

CRÍTICA DE LIBROS

AKRAM-LODHI, A.H., BORRAS Jr., S.M. y KAY, C. (2007) *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalisation. Perspectives from developing and transition countries*. Routledge, Londres. xxi + 414 páginas.

Si un lector se aproxima a este libro con la perspectiva de encontrar en él un mero recorrido por la historia de las políticas de reforma agraria en un conjunto de países del Sur, posiblemente lo haga con el prejuicio de que se trata de un tema ya pasado de moda. No es éste, sin embargo, el espíritu de los autores del mismo, como refleja entre otras cosas su título, que no en vano huye de la expresión *land reform* (que aquí traducimos por ‘reforma agraria’). Éste es un libro sobre la lucha contra una pobreza que sigue siendo mayoritariamente rural, sobre como la reducción de la pobreza pasa –tal como reconocen los múltiples organismos internacionales- por el acceso a los recursos productivos, por el acceso a la tierra por parte de los pequeños agricultores de los países en desarrollo. No es pues un libro que remita a una visión ‘romántica’ o ideológicamente anticuada de la cuestión de la tierra en los países del Sur. Se trata de un texto sobre una temática vigente y relevante ya que, a pesar de que la etiqueta ‘reforma agraria’ parece haber quedado en desuso en ciertos ámbitos, no sucede lo mismo con los elementos que integran dichas políticas.

Con esta óptica de partida, el texto, editado por tres de los más destacados referentes internacionales sobre esta materia (Akram-Lodhi, Borras y Kay) recoge las contribuciones realizadas por un conjunto de investigadores a un seminario que tuvo lugar en 2005 en el Institute of Social Studies de La Haya. Estos trabajos analizan la historia de las reformas agrarias en diez países (Bolivia, Brasil, Filipinas, Vietnam, Armenia, Uzbekistan, Egipto, Namibia Etiopía y Zimbabwe) que ilustran la diversidad de modelos que han seguido estas políticas, una diversidad que permite un potente análisis comparativo. El esquema analítico, presentado en el capítulo inicial, va desgranándose a lo largo de los estudios nacionales para cristalizar en un capítulo final en el que los editores identifican lo que, a su jui-

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 231, 2012 (211-215).
Recibido diciembre 2011. Revisión final aceptada marzo 2012

cio, son las explicaciones de los fracasos de las reformas emprendidas, a la vez que iluminan cuáles habrían de ser las condiciones para una reforma agraria exitosa en su contribución a la disminución de la pobreza.

Así, el primer capítulo disecciona la historia de las reformas agrarias en torno a dos ejes narrativos que avanzan de la mano: un eje cronológico que pone de manifiesto el peso de los factores históricos en la formulación, la aplicación y el resultado de las reformas agrarias; y un eje geográfico que ilustra la enorme diversidad de los casos en los que se han aplicado políticas de esta naturaleza. Y ese recorrido se realiza en el seno de un esquema analítico que aborda los factores explicativos de esa historia y permite establecer un marco para la comparación entre países. Estos elementos de análisis (antecedentes históricos, factores que impulsan las reformas, instrumentos utilizados, resultados obtenidos) estructuran los capítulos que contienen los diez estudios de casos (de países), ilustrando esa diversidad bajo una misma perspectiva: la que contempla la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma no como simples factores de producción, sino atendiendo también a sus dimensiones social, cultural y política. Ello conduce a examinar de forma simultánea el papel del mercado, el Estado y la sociedad civil.

Los capítulos que analizan los diferentes estudios de caso parten de una perspectiva histórica que permite entender los factores que impulsan las reformas, así como los condicionantes que explican su funcionamiento y sus desiguales resultados. Todo ello de forma muy exhaustiva y detallada y movilizándolo una importante información cuantitativa, mucha de ella procedente de las propias administraciones nacionales, y con un análisis pormenorizado que lleva incluso a cuestionar el alcance real de las informaciones oficiales (ver por ejemplo el capítulo dedicado a Filipinas, de Borrás, Carranza y Reyes). En este sentido, otros capítulos sirven a los autores para resaltar la necesidad de una mayor cantidad de estudios de caso que analicen los impactos de las diferentes modalidades de reformas en la reducción de la pobreza (ver capítulo de Brasil, escrito por Deere y Medeiros).

El tema central del libro, y el criterio sobre el que se evalúan los casos de estudio, es la capacidad que han tenido las diferentes reformas agrarias

analizadas para contribuir de forma efectiva a la reducción de la pobreza rural. En este sentido los autores señalan el escaso alcance de la mayoría de las experiencias. La única excepción a esta conclusión general es el caso de Vietnam, donde una reforma sustentada en la liberalización de los derechos sobre las tierras –que habían sido previamente descolectivizadas- permitió la configuración de unidades productivas que pudieron aprovechar ciertas economías de escala, a la par que orientarse mucho más hacia los mercados. De menos alcance en la disminución de la pobreza habrían sido los resultados de las reformas emprendidas por Bolivia, Brasil, Egipto, Namibia o Filipinas, debido a los desequilibrios en el acceso a los factores de producción. Se extrae de estos países una de las conclusiones principales del libro: el hecho de que el desarrollo de las reformas tuvo lugar, en una mayoría de casos, en un escenario de creciente globalización neoclásica de las relaciones económicas y de los mercados de insumos y productos, lo que condicionó enormemente la capacidad de los distintos perfiles de productores de aprovechar las supuestas ventajas de la reasignación del recurso tierra. En un tercer nivel aparecen, peor parados por diferentes motivos, los resultados de las reformas en Armenia y Uzbekistan (en gran medida como consecuencia de los efectos iniciales de la caída de la URSS), Zimbabwe (por la combinación de una reorientación de la producción hacia la exportación y la (re)apropiación de tierras por parte de actores relacionados con la élite gobernante) y Etiopía (por la falta de un desarrollo tecnológico que permitiera incrementar las productividades).

La otra gran contribución del libro es que este análisis constituye una evaluación de las políticas emprendidas a partir del resurgimiento que las reformas agrarias experimentan en la década de los noventa. Unas reformas que responden en su mayoría al paradigma neoliberal dominante en la época, lo que lleva a emprender unas reformas muy sustentadas en el funcionamiento de los mercados de la tierra (programas de titularización en tierras comunales, privatización de propiedades estatales, promoción de arrendamientos o aparcería en propiedades privadas ‘ineficientes’ o reasignación de tierras mediante la compra a sus propietarios). La tónica general del libro refleja un posicionamiento crítico con el resultado de estos modelos en términos de equidad y pobreza. Lo que se desprende

de los estudios de caso y de los capítulos comparativos, es que la ineficacia de estas políticas no deriva tanto del planteamiento teórico en el que se sustentan, sino de no haber tenido en cuenta hasta qué punto las relaciones sociales y de propiedad pre-existentes han pesado en su desarrollo. De hecho, el único caso ‘exitoso’ que los autores señalan (Vietnam, una reforma market-led) se explica en gran medida por la conjunción de dos factores: el hecho de que, previamente a la reforma, los productores beneficiados por la misma ya gestionaban pequeñas explotaciones familiares, en régimen de aparcería; y que una mayoría de los acuerdos de compra-venta de tierras se realizaron en el seno de redes familiares o comunitarias, lo que redujo notablemente los costes de transacción.

Así, a partir de las lecciones aprendidas de este recorrido por algunas de las principales experiencias mundiales de reformas agrarias, los editores del libro (junto con T. McKinley) identifican las cuatro condiciones que, a su juicio, facilitan no sólo la aplicación de una reforma agraria, sino que además ésta contribuya a una transformación real de las relaciones sociales. En primer lugar, abogan por una política en la que los beneficiarios últimos (los campesinos y sus organizaciones) lideren y guíen el proceso. En segundo lugar, a pesar de ese protagonismo, debe ser un proceso auspiciado y apoyado por el Estado a través de instrumentos legales y ello requiere un Estado íntegro (independiente de las élites) y con la autoridad suficiente (capaz de movilizar los recursos fiscales necesarios). En tercer lugar, es necesario acompañar la reforma con otras intervenciones que contribuyan a un aumento de la productividad de la tierra y del trabajo, en la forma de acceso al crédito y a factores de producción o asistencia para el acceso a los mercados. Por último, y es en este punto donde los autores son menos precisos, las reformas agrarias deben enmarcarse en una estrategia más amplia de crecimiento y desarrollo. Es éste último aspecto, menos desarrollado en el libro, en el que posiblemente habría que situar el debate sobre el carácter último de las políticas sobre la tierra. Es decir, si las reformas agrarias, a estas alturas de la historia, deben abordarse desde una óptica de mera política social, o si por el contrario siguen siendo relevantes sus resultados en términos de eficiencia económica, así como cuál es el papel en el desarrollo económico nacional (e incluso en el debate sobre las perspectivas alimentarias globales) de las estructuras

productivas que emergen. Dos polos entre los que los autores se mueven con cierta ambigüedad, al igual que lo hacen con frecuencia numerosos organismos internacionales.

En cualquier caso, el libro es muy nítido en la que, a mi entender, es la principal conclusión del texto. En última instancia, la capacidad de las reformas agrarias de promover una reasignación del recurso tierra de manera que contribuya a la reducción de la pobreza depende fundamentalmente de la naturaleza de las relaciones Estado - sociedad, tanto en términos de la calidad de la interacción entre ambas esferas (por ejemplo, entendida como la receptividad del Estado a las demandas de los movimientos sociales), como de (in)dependencia de las élites. Con frecuencia, la falta de impacto de las reformas (o incluso sus resultados ‘contraproducentes’) deriva no tanto (aunque también) del diseño de la política, sino de su implementación, de los resquicios que permiten la apropiación, manipulación o neutralización de los procesos de reasignación de la tierra por parte de los grupos con más poder.

DIONISIO ORTIZ MIRANDA
Departamento de Economía y Ciencias Sociales
(Universitat Politècnica de València)