes, y resultaron incapaces de evitar el deterioro gradual de la empresa colectiva que tuvo lugar desde dentro.

La influencia perdurable que dichas empresas —que antes de la reforma poseían grandes extensiones de tierra— tuvieron sobre la situación tiempo después resulta sorprendente. En este sentido, el carácter colectivista del sector reformado no debiera ser demasiado alabado puesto que casi siempre fue más aparente que real. Por ejemplo, en Perú aproximadamente la mitad de la tierra agrícola del sector reformado (granjas colectivas y estatales) era cultivada de manera individual. En Chile y en El Salvador la cifra fue de más o menos una quinta parte, y sólo en Cuba resultó mínima. Esto refleja los diversos grados de desarrollo capitalista y proletarización de la fuerza de trabajo agrícola en cada uno de dichos países antes de la reforma agraria.

Las diferencias entre tipos de propiedades —tales como plantaciones y haciendas— se reflejaban también en el carácter de las empresas posteriores a la reforma, como queda ilustrado en el caso de Perú. Antes de la expropiación, las grandes plantaciones costeras de azúcar fueron capitalizadas y empleaban en gran medida mano de obra asalariada, mientras las haciendas de las regiones montañosas —orientadas hacia el mercado interno— se apoyaban mucho más en la mano de obra de quienes arrendaban la tierra. Resultaba mucho más fácil establecer sistemas de administración centralizada y colectiva sobre las plantaciones azucareras expropiadas que en las haciendas de las regiones montañosas, y esto tuvo una influencia importante en el posterior proceso de “descolectivización”.

Un rasgo de las reformas agrarias de Cuba (1959 y 1963), que a menudo no se menciona, es el hecho de que el gobierno de Castro extendió la propiedad de los campesinos al dar títulos de propiedad aproximadamente a 160 000 arrendatarios, aparceros y ocupantes ilegales. Antes de la Revolución, los agricultores que eran campesinos ascendían sólo a unos 40 000 (Ghai, Kay y Peek, 1988: 10, 14). La agricultura de Cuba estuvo dominada por plantaciones azucareras, y la mano de obra

agrícola era en su mayor parte proletaria. Una gran proporción de quienes cortaban la caña de azúcar por temporada provenía de zonas urbanas. El sector de la plantación fue tomado por el Estado sin mayores dificultades. Con el tiempo, las granjas estatales fueron amalgamadas en unidades incluso más grandes, con lo cual se volvieron complejos agroindustriales gigantescos bajo control directo de la Secretaría de Agricultura o de la del Azúcar. Los cubanos encargados de formular la política creían profundamente en aquello de “grande es bello”. No fue sino hasta dos décadas después de la Revolución que el liderazgo cubano se lanzó en una campaña a favor de la cooperativización de los agricultores que eran campesinos. Fueron estimulados a integrar las Cooperativas de Producción Agropecuaria o CPA puesto que se habían resistido a unirse a las granjas estatales; y, en una década, más de dos terceras partes de todos los agricultores que eran campesinos ya lo habían hecho. Era evidente que las CPA estaban superando en su desempeño a las granjas estatales (Kay, 1988b) y llegaron a constituir un ejemplo para estas últimas, lo cual condujo finalmente a su transformación, como se analizará más adelante.

7. REPERCUSIONES QUE TUVIERON LAS REFORMAS AGRARIAS

El éxito o el fracaso que tuvieron las reformas agrarias es tema de mucha controversia. Hasta la fecha se han emprendido unas cuantas evaluaciones generales de las reformas agrarias e incluso en esos casos las respuestas no siempre son del todo claras, lo cual refleja la complejidad de la tarea. Las evaluaciones varían según los criterios aplicados, el peso concedido a cada uno de tales criterios y el periodo considerado. Una evaluación a largo plazo puede conducir a un resultado completamente distinto del de una llevada a cabo sobre un lapso menor. Puesto que el proceso de la reforma agraria es de suyo prolongado, una evaluación a largo plazo sólo puede abarcar tres o más décadas desde el principio. Aunque una perspectiva a largo plazo resultaría más apropiada, no deja de enfrentar dificultades dado que intervienen otros factores que influyen en las repercusiones causadas por el resultado de una reforma agraria. Es notablemente complicado atribuir un resultado particular al proceso que nos ocupa, más aún hacer una medición precisa de su efecto. Por tanto, cualquier evaluación formulada debiera tratarse con reservas.

Se puede evaluar a las reformas agrarias en términos económicos estrictos o en una función sistémica e institucional más amplia. Pueden ser evaluadas en relación con el efecto que tuvieron en el crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso, la pobreza y la participación sociopolítica, así como en el contexto más amplio del desarrollo. Evaluaciones más recientes han incluido las repercusiones que tuvieron las reformas agrarias sobre divisiones de género y sobre el entorno.

Aunque la reforma agraria puede ser un requisito para el desarrollo sustentable, no resulta una condición suficiente. La reforma agraria no debiera ser considerada una panacea para todas las calamidades que afligen a las economías rurales y a las sociedades latinoamericanas; empero, el entusiasmo de las campañas iniciales y

las propuestas de reforma agraria a menudo se consideraban bajo esta luz. Se pensaba que las reformas agrarias eran una manera de liberar al campesinado del sistema terrateniente con sus condiciones feudales y de explotación relacionadas. Se consideraban como una manera de lograr desarrollo rural equitativo que reduciría la pobreza rural. También se les consideraba fundamentales para facilitar el proceso de industrialización que luchaba en América Latina por expandir el mercado nacional y mitigar las restricciones aplicadas al tipo de cambio.

Dado que las reformas agrarias eran vistas como una panacea, resulta paradójico que los gobiernos no hubieran logrado aportar el apoyo financiero, técnico, organizativo e institucional de otro tipo, necesario para asegurar su éxito. En muchos casos la continuación de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, así como la persistente discriminación contra la agricultura en función de la política de precios, comercio y crédito hicieron que la tarea de crear un sector de reforma agraria viable resultara imposible. Es evidente que los errores de diseño y puesta en práctica de las reformas agrarias también contribuyeron a que finalmente terminaran deshaciéndose.

La mayor parte de las reformas agrarias no logró cumplir las expectativas por una variedad de motivos. En algunas ocasiones, la reforma agraria fue aplicada de una manera algo desganada por gobiernos que, por propósitos políticos nacionales o extranjeros, aparentaban estar de acuerdo con ella ya fuera con intenciones electorales o para recibir ayuda proveniente de organismos internacionales. En otras ocasiones, la feroz oposición política proveniente de los terratenientes, a veces con el apoyo de sectores de la burguesía, aplicaba con restricciones las reformas.

7.1 Producción agrícola

Los efectos que tuvo la reforma agraria sobre la producción agrícola han sido de diversa índole. En México la producción agrícola aumentó 325% de 1934 a 1965, la mayor tasa en América Latina durante este periodo, aunque fue resultado del impulso que dio el gobierno de Cárdenas a la reforma agraria y de las medidas de apoyo que se otorgaron al desarrollo agrícola. A partir de ese momento, el desempeño agrícola mexicano ha sido malo (Thiesenhusen, 1995a: 41). No obstante, la investigación ha mostrado que la agricultura dentro del sector de reforma del ejido—que se encuentra abrumadoramente organizado en lotes familiares individuales—resulta tan rendidora como la de las granjas de tamaño equivalente en el sector privado (Heath, 1992). Sin embargo, el sector más dinámico en la agricultura mexicana está constituido por agricultores privados a mediana y gran escala. Durante las pasadas décadas, ellos han sido los principales beneficiarios de la política gubernamental que ha favorecido a la agricultura comercial y ha dado poco apoyo a los beneficiarios de la reforma. La considerable inversión que el gobierno ha hecho en la irrigación y en la aportación de créditos subsidiados ha favorecido principalmen-

te a los agricultores grandes y a la agricultura de exportación, al mismo tiempo que ha descuidado al sector del ejido que produce alimentos.⁷

En Bolivia, la producción agrícola puesta en el mercado en los años que siguieron inmediatamente a la reforma agraria declinó a medida que los beneficiarios de la reforma aumentaron su propio consumo de alimentos. En lo que respecta a la producción, algunos sostienen que sus niveles se mantuvieron, mientras que otros arguyen que le tomó más de una década alcanzar el nivel que tenía antes de la Revolución (Thiesenhusen, 1995a: 64). Tiempo después, gran parte del crecimiento de la agricultura fue logrado mediante la colonización de las tierras bajas orientales, proceso alentado por el Estado y diseñado para impulsar a la labranza comercial y a la agricultura dedicada a la exportación.

En Chile, la reforma agraria tuvo inicialmente un efecto muy favorable en la producción agrícola, la cual aumentó a una tasa promedio anual de 4.6% entre 1965 y 1968, tres veces más rápido que en las dos décadas anteriores (Kay, 1978). Sin embargo, el crecimiento se hizo más lento en los dos últimos años de la administración de Frei. Durante el gobierno de Allende, la producción aumentó significativamente en el primer año, se estancó durante el segundo y declinó drásticamente en 1973 como resultado de revueltas sociopolíticas y escaseces de productos (*ibid.*). Se calcula que gran parte del aumento inicial que tuvo lugar en la producción agrícola provino del sector agrícola comercial, sobre todo de las reservas. No es de sorprender dado que los terratenientes a menudo conservaron la mejor tierra y los mejores equipos de labranza, lo cual les permitió intensificar la producción. El sector reformado se desempeñó razonablemente bien en un principio y recibió gran cantidad de apoyo gubernamental en forma de créditos, ayuda técnica, facilidades de comercialización, mecanización y así por el estilo. No se trata de logros de poca monta puesto que los terratenientes habían descapitalizado sus propiedades antes de la expropiación. Sin embargo, a medida que el proceso de expropiación iba en ascenso y drenaba los recursos administrativos y económicos del Estado, el sector reformado hacía frente a problemas cada vez mayores. Los conflictos internos de organización comenzaron a aumentar a medida que los beneficiarios dedicaban más tiempo a sus lotes particulares que a la empresa colectiva.

En Perú la reforma agraria no aumentó la producción agrícola del bajo nivel en que se encontraba. La tasa de crecimiento del 1.8% de 1970 a 1976 fue similar a la tasa promedio prevaleciente antes de la reforma en los años sesenta (Kay, 1982: 161). Durante el periodo de 1970 a 1980 la tasa de crecimiento promedio anual que presentó la agricultura fue negativa, es decir: -0.6% dado que el país había sido afectado por la sequía en 1978 y por una grave recesión económica a finales de los años setenta, que tuvo repercusiones negativas para la agricultura (Economic

⁷ Sólo durante 1980-1981 el gobierno mexicano intentó revigorar a la agricultura campesina y a los ejidos al emprender una política de autosuficiencia en los alimentos (Sistema Alimentario Mexicano, o SAM) financiada por el influjo de petrodólares y el auge en las ganancias que México recibía por concepto de las exportaciones de petróleo.

Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC, 1993: 76). Durante la década de los ochenta la agricultura se recuperó y creció 2% al año, aunque la cifra seguía por debajo del crecimiento poblacional, el cual aumentaba 2.2% al año (Inter-American Development Bank, IDB, 1993: 261, 267). El sector reformado, plagado de conflictos internos entre administradores y beneficiarios nombrados por el gobierno, era en parte culpable de este bajo desempeño. El Estado empeoró las cosas por no lograr aportar recursos o adecuar el adiestramiento técnico a los beneficiarios y por su continua adhesión a una política de alimentos baratos que redujo las utilidades que rendía el sector reformado. Asimismo, las empresas reformadas padecieron invasiones de tierras por parte de las comunidades campesinas de las regiones montañosas, así como las acciones violentas del movimiento guerrillero "Sendero Luminoso" en los años ochenta.

En Nicaragua una serie de factores conspiraron en contra del éxito económico de la reforma agraria de 1979. En la década anterior a la reforma agraria la agricultura había estado estancada. Después de la reforma agraria de los años ochenta, la producción agrícola descendió en promedio -0.9% anual (IDB, 1993: 267). El conflicto armado entre los "contras" y el gobierno causó graves daños a la producción. Otros factores que contribuyeron fueron la inseguridad en la tenencia de la tierra, la cual inhibió la inversión por parte de los campesinos privados, la matanza generalizada de ganado por parte de los granjeros que temían ser expropiados, las escaseces de mano de obra, la alteración en el sistema de comercialización y, en último lugar mas no en orden de importancia, la mala administración de las empresas reformadas (Enríquez, 1991).

En El Salvador, la reforma agraria de 1980 fue puesta en vigor durante un periodo de guerra civil que llegó a su fin en 1992 (Seligson, 1995; Paige, 1996). El producto interno bruto descendió -0.4% al año mientras la agricultura cayó -0.7% anual en los años ochenta (IDB, 1993: 263, 267). La opinión generalizada de que la agricultura individual es superior a la colectiva no es compartida en El Salvador. Los rendimientos logrados por la tierra colectiva de las cooperativas productoras del sector reformado a menudo resultaban mayores que las que se obtenían en terrenos familiares dentro o fuera del sector reformado (Pelupessy, 1995: 148).

7.2 Distribución del ingreso, empleo y pobreza

Las ganancias en la distribución del ingreso provenientes de las reformas agrarias son también menores que las anticipadas. Los efectos redistributivos son mayores si se expropia y se distribuye más tierra a una proporción más grande de población rural, sobre todo a la rural pobre. Cuanta menos compensación se pague a los terratenientes y menos tengan que pagar los beneficiarios por la tierra —sobre todo si en ellos están comprendidos los pobres rurales—, mayor será el efecto de la redistribución. De manera similar, una reforma agraria ejerce un efecto redistributivo mayor en países que tienen una economía y una población rurales relativamente grandes. El efecto que tiene la redistribución también recibe una gran influencia de la polí-

tica social y del desempeño de la economía en su conjunto. En Cuba, por ejemplo, las consecuencias que tuvo la reforma agraria en la redistribución fueron mucho mayores que en Ecuador. Lo anterior se debió no sólo a que la reforma agraria resultó mucho menos trascendente en este último país, sino a que las políticas sanitarias y educativas en Cuba tuvieron como objetivo principal a los pobres del campo. En Perú, se calcula que la reforma agraria de Velasco redistribuyó sólo 1-2% del ingreso nacional mediante transferencias de tierra dirigidas a aproximadamente una tercera parte de las familias campesinas (Figuroa, 1977: 160). Los trabajadores dedicados a la zafra en la costa —de por sí los trabajadores rurales mejor pagados— sacaron los mayores beneficios, mientras que los comuneros —el grupo más numeroso y más pobre del campesinado— recibieron los menos (Kay, 1983: 231-232).

El efecto positivo inicial de redistribución que tuvieron muchas reformas agrarias en América Latina a menudo fue anulado por el bajo desempeño que mostrara el sector reformado (colectivo o privado) así como por factores macroeconómicos tales como términos internos desfavorables de comercio y política de tipo de cambio. Si la agricultura y la economía se encuentran estancadas, todo lo que queda por redistribuir es la pobreza. Además, al excluir a los segmentos más pobres de la población rural —miembros de las comunidades campesinas, propietarios en pequeño de minifundios y trabajadores temporeros—, a partir de la redistribución de tierras muchas reformas agrarias acentuaron la diferenciación socioeconómica entre el campesinado. Los trabajadores que arrendaban la tierra, así como los trabajadores asalariados permanentes (quienes por lo general se convertían en miembros, en toda la extensión del término, del sector reformado) en ocasiones prosiguieron la práctica terrateniente de emplear mano de obra temporera externa a la que se le pagaba un salario bajo, o se le rentaban pasturas u otros recursos del sector reformado a minifundistas y comuneros. De ese modo, quienes no eran miembros de dicho sector los consideraban los nuevos terratenientes. Éste era el caso particular de Perú, El Salvador y Nicaragua, pero también el de muchos otros países de América Latina.

El efecto de la distribución del ingreso causado por la reforma agraria depende también de su influencia sobre el empleo. En Perú se calcula que la tasa de empleo agrícola masculino se triplicó en la década siguiente a la reforma agraria peruana pero aún seguía creciendo sólo a un modesto 0.9% por año (Kay, 1982: 161). Los efectos del empleo neto de la reforma agraria chilena fueron también modestos a medida que el éxodo rural de migración continuó en ascenso. Las reservas empleaban menos mano de obra por hectárea que las otrora haciendas debido a su alto grado de capitalización. No obstante, una tendencia compensadora se daba en el sector reformado que empleaba más mano de obra por hectárea —sobre todo mano de obra familiar— que la propiedad anterior. Sin embargo, en algunas empresas de la reforma la cantidad de tierra cultivada descendió debido a la escasez de capital y de insumos, con lo cual se redujo el efecto del empleo.

Dado el registro desalentador de las reformas agrarias en relación con la producción agrícola, la distribución del ingreso y el empleo, la repercusión que tenga para mitigar la pobreza probablemente resultará marginal. Aunque los criterios de vida

generalmente mejoraron para los beneficiarios directos de la reforma agraria, se trataba generalmente de la sección más pobre de la sociedad rural. Como se mencionó anteriormente, entre los beneficiarios de las reformas agrarias (con la excepción de Cuba) no se incluía a los minifundistas, a los temporeros y a los comuneros o miembros de las comunidades indígenas, quienes representan la porción más considerable de los pobres del campo y, particularmente, de los desposeídos. No obstante, los mexicanos —y en cierta medida las reformas agrarias bolivianas— redistribuyeron tierra a las comunidades indígenas. En Perú, después de una década de protestas e invasión de tierras del sector reformado por parte de comuneros, ciertas porciones de tierra fueron transferidas a las comunidades indígenas. Cualquier ganancia resulta fácilmente mermada en periodos de crisis económica. Por ejemplo, cualesquiera que hayan sido las magras mejoras que hayan beneficiado a los pobres del campo en el periodo de la reforma agraria que comprende las décadas de los sesenta y los setenta, prácticamente se perdieron durante la llamada “década perdida” de los años ochenta, ocasionada por la crisis de la deuda de América Latina. Los cálculos de la pobreza en el campo varían debido a lo inadecuado de los datos de que se dispone, así como a las distintas metodologías y definiciones empleadas. En las mejores épocas, la pobreza permaneció constante en el campo durante los años ochenta, en detrimento de las mejorías logradas en las décadas anteriores (Feres y León, 1990: 149-150), aunque la frecuencia de destitución aumentó de 28 a 31% de las propiedades rurales (Altimir, 1994: 22-23). En las peores, la pobreza en el campo ascendió de 45% a más de la mitad de la población rural del continente (*The Economist*, 1993: 43).

7.3 Relaciones de género

En lo referente a reducir las inequidades prevalecientes en las relaciones de género, el saldo es negativo. La mayor parte de la legislación sobre la reforma agraria pasó por alto la posición de las mujeres y no las incluyó explícitamente como beneficiarias, no les otorgó títulos de propiedad ni las incorporó en los procesos clave administrativos y de toma de decisiones en las cooperativas, las granjas estatales y otras organizaciones que surgieron del proceso de la reforma. Incluso en Cuba, las mujeres sólo integraban una cuarta parte de los miembros de la cooperativa de producción y hasta se contaban en menos en las granjas del Estado (Deere, 1987: 171). En México las mujeres integraban 15% de los miembros del ejido; en Nicaragua y Perú, sólo 6% y 5% del contingente de la cooperativa, respectivamente (*idem.*). Se les excluyó como beneficiarias debido a factores jurídicos, estructurales e ideológicos. La disposición de que sólo un miembro de la propiedad podía ser beneficiario oficial —es decir un miembro de la cooperativa o el individuo a quien se otorgaba el título de propiedad—, tendió a discriminar a las mujeres en el supuesto de que los hombres eran la cabeza de la casa (Deere, 1985). La reforma agraria llevada a efecto en Chile reforzó el rol de los hombres como principales proveedores y sólo otorgó oportunidades limitadas a las mujeres de participar en la administración del sector

reformado, pese a cierta legislación en sentido contrario, como sucedió durante el gobierno de Allende (Tinsman, 1996).

7.4 La integración sociopolítica: participación y estabilidad

La mayor contribución que hicieron las reformas agrarias puede ubicarse en el estímulo dado a la construcción de la institución en el campo. Los gobiernos facilitaron la organización del campesinado en sindicatos y cooperativas de diversa índole, tales como asociaciones productoras, de comercialización y de crédito. Esto trajo como consecuencia un grado considerable de integración del campesinado en la economía, la sociedad y la política nacionales. Antes de la reforma, obstáculos insuperables impedían que los campesinos crearan sus propias organizaciones. Los partidos políticos comenzaron a disputarse el voto de los campesinos y extendieron sus redes a las zonas rurales donde, en el pasado, los partidos reformistas (y de ala izquierdista en particular) a menudo habían sido excluidos por la oligarquía terrateniente. Con la reforma agraria, la participación de los campesinos en la sociedad civil se amplió en gran medida. Muchos de ellos, especialmente cuando se les concedía un título de propiedad, consideraban que sólo en ese momento se habían convertido en ciudadanos del país. Al debilitar el poder de los terratenientes y de otros grupos dominantes en el campo, las reformas agrarias estimularon el surgimiento de una voz con mayor sonoridad en representación del campesino en los asuntos locales y nacionales. No obstante, la mayor presencia en organización y participación del campesinado no abarcó todas las categorías de campesinos ni todas las regiones del país. Hubo también reveses de los cuales, en algunos casos, hasta el presente los campesinos no han podido recuperarse.

Los programas de reforma agraria por lo regular iban acompañados de legislación o de otras medidas que promovían a las organizaciones campesinas. A menudo los gobiernos buscaban establecer organizaciones campesinas que extendieran y consolidaran su influencia en el campo, pero lograron mayores triunfos en ganarse la alianza de campesinos que pertenecían al sector reformado y quienes eran beneficiarios directos del patronazgo gubernamental. Sin embargo, no siempre pudieron conservar esa alianza. Algunas organizaciones campesinas llegaron a considerar el patronazgo del gobierno como un impedimento a la persecución de sus metas y buscaron un grado de autonomía al liberarse de la cooptación gubernamental.

En México la reforma agraria contribuyó claramente a la estabilidad del sistema político (aunque no necesariamente a su desarrollo democrático). Durante muchas décadas, el PRI logró cooptar al campesinado; empero, en años recientes su hegemonía ha sido desafiada por una gama de fuerzas políticas, y su dominio sobre el campesinado se ha relajado, como lo muestra la rebelión zapatista en el sureste de México. En Cuba, la reforma agraria de hecho reforzó el régimen de Castro dado que la reforma fue popular y benefició a una gran proporción de la mano de obra rural. En Bolivia, la reforma agraria (al conceder tierra a los campesinos amerindios) redujo

los conflictos sociales que había en el campo; la amenaza a la estabilidad política provino en gran medida de otras fuerzas sociales.

No obstante, a corto plazo las reformas agrarias han tendido a intensificar los conflictos sociales en el campo y en la sociedad en general. En Chile las huelgas y el despojo de tierras por parte de trabajadores agrícolas aumentó a medida que los campesinos se organizaron, ganaron en autoconfianza y tuvieron menos temores de sufrir represión. Los terratenientes ya no podían tan fácilmente despedir a los trabajadores agrícolas ni contar con una veloz retribución del Estado por un movimiento campesino que demandaba una aceleración y extensión del proceso de expropiación. Los conflictos intensificados en el campo contribuyeron al golpe de Estado militar que trajo como consecuencia el violento derrocamiento del gobierno de Allende y el fin del sistema democrático que había distinguido a Chile de la mayor parte de los demás países latinoamericanos.

La reforma agraria en Chile trajo consigo un mayor esfuerzo organizacional. Aunque en 1965 sólo 2 100 trabajadores rurales asalariados estaban afiliados a sindicatos agrícolas, la cifra ascendió a 140 000 en 1970 y a 282 000 para finales de 1972 (Kay, 1978: 125), lo cual significaba que más o menos cuatro quintas partes de todos los trabajadores agrícolas asalariados eran miembros de sindicatos, cifra inusualmente alta dentro del contexto latinoamericano. Después del derrocamiento de Allende, las organizaciones campesinas fueron debilitadas en tal medida que desde el final de la dictadura de Pinochet en 1990 han encontrado muy complicado rearmar su organización y recobrar su influencia.

En Perú, el gobierno militar de Velasco Alvarado estableció la organización campesina Confederación Nacional Agraria (CNA), mediante el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (Sinamos) como rival de la organización campesina autónoma, la Confederación Campesina del Perú (CCP), fundada en 1947. Sin embargo, la CNA se volvió cada vez más independiente de la tutela del gobierno y demandó un proceso de expropiación más radical, así como una mayor influencia en la administración de las empresas reformadas que en gran medida eran administradas por el Estado. Como resultado de la independencia y fuerza cada vez mayores de la CNA —la cual en un momento dado llegó a tener el doble de miembros de la CCP—, el gobierno la desintegró en 1978. Los conflictos entre beneficiarios de la reforma agraria y las comunidades campesinas (por las que los comuneros invadieron la tierra del sector reformado) desaparecieron cuando el gobierno transfirió cierta parte de la tierra del sector reformado a las comunidades campesinas. Aunque el movimiento guerrillero de Sendero Luminoso resultó en parte generado por la reforma agraria, no logró arraigarse en el campo e incluso menos en las regiones que tenían la actividad más intensa de reforma agraria.

En Nicaragua la reforma agraria sandinista ocasionó también un esfuerzo organizacional de mayor envergadura por parte del campesinado (Enríquez, 1997). El gobierno ayudó a establecer la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAC) en 1981, y para 1987 una quinta parte de todos los trabajadores agrícolas se le habían unido (Blokland, 1992: 154). Con el tiempo, la UNAC también se las arregló para

agenciarse un alto grado de autonomía respecto del Estado y sigue siendo la organización campesina y agrícola más importante del campo.

A menudo las reformas agrarias estuvieron restringidas en su alcance y obstruidas en sus metas por fuerzas de oposición o por mala administración gubernamental. Sin embargo, en los países donde la transformación agraria fue más profunda y donde la pobreza y la exclusión social fueron significativamente reducidos, la estabilidad social y la integración política están imponiéndose y facilitando el desarrollo económico. Por ende, es posible afirmar que —desde una perspectiva a más largo plazo—, hasta ahora las reformas agrarias han promovido una estabilidad social, así sea precaria, y han hecho una contribución muy considerable a la democratización de la sociedad. Pese a que las reformas agrarias constituyen un parteaguas en la historia de la sociedad rural en muchos países latinoamericanos, las causas radicales de la inestabilidad social y política seguirán prevaleciendo mientras persistan los niveles relativamente altos de pobreza rural y marginalización de los campesinos.

De lo anterior puede concluirse que las reformas agrarias aportan un marco para el crecimiento, la equidad y el desarrollo sustentable en la sociedad rural sólo cuando van acompañadas de políticas complementarias y medidas macroeconómicas apropiadas. Aunque claramente facilitadas por un entorno externo favorable, las transformaciones internas siguen siendo decisivas para determinar el resultado del proceso agrario. En vez de considerar a la reforma agraria una panacea, es mejor verla como instrumento de transformación (uno importante) para la consecución de dichos objetivos.

8. LA POLÍTICA REFERENTE A LA TIERRA EN EL PERIODO NEOLIBERAL

Los vientos neoliberales que soplan en toda América Latina (y de hecho en el mundo) desde los años ochenta han tenido consecuencias mayores para el sector rural. La ayuda agroindustrial y de comercialización así como la técnica, las empresas bancarias y otras estatales que proporcionaban una serie de servicios subsidiados a los agricultores y campesinos fueron privatizadas. Las reformas hechas en el régimen de comercio exterior y la eliminación de los controles de precios cambiaron los precios relativos y esto dio un incentivo a las exportaciones agrícolas. Los agricultores comerciales fueron los que mejor se adaptaron a las cambiantes circunstancias y explotaron algunas de las oportunidades provechosas de exportación, sobre todo en el terreno de las agroexportaciones no tradicionales. En contraste, los agricultores campesinos estaban mal equipados para hacer frente al reto neoliberal dada su tradicional desventaja en el mercado, que lejos estaba de ser un campo de juego sin baches. No obstante, una minoría de grupos campesinos pertrechados con mejores recursos, talentos empresariales, ventajas de ubicación (en lo referente a condiciones de mercado y agroclimáticas), o acceso a programas de desarrollo de empresas no gubernamentales, se ha adaptado con buenos resultados.

En lugar de la reforma agraria, el neoliberalismo favorece una política de tierra que hace hincapié en los mercados libres y en la seguridad de los derechos de propiedad. Se considera que un mercado de tierra activo y libre trae como consecuencia la distribución de tierra a los productores que pueden hacerla rendir más. La seguridad de la tenencia estimularía la inversión a largo plazo. Una gran proporción de agricultores campesinos, especialmente en las regiones de colonización, tenían títulos inciertos o carecían de ellos. Los organismos internacionales como el Banco Mundial y las ONG financiaron programas de registro de tierra y otorgamiento de títulos de propiedad por toda América Latina (Stanfield, 1985). Se señalaba que los derechos de propiedad seguros y transparentes facilitarían las transacciones de tierra y darían a los productores el acceso al crédito en el mercado financiero formal dado que iban a utilizar su propiedad como garantía.

Los liberales también favorecen los derechos de propiedad individual sobre los sistemas colectivos o comunales pues se considera que éstos conducen a una mayor eficiencia y a la transparencia del mercado. Así pues, estimularon a los gobiernos a introducir medidas que facilitan la privatización de tierra comunally trabajada de las comunidades campesinas indígenas así como la segmentación del sector colectivo reformado (Bretón, 1997; Zoomers, 1997). En algunos casos tales medidas liberales formalizaron un continuo desmadejamiento del sector colectivo reformado (y de acuerdos comunales dentro de las comunidades campesinas). Como resultado de la mala administración e inadecuado apoyo estatal, los beneficiarios se dieron a la búsqueda de soluciones individuales a los problemas colectivos, lo cual por lo general significaba expandir su propia economía campesina dentro del sector reformado. La agricultura colectiva encontró los problemas conocidos de incentivos inadecuados al trabajo individual y los trabajadores que eran ajenos al gremio. A los beneficiarios por lo regular se les pagaba el mismo salario, independientemente del desempeño en la realización de su labor. Algunos miembros ni siquiera se molestaban en presentarse a trabajar y muchos comenzaban a hacerlo durante menos de cinco horas al día. A menudo los controles laborales estaban relajados, y los recursos colectivos y los insumos con frecuencia eran mal usados o pasaban a ser propiedad individual. Los beneficios, si llegaban a materializarse, a menudo se redistribuían en vez de invertirseles. En ocasiones la administración se hallaba demasiado lejos, por lo que no consultaba ni hacía participar a los miembros de la colectividad en el proceso de toma de decisiones. Dicha presión sobre la agricultura colectiva fue exacerbada cuando los campesinos que vivían en comunidades campesinas indígenas o en zonas de minifundios, y a quienes se había dejado fuera del proceso de la reforma agraria, se apoderaban de las tierras.

Al instalarse los gobiernos liberales, ya fueran democráticos o militares, las granjas cooperativas, colectivas y estatales fueron desarticuladas. Bajo las reformas liberales y la "parcelización" del sector reformado, los antiguos campesinos que vivían en la hacienda, quienes se habían vuelto beneficiarios de la tierra de la reforma, ahora eran los nuevos dueños de una porción de tierra. El crecimiento de este nuevo grupo, conocido como "parceleros" por la porción de tierra o "parcela", se ha

extendido en gran medida al sector agrícola campesino en muchos países latinoamericanos. Chile fue el primero en iniciar dicho proceso a finales de 1973; Perú siguió de una manera más gradual desde 1980; Nicaragua, desde 1990; y México y El Salvador, a partir de 1992. Alguna tierra expropiada ha sido devuelta a los antiguos dueños (sobre todo en Chile); empero, la mayor parte de ella fue distribuida como parcelas en propiedad privada a miembros del sector reformado. En algunos países una porción considerable de miembros del sector de la reforma no pudieron asegurar una parcela y fueron a engrosar las filas del proletariado rural. Tal proceso de parcelización duplicó o incluso triplicó la zona de tierra que estaba bajo la propiedad del sector agrícola campesino. La medida en la cual esto conducirá al desarrollo de una vía del campesino hacia el capitalismo agrario queda por verse. Una buena proporción de campesinos que inicialmente logró acceso a un pedazo de tierra no pudieron mantener sus pagos ni financiar sus operaciones agrícolas y finalmente tuvieron que vender. El proceso de “campesinización” se ha vuelto amargo para muchos que tienen frente a sí una “campesinización empobrecedora” o una total “proletarización”.

En Chile, bajo la contrarreforma del gobierno militar de Pinochet, aproximadamente 30% de la tierra expropiada fue devuelta a los antiguos dueños; casi 20% fue vendida a particulares o a inversionistas de instituciones, y casi la mitad siguió en manos del sector reformado (Jarvis, 1992: 192). El sector reformado en sí fue subdividido en parcelas o unidades agrícolas familiares mediante un proceso de parcelización. Menos de la mitad de los beneficiarios originales no pudo obtener una parcela porque el tamaño del sector reformado fue reducido a la mitad mediante la contrarreforma y porque las parcelas fueron relativamente generosas, pues en promedio estaban constituidas por aproximadamente nueve hectáreas irrigadas base. Una hectárea irrigada base (hib) es una unidad de tierra de buena calidad, así que las parcelas que tenían tierra de mala calidad superaban las nueve hectáreas físicas y habitualmente variaban de una extensión entre 11 y 15 hectáreas. Por lo general las parcelas eran nueve veces más grandes que los minifundios. En la distribución de parcelas hubo una clara discriminación política contra los campesinos activistas que habían sido expulsados del sector reformado. Los parceleros tuvieron que pagar por la tierra que el Estado les había vendido en más o menos la mitad del valor que tenía en el mercado. Asimismo, en los siguientes años aproximadamente la mitad de los parceleros perdió su tierra puesto que no pudo cubrir sus deudas (las cuales había contraído para comprar la parcela), o carecía de capital, administración y experiencia en el mercado.

Una notable diferencia entre la estructura de tenencia de la tierra antes de la reforma (1965) y después de la contrarreforma (1986) en Chile es que el sector agrícola de 5 a 20 hib aumentó más de la mitad, mientras que el sector de más de 80 hib se redujo a menos de la mitad (Kay, 1993: 21). Este considerable crecimiento del sector agrícola de 5-20 hib, que en la actualidad comprende aproximadamente una cuarta parte de la tierra agrícola del país, se debe en gran medida al proceso de parcelización. Está integrado por campesinos medios y ricos, así como por peque-

ños agricultores capitalistas. La formación de reservas y la restauración parcial de tierras expropiadas a antiguos arrendadores ha conducido también a una considerable expansión de los agricultores capitalistas medianos y de los medianos a grandes (es decir, el sector agricultor de 20-80 hib), que comprenden casi la tercera parte de la tierra del país. Las grandes granjas de más de 80 hib tienen poco en común con la antigua hacienda y abarcan aproximadamente una cuarta parte de la tierra del país. El tamaño promedio de la granja en este sector es mucho más pequeño que la hacienda, pues se redujo de 235 a más o menos 125 hib (Jarvis, 1992: 201). Lo que es más importante, las relaciones sociales y técnicas de producción han sido transformadas del todo y en la actualidad son grandes granjas capitalistas completamente modernas. Muchas granjas capitalistas medianas y grandes cambiaron su patrón de producción a exportaciones agrícolas no tradicionales, que constituyeron la base del auge agroexportador de Chile que ha tenido lugar en las dos últimas décadas. Unos cuantos parceleros —no se diga los minifundistas— han podido embarcarse en producción agroexportadora y cosechar algunos beneficios de dicho auge (Murray, 1997).

En Perú, las cooperativas costeras de producción agrícola (salvo las cooperativas de la zafra), se subdividieron en parcelas o granjas familiares y fueron transferidas a miembros de la cooperativa. Las parcelas tenían por lo regular entre tres y seis hectáreas y en promedio, 4.5 hectáreas. En las regiones montañosas, parte de la tierra de las cooperativas fue transferida colectivamente a comunidades campesinas adyacentes (proceso denominado “redimensionamiento”), y otra parte fue distribuida como parcelas a particulares y miembros de la cooperativa.⁸ Se ha llevado muchos años legalizar este proceso tanto de transferencia de tierra como de atribución de títulos y actualmente sigue su marcha. Hasta la fecha, el proceso peruano de parcelización es el más grande en América Latina. El sector de tamaño de granja por debajo de las 10 hectáreas, del cual una parte considerable está constituida por parcelas, controla en el presente más o menos la mitad de la tierra agrícola de Perú y aproximadamente dos terceras partes del ganado del país (Eguren, 1997: 132). Empero, falta de recursos financieros, entre otros factores, impiden considerablemente el desarrollo del sector agrícola parcelero.

Así pues, la reforma agraria y la desintegración del sector reformado que le siguió dieron lugar a una estructura agraria más compleja. Redujo y transformó el sistema de latifundios y aumentó el sector campesino, así como el sector comercial de la granja mediana y mediana a grande. La descolectivización también aumentó la heterogeneidad entre el campesinado a medida que las tendencias niveladoras de la agricultura colectivista han ido desapareciendo. Después de la introducción de las políticas neoliberales, el sendero del agricultor comercial hacia el capitalismo agrario se está imponiendo. Los agricultores capitalistas son los que reciben los benefi-

⁸ Sin embargo, algunas de las cooperativas dedicadas al ganado en gran escala en las regiones montañosas del centro del país no han sido todavía subdivididas.

cios de la liberalización de la tierra, la mano de obra y los mercados financieros, la mayor apertura de la economía a la competencia internacional, el nuevo impulso a las exportaciones y el retiro de las medidas de apoyo al sector campesino. Su tierra, capital y recursos técnicos más amplios, sus mejores vínculos con los mercados nacional y sobre todo internacional así como su mayor influencia en la política agrícola garantizan el que tengan más capacidad que los granjeros campesinos de explotar las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados.

Cuba no ha quedado incólume ante el consenso neoliberal. La desaparición de la Unión Soviética y la transición de los otrora países socialistas de un sistema planificado a uno de mercado significa que Cuba ha tenido también que hacer algunos ajustes, aunque todavía dentro de su sistema socialista. Se han aportado grandes oportunidades e incentivos económicos para los granjeros campesinos y las cooperativas productoras. En 1994 se introdujeron los mercados agrícolas privados; en ellos los precios no son controlados por el Estado, y ahí los productores pueden vender cualquier superávit de producción que quede después de haber cubierto su cuota al mercado del Estado (Douzant-Rosenfeld, 1997). Dado el logro mayor del sector de la cooperativa desde finales de 1993, el enorme sector agrícola estatal está siendo descentralizado en unidades de administración tipo cooperativa mediante la creación de Unidades Básicas de Producción Cooperativa, o UBPC. Los miembros de éstas negocian sus planes de producción con el Estado, pero son dueños de lo que producen y pueden distribuir cualesquier rendimientos entre sí. El sector de la granja cooperativa es ahora mucho más importante que el sector agrícola estatal, que alguna vez poseyó cuatro quintas partes de la tierra del país. Hay indicios de que las UBPC han mejorado considerablemente el rendimiento de las antiguas granjas del Estado (Deere, 1995).

9. CONCLUSIONES

El efecto que tuvieron las reformas agrarias sobre la producción agrícola, la pobreza rural, la distribución del ingreso y la participación social y política resulta, en el mejor de los casos, de muy variada índole. No obstante, los cambios institucionales que acarrearón consigo han contribuido indudablemente al desarrollo capitalista. La tierra y los mercados de mano de obra se han vuelto más flexibles y las oportunidades de inversión en la agricultura han mejorado, por lo cual han aumentado la capacidad de respuesta de la agricultura a la política macroeconómica y a las fuerzas globales del mercado. El legado principal de la reforma agraria radica en parte en haber acelerado la caída de la oligarquía terrateniente y en haber retirado los desechos institucionales que impedían el desarrollo de los mercados y la plena comercialización de la agricultura, aunque después de haber desarticulado al sector reformado. Así pues, los principales ganadores han sido los agricultores capitalistas. Aunque una minoría de campesinos obtuvo algunos beneficios, para la mayoría la promesa de la reforma agraria sigue sin cumplirse.

La pobreza, la exclusión y la carencia de tierra, o casi, siguen siendo la realidad de todos los días en América Latina. El asunto de la tierra no ha sido resuelto aún, como lo ilustran claramente (Petras, 1997) el levantamiento chiapaneco en México (Burbach, 1994; Barkin, 1996) y la pugna por un pedazo de tierra que libra actualmente la masa de campesinos sin tierra en Brasil, cuya punta de lanza es el Movimiento sem Terra (MST). El gobierno de Cardoso prometió otorgar tierra a 280 000 familias campesinas. Hasta la fecha ha sido distribuida a más de 100 000 de ellas bajo la presión proveniente del MST y su campaña de apoderarse de propiedades seleccionadas y realizar demostraciones masivas (*The Economist*, 1997).

La época de las reformas agrarias de tipo radical, empero, ha terminado. Pese a los continuos argumentos por parte de académicos y activistas a favor de la reforma agraria (Lipton, 1993; Barraclough, 1994; Thiesenhusen, 1955b) así como al reciente surgimiento en los movimientos étnicos y campesinos de una demanda de redistribución de tierra en la región, ha habido un cambio de programas de reforma agraria intervencionistas y conducidos por el Estado a políticas de tierras orientadas al mercado. Paradójicamente, tales políticas de tierras han resultado demasiado impulsadas desde arriba por el Estado y los organismos internacionales. Así pues, las futuras intervenciones estatales en el sistema de tenencia de la tierra probablemente estarán confinadas a una política de tierras que se centre no en la expropiación sino en un impuesto progresivo a la tierra, asentamientos, colonización, mecanismos de transferencia de tierra y de financiamiento, mercados de tierra, registro, derechos de títulos así como de propiedad segura. Sin embargo, una gran variedad de investigaciones están indicando que tales políticas de tierras no han resultado la panacea prometida. Aunque los beneficios potenciales de derechos de propiedad claramente definidos pueden ser considerables dada la carencia de títulos de propiedad de aproximadamente la mitad de las familias rurales (Vogelgesang, 1996), el contexto económico y sociopolítico bajo el cual los pequeños agricultores están operando conspira en su contra. Hasta ahora la evidencia señala que todo lo que se logra es “modernizar la inseguridad” (Jansen y Roquas, 1998; Thorpe, 1997). Tiene que reconocerse que los títulos de propiedad que se basan en la costumbre así como los arreglos de arrendamiento en las comunidades rurales a menudo ofrecen mayor seguridad y flexibilidad a los campesinos que los esquemas de títulos de tierras del tipo del Banco Mundial. A fin de cuentas, los campesinos son quienes sacan la peor parte de tales proyectos de otorgamiento de títulos de propiedad debido tanto a la débil posición que tienen en el mercado como en el sistema político, el cual resulta incapaz de proteger sus derechos a la tierra (Shearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah, 1990; Stanfield, 1992; Carter y Mesbah, 1993; Vogelgesang, 1997).

Aunque la búsqueda de la reforma agraria continúa (Thiesenhusen, 1989), temas como los precios, los mercados, el crédito, la ayuda técnica, los salarios, la regionalización y la globalización actualmente ejercen una influencia fundamental en el desempeño agrícola y en el bienestar de los campesinos. Resulta vital para los trabajadores campesinos y rurales organizar y fortalecer a sus instituciones representativas de manera que puedan conformar y asegurar su futura sobrevivencia en un mundo

cada vez más dirigido por las fuerzas globalizadoras. Pese a que es improbable que vuelvan a aparecer las reformas agrarias de más envergadura, sobre todo del tipo colectivista, sin duda resulta prematuro afirmar que las actuales políticas de la tierra y las medidas neoliberales están anunciando el fin del problema agrario en América Latina, cuya solución requiere aún cambios en un sistema de tenencia de la tierra en el que priva la inequidad y la exclusión.

Traducción de Marcela Pineda C.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, O. (1994), "Income distribution and poverty through crisis and adjustment", *CEPAL Review*, núm. 52.
- Barkin, D. (1996), "The spectre of rural development", *NACLA Report of the Americas*, núm. 6.
- Barraclough, S. L. (1973), *Agrarian Structure in Latin America*, Lexington (MA), D. C. Heath.
- Barraclough, S. L. y A. Domike (1966), "Agrarian structure in seven Latin American countries", *Land Economics*, 42 (4).
- Barraclough, S. L. (1994), "The legacy of Latin America land reform", *NACLA Report on the Americas*, 28 (3).
- Blokland, K. (1992), *Participación campesina en el desarrollo económico. La Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua durante la Revolución sandinista*, Doetinchem, Paulo Freire Stichting.
- Borras, Saturnino Jr. (1997), "The Biringka strategy to land reform implementation: autonomous peasant mobilizations and state reformists in the Philippines", tesis de doctorado, La Haya, Graduate School of Development Studies, Institute of Social Studies.
- Bretón, V. (1997), *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en Los Andes: una introducción al caso ecuatoriano*, Lleida, España, Universitat de Lleida.
- Brockett, C. D. (1989), *Land, Power and Poverty: Agrarian Transformations and Political Conflict in Rural Central America*, Boston (MA), Unwin Hyman.
- Burbach, R. (1994), "Roots of the postmodern rebellion in Chiapas", *New Left Review*, núm. 205.
- Cardoso, E. y A. Helwege (1992), *Latin America's Economy: Diversity, Trends and Conflict*, Cambridge (MA), The MIT Press.

- Carter, M. y D. Mesbah (1993), "Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth?", *World Development*, 21 (7).
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (1963), *Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana*, Santiago, CEPAL (Documento preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL-FAO).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO (1986), *El crecimiento productivo y la heterogeneidad agraria*, Santiago, División Agrícola Conjunta CEPAL-FAO.
- Deere, C. D. (1985), "Rural women and state policy: the Latin American agrarian reform experience", *World Development*, 13 (9), pp. 1037-1053.
- Deere, C. D. (1987), "The Latin American agrarian reform experience", en C. D. Deere y M. León (comps.), *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, Boulder (CO), Westview Press.
- Deere, C. D. (1995), "The new agrarian reforms", *NACLA Report on the Americas*, 29 (2).
- DeWalt, B. R. y M. W. Rees con A. D. Murphy (1994), *The End of Agrarian Reform in Mexico: Past Lessons and Future Prospects*, San Diego (CA), Center for U. S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Dorner, P. (1992), *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Restrospective Analysis*, Madison (WI), University of Madison Press.
- Douzant-Rosenfeld, D. (1997), "L'approvisionnement alimentaire à Cuba: les producteurs entre l'état et le marché", *Cahiers Agricultures*, núm. 6, pp. 275-287.
- Duncan, K. e I. Rutledge (comps.), (1977), *Land and Labour in Latin America: Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Economic Commission for Latin America, ECLA (1968), *Economic Survey of Latin America 1996*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC (1993), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1992*, Santiago, ECLAC, Naciones Unidas.
- Eguren, F. (1997), "Viabilidad de la pequeña agricultura serrana", en J. Alfaro, A. Figueroa y C. Monge (comps.), *Pequeña agricultura en el Perú: presente y futuro*, Lima, Proyecto de Apoyo a ONGS, Perú, PACT.
- Enríquez, L. J. (1991), *Harvesting Change: Labor and Agrarian Reform in Nicaragua, 1979-1990*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Enríquez, L. J. (1997), *Agrarian Reform and Class Consciousness in Nicaragua*, Gainesville (FL), University Press of Florida.

- Feder, E. (1971), *The Rape of the Peasantry: Latin America's Landholding System*, Garden City (NY), Doubleday.
- Feres, J. C. y A. León (1990), "The magnitude of poverty in Latin America", *CEPAL Review*, núm. 41.
- Figueroa, A. (1977), "Agrarian reforms in Latin America: a framework and an instrument of rural development", *World Development*, 5 (1 y 2), pp. 155-168.
- Ghai, D., C. Kay y P. Peek (1988), *Land and Development in Rural Cuba*, Basingstoke y Londres, Macmillan.
- Goodman, D. y M. Redclift (1981), *From Peasant to Proletarian: Capitalist Development and Agrarian Transformations*, Oxford, Basil Blackwell.
- Grosso, P. (1966), "Agrarian reform and land settlement policy in Brazil—historical background", <<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/sustdev/LTdirect/LTan0006.htm>>
- Heath, J. R. (1992), "Evaluating the impact of Mexico's land reform on agricultural productivity", *World Development*, 20 (5), pp. 695-711.
- Herrera, A., J. Riddell y P. Toselli (1997), "Recent FAO experiences in land reform and land tenure", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, núm. 1.
- Huber, E. y F. Safford (1995), *Agrarian Structure and Political Power: Landlord and Peasant in the Making of Latin America*, Pittsburgh (PA), Pittsburgh University Press.
- Interamerican Development Bank, IDB (1993), *Economic and Social Progress in Latin America: 1993 Report*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank, Washington, D. C.
- Jansen, K. y E. Roquas (1998), "Modernizing insecurity: the land titling project in Honduras", *Development and Change*, 29 (1), pp. 81-106.
- Janvry, A. de (1981), *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Janvry, A. de (1994), "Social and economic reforms: the challenge of equitable growth in Latin American agriculture", en E. Muchnik y A. Niño de Zepeda, *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura*, Santiago, Ministerio de Agricultura y Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrarios (ALCEA).
- Janvry, A. de y E. Sadoulet (1989), "A study in resistance to institutional change: the lost game of Latin American land reform", *World Development*, 17 (9), pp. 1397-1407.

- Janvry, A. de, G. Gordillo y E. Sadoulet (1997), *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses, 1990-1994*, San Diego (CA), Center for U. S.-Mexican Studies, University of California, San Diego/La Jolla.
- Jarvis, L. S. (1992), "The unravelling of the agrarian reform", en C. Kay y P. Silva (comps.), *Development and Social Change in the Chilean Countryside: From the Pre-Land Reform Period to the Democratic Transition*, Amsterdam, CEDLA.
- Kay, C. (1977), "Review of 'Agrarian Reform and Agrarian Reformism'", comp. por D. Lehmann, *The Journal of Peasant Studies*, 4 (2), pp. 241-244.
- Kay, C. (1978), "Agrarian reform and the class struggle in Chile", *Latin American Perspectives*, 5 (3), pp. 117-140.
- Kay, C. (1980), "Relaciones de dominación y dependencia entre terratenientes y campesinos en Chile", *Revista Mexicana de Sociología*, 42 (2), pp. 751-797.
- Kay, C. (1981), "Political economy, class alliances and agrarian change in Chile", *The Journal of Peasant Studies*, 8 (4), pp. 485-513.
- Kay, C. (1982), "Achievements and contradictions of the Peruvian agrarian reform", *Journal of Development Studies*, 18 (2), pp. 141-170.
- Kay, C. (1983), "The agrarian reform in Perú: an assessment", A. K. Ghose (comp.), *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries*, Londres, Croom Helm y Nueva York, St. Martin's Press.
- Kay, C. (1988a), "The landlord road and the subordinate peasant road to capitalism in Latin America", *Études Rurales*, núm. 77, pp. 5-20.
- Kay, C. (1988b), "Cuban economic reforms and collectivisation", *Third World Quarterly*, 10 (3), pp. 1239-1266.
- Kay, C. (1993), "The agrarian policy of the Aylwin government: continuity or change?", en D. E. Hojman (comp.), *Change in the Chilean Countryside: From Pinochet to Aylwin and Beyond*, Basingstoke y Londres, Macmillan.
- Lehmann, D. (1978), "The death of land reform: a polemic", *World Development*, 6 (3), pp. 339-345.
- Leite, T. de Souza (1994), "Agrarian reform and development in Brazil: re-opening a debate in a time of crisis", *Working Paper Series*, núm. 176, La Haya, Institute of Social Studies.
- Lipton, M. (1993), "Land reform as commences business: the evidence against stopping", *World Development*, 21 (4), pp. 641-657.
- Murray, W. E. (1977), "Competitive global fruit export markets: marketing intermediaries and impacts on small-scale growers in Chile", en R. N. Gwynne (comp.), *Agrarian Change and the Democratic Transition in Chile*, número especial del *Bulletin of Latin American Research*, 16 (1), pp. 43-55.

- Nsabagasani, Xavier (1997), "Land privatisation, security of tenure and agricultural production: the Ugandan experience", *Working Paper Series*, núm. 263, La Haya, Institute of Social Studies.
- Paige, J. M. (1996), "Land reform and agrarian revolution in El Salvador: comment on Seligson and Diskin", *Latin American Research Review*, 31 (2), pp. 127-139.
- Pelupessy, W. (1995), "Agrarian Transformation and Economic Adjustment in El Salvador, 1960-1990", tesis de doctorado, Holanda, Katholieke Universiteit Brabant.
- Petras, J. (1997), "The peasantry strikes back. Latin America: the resurgence of the left", *New Left Review*, núm. 223.
- Randall, L. (1996), *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Armonk (NY), M. E. Sharpe.
- Seligson, M. A. (1995), "Thirty years of transformation in the agrarian structure of El Salvador, 1961-1991", *Latin American Research Review*, 30 (3), pp. 43-74.
- Shearer, E. B., S. Lastarria-Cornhiel y D. Mesbah (1990), "The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research, theory and policy implications", *LTC Paper*, núm. 141, Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Spoor, M., comp. (1997), *The "Market Panacea", Agrarian Transformation in Developing Countries and Former Socialist Economies*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- Stanfield, D. J. (1985), "Projects that title land in Central and South America and the Caribbean: expectations and problems", *Land Tenure Center Paper*, núm. 126, Madison, LTC, University of Wisconsin.
- Stanfield, D. J. (1992), "Titulación de tierra: alternativa a la reforma agraria en un contexto de ajuste estructural", en H. Noé Pino y A. Thorpe (comps.), *Honduras: el ajuste estructural y la reforma agraria*, Tegucigalpa, Cedoh-Poscae.
- The Economist* (1993), "Mexico survey: rural revolution", 13 de febrero, pp. 10-12.
- The Economist* (1997), "Land rights, land wrongs", 26 de julio, p. 48.
- Thiesenhusen, W. C., comp. (1989), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston (MA), Unwin Hyman.
- Thiesenhusen, W. C. (1995a), *Broken Promises, Agrarian Reform and the Latin American Campesino*, Boulder (CO), Westview Press.
- Thiesenhusen, W. C. (1995b), "Land reform lives!", *The European Journal of Development Research*, 7 (1), pp. 193-209.
- Thorpe, A. (1997), "Adjustment, agricultural modernization and land markets: the case of Honduras", en M. Spoor (comp.), *The "Market Panacea"*, Londres, IT Publications.

- Tinsman, H. E. (1996), "Unequal uplift: the sexual politics of gender, work and community in the Chilean agrarian reform, 1950-1973", tesis de doctorado, Yale University.
- Utting, P. (1992), "The political economy of food pricing and marketing reforms in Nicaragua, 1984-1987", *The European Journal of Development Research*, 4 (2), pp. 107-131.
- Valdés, A. y A. Siamwalla (1988), "Foreign trade regimes, exchange rate policy and the structure of incentives", en J. W. Mellor y R. Ahmed (comps.), *Agricultural Price Policy for Developing Countries*, Baltimore (NJ), Johns Hopkins University Press.
- Valdés, A., E. Muchnik y H. Hurtado (1990), "Trade, exchange rate and agricultural pricing policies in Chile", *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, 2 vols., World Bank Comparative Studies, Washington (DC), World Bank.
- Veltmeyer, H. (1997), "New social movements in Latin America: the dynamics of class and identity", *The Journal of Peasant Studies*, 25 (1).
- Vogelgesang, F. (1996), "Property rights and the rural land market in Latin America", *CEPAL Review*, núm. 58.
- Vogelgesang, F. (1997), "Tierra, mercado y el Estado", borrador, Santiago, CEPAL.
- Zoomers, A. (1997), "Titulando tierras en los Andes bolivianos: las implicancias de la Ley INRA en Chuquisaca y Potosí", Amsterdam, CEDLA.