

RESEÑA

***LAND REFORM IN DEVELOPING COUNTRIES: PROPERTY RIGHTS AND
PROPERTY WRONGS, POR MICHAEL LIPTON, LONDRES: ROUTLEDGE, 2009***

Albert Berry

ALBERT BERRY*
Universidad de Toronto

Doi: [dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.09](https://doi.org/10.12804/esj16.1.2014.09)

Entre los expertos del desarrollo económico es común la opinión de que un sistema agrario equitativo compuesto de fincas familiares pequeñas es la mejor plataforma de despegue que un país puede tener para lograr un crecimiento rápido y equitativo. Frecuentemente se cita como ejemplo a Taiwán y su temprana reforma de la posguerra con respecto a la propiedad de la tierra. Sin embargo, siempre ha existido una brecha enorme entre el conocimiento de los expertos y las acciones de los políticos y de otros actores influyentes. Desde hace mucho tiempo la relación inversa (RI) entre el tamaño de la finca y la productividad de la tierra ha sido un elemento clave en el argumento de que tal distribución de la tierra puede ser equitativa (a corto y a largo plazo)¹ y a la vez promotora del crecimiento. Hace

* Profesor emérito de Economía de la Universidad de Toronto, Director de Investigación del Programa para América Latina y el Caribe en el Centro de Estudios Internacionales. Correo electrónico: berry2@chass.utoronto.ca. Esta reseña fue publicada en *Development and Change*, 2010.

¹ La equidad basada en la agricultura perdura a través de varios mecanismos que crean una inercia poderosa en el grado de desigualdad de cualquier sociedad. Esta es una inercia bien documentada en el mundo en desarrollo en décadas recientes y de hecho lleva a muchos a desesperar en cuanto a si la desigualdad en países en donde empezó a un alto nivel (como en el Brasil y Sudáfrica), podrá alguna vez, y cuándo, siquiera acercarse a la de los países en los que empezó a un nivel bajo (Taiwán, Vietnam, y, en menor grado, Costa Rica). En este momento los únicos países en desarrollo con base en el mercado cuyos coeficientes de Gini (para las distribuciones de ingresos personales o familiares) son o han sido probablemente menores que 0,35 aquellos que tuvieron reformas igualadoras de la tenencia de la tierra.

varias décadas este se convirtió en uno de los llamados hechos estilizados del desarrollo, es decir, hechos por lo general aceptados entre los expertos y puestos en duda por pocos, con frecuencia con base en argumentos débiles. No obstante, entre estos hechos el de la distribución de la tierra es probablemente el que menos ha hecho parte del proceso político. Detrás de la brecha entre el nivel de conocimientos y su implementación hay una historia larga y frustrante. En cuanto a conocimientos se refiere, el libro de Michael Lipton *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs* es el resumen más reciente y por mucho el más completo en cuanto a en dónde nos hallamos y hacia dónde debemos encaminarnos.

Por decir lo menos, este es un libro importante. Es el primer resumen, en muchos años, comprensivo y actualizado sobre los problemas relacionados con la reforma de la propiedad de la tierra en los países en desarrollo. En mi opinión constituye uno de los libros más importantes que se ha escrito sobre la agricultura de esos países. Esta conclusión la baso por igual en la extraordinaria amplitud de su cobertura y en la profundidad de su análisis, en lo oportuno de su publicación, como en lo crucial que es la reforma de la propiedad de la tierra para la reducción de la pobreza y de la inequidad (y para la salud de la sociedad de muchos países) y en la urgente necesidad de esgrimir argumentos contundentes en la lucha contra los opositores de esta reforma. En muchos círculos de política generalmente se cree que si la reforma de la propiedad de la tierra fue alguna vez un aspecto importante de la política en los países en desarrollo, ya ese no es el caso, que tal reforma es algo que no está ocurriendo y que no es necesario que ocurra. De acuerdo con este punto de vista, las ventajas de las operaciones de gran tamaño y sus correspondientes economías de escala han suplantado los méritos que los agricultores pequeños puedan haber tenido alguna vez en el mundo industrial y en el mundo en desarrollo. Para ver tales creencias reforzadas solo se necesita mirar algunos artículos recientes como el de la revista *The Economist* (agosto 26 de 2010) en el cual se presenta un resumen elogioso de lo que la agricultura de gran escala ha logrado en la región de Cerrado del Brasil y su aserción de que “como casi cualquier país agrícola grande, el Brasil está dividido entre las operaciones productivas gigantes y las fincas de aficionados”.² Desde hace muchos años hemos necesitado un

² En discusiones como esta raramente se define el concepto de “eficiencia” y cuando se hace

fuerte correctivo para puntos de vista semejantes que son, con frecuencia, seriamente perjudicados y erróneos. Este libro provee tal correctivo. Es lectura esencial para quien esté involucrado en cualquier etapa de la reforma de la propiedad de la tierra y para quien esté sopesando con mente abierta (y que entienda algo de microeconomía) las ventajas y desventajas de tal reforma.

El libro empieza (capítulos 1 y 2) con un examen exhaustivo de los objetivos de la reforma de la propiedad de la tierra y de las consideraciones económicas más generales que la rodean, incluyendo la relación inversa y la conexión entre la estructura de tamaños y la Revolución Verde y otros aspectos de la dinámica agrícola. Estas discusiones de trasfondo preparan el escenario para el examen de las reformas agrarias y de los sistemas de tenencia de la tierra y la manera como ambos están interrelacionados (capítulos 3 y 4). El capítulo 5, “El Lamentable desvío: la colectivización, la des-colectivización”, trata en detalle la triste y trágica distorsión de la transformación en la tenencia de la tierra emprendida en la Unión Soviética y en otras partes del mundo comunista. Posteriormente se le da una ojeada a la “nueva ola en la reforma de la tenencia de la tierra” (capítulo 6) y por último hay una estocada a fondo contra quienes dudan de la continuada importancia de tal reforma (capítulo 7, “La presunta muerte de la reforma de la tenencia de la tierra”).

En los países de bajos ingresos la economía agrícola y la pequeña finca tradicional pueden ser organismos complicados y el sólido entendimiento de ambos es un requisito esencial para un análisis adecuado de la reforma de la tenencia de la tierra. El profesor Lipton ya ha hecho contribuciones importantes con respecto al estudio de la agricultura en los países en desarrollo con su análisis sobre la racionalidad del campesino y la naturaleza y las causas de la aversión campesina al riesgo (Lipton, 1968); sobre la tendencia omnipresente en las políticas públicas a favor de las áreas urbanas y en contra de las áreas rurales (Lipton, 1977) y sobre el gran papel que han

por lo general la definición es errada. Tales definiciones destacan la alta proporción de la producción que se origina en las fincas grandes o la alta productividad del trabajo pero no se preocupan acerca de los impactos que ese tipo de agricultura tiene sobre el equilibrio general, v.g. en dónde conseguirán empleo los trabajadores que hubieran trabajado esta tierra ahora altamente mecanizada. Tal vez no es sorprendente que los escritos no académicos con frecuencia arguyen que más grande es mejor, pero no hay duda de que tales escritos influyen en la formación de la opinión de no-economistas y aun de algunos economistas.

desempeñado las nuevas semillas mejoradas en sacar de la pobreza a los agricultores pequeños y otros grupos (Lipton, 1989). Estas contribuciones involucran tres de los temas de desarrollo más importantes de los últimos cincuenta años. La reforma a la tenencia de la tierra (RTT) es el cuarto tema y el que en años recientes ha necesitado de la mayor atención. Esta hazaña académica no podría haberse logrado por comité sino por una persona que le ha dedicado años de esfuerzo a la tarea, tal como lo ha hecho el profesor Lipton.

Es de esperarse que un término de tan larga historia como el de 'reforma de la tenencia de la tierra' tenga una variedad de categorías y significados. De acuerdo a la definición de Lipton la Reforma Clásica de la Tenencia de la Tierra (RCTT) (p. 127) se refiere a la transferencia desde los propietarios con propiedades iniciales mayores que un máximo hacia los propietarios con propiedades menores que un mínimo específico y con varias formas y grados de compensación posibles para los antiguos propietarios.³ La mayoría de los debates históricos se han dado alrededor de los efectos económicos, sociales y políticos de este tipo de reforma. Con frecuencia este tipo de reforma se ha abrazado con el objetivo de remediar las injusticias sociales y las inequidades económicas que estas conllevan. Estos objetivos sin duda son meritorios en muchas situaciones y de por sí son una razón adecuada para llevar a cabo reformas a la tenencia de la tierra.⁴ Sus efectos económicos siempre han sido más contenciosos: ¿Resultarán estas reformas en una producción agrícola menor?, ¿disminuirán el crecimiento de la misma con el tiempo? ¿Serán perjudiciales para el medio ambiente?

La RI ha sido un argumento económico clave de los proponentes de la reforma desde cuando John Stuart Mill hizo su análisis sobre los efectos de la tenencia de la tierra en Irlanda. El debate se revivió en el siglo XX con la evidencia de los *Indian Farm Management Surveys* de la década de los cincuenta y del *Inter-American Committee for Agricultural Development* sobre varios países latinoamericanos que "inspiró a dos generaciones de refor-

³ Las regulaciones de la tenencia y la titulación de tierras que antes eran públicas son elementos del paquete de la reforma de tenencia de la tierra.

⁴ Los argumentos de justicia social se basan a veces en el simple hecho de que la concentración de la tierra en pocas manos precipita a mucha gente a la pobreza. Algunas veces también incluyen el pasado robo de tierras con que se constituyeron las grandes haciendas; Colombia es hoy en día un ejemplo extremo de esta forma de injusticia.

mistas que tenían conciencia de la productividad” (p. 66) y que incluían economistas liberales y algunos economistas marxistas. En 1966, cuando la Conferencia Mundial sobre la Reforma de la Tenencia de la Tierra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura tuvo lugar, ya existía un consenso acerca de la importancia de las RI. Un artículo de política del Banco Mundial (World Bank, 1975) recomendaba una RTT con base en límites superiores de las propiedades, consciente de la productividad y sin expropiación, aduciendo evidencia de la RI.

Si esta relación inversa existe y si es principalmente una relación causal (que no se debe a otros factores determinantes del tamaño de la finca y de la productividad de la tierra, tales como la calidad de la tierra o la disponibilidad de agua), entonces la RTT podría lograrse sin gran esfuerzo ya que no habría necesidad de hacer un compromiso entre la justicia social y el desempeño económico. Los supuestos beneficios de la RTT se deben en parte a sus efectos directos (el aumento de los ingresos de la gente pobre que entonces tiene acceso a más tierra) y en parte a impactos indirectos (desequilibrio general) tales como el aumento en los salarios rurales y urbanos que sería la consecuencia del aumento general en la productividad marginal de mucha gente de ingresos bajos y de la mayor demanda total de mano de obra (incluyendo la propia), consecuencia de una reforma que resulta en la adopción de tecnologías que tienden a ser intensivas en mano de obra.

Lipton examina cuidadosamente no solo la evidencia que afecta la existencia y causalidad de la RI (incluyendo el tamaño de la finca y la productividad de la tierra), sino que averigua también si esta relación se debilita con el tiempo, con el desarrollo, con la llegada de nuevas variedades (tales como las que definieron la Revolución Verde), con la globalización o con cualquier otra cosa que haya ocurrido en el último siglo. Concluye no solo que hoy la fuerza de los argumentos a favor de la RTT es la misma que siempre fue, aunque los detalles han cambiado, sino que mucha más reforma ha estado ocurriendo de lo que se cree por lo general y que mucha más deberá ocurrir todavía. Al mismo tiempo, y como es de esperarse, las fuerzas que trabajan en contra de las reformas deseables se han mantenido muy fuertes aunque aquí también los detalles involucrados han cambiado hasta cierto punto. El libro es un gran ejercicio para pinchar muchas burbujas intelectuales, desprestigiar mitos y corregir los ingenuos malentendidos

comunes de algunos eventos del último medio siglo. El lector queda con el entendimiento de que historia de la RTT no ha terminado, que la batalla vale la pena y que en este volumen se ha juntado la evidencia en forma útil y potente.

Rectificando una percepción equivocada con respecto a tendencias recientes, Lipton afirma (portada) “la proporción de tierra que usan las fincas pequeñas está aumentando en la mayor parte de África y Asia” y declara que “este fenómeno no está impulsado (como se asevera con frecuencia) por el crecimiento de la población rural o de la productividad por finca sino por la eficiencia relativa de las fincas pequeñas y en algunos casos por la RTT”. “La clásica RTT [...] ha avanzado más y con más éxito de lo que se cree por lo general” (p. 7) y continúa siendo fundamental en las vidas de billones de gente pobre. La RTT lograda mediante un desvío (primero la colectivización, seguida por la división entre fincas pequeñas) afecta hoy en día a más de un billón de personas que dependen de la agricultura. Casi otro medio billón ha obtenido tierra a través de la redistribución de los derechos de propiedad privada. Lipton arguye que la gran disminución en la pobreza mundial entre 1950 y 2005, del 50% al 25% (p. 1) fue causada menos por la Revolución Verde (aunque esta fue muy importante) que por la RTT. En cuanto al futuro, dondequiera que la agricultura continúe siendo central en la vida de los pobres, como ocurre en muchos países, el papel de esta reforma no disminuirá, al menos en los próximos cincuenta años (p. 10). En el proceso del desarrollo de estas ideas, el libro ataca varios de los dogmas existentes acerca de la naturaleza de la agricultura de pequeña escala, entre ellos la llamada ‘tragedia de las tierras comunes’ de acuerdo a la cual la tierra que se tiene como propiedad común inevitablemente se usa en exceso hasta el punto de su degradación. La simplicidad de esta lógica y las implicaciones de esta idea a favor de la propiedad privada parecen haber mantenido su popularidad a pesar de que la lógica menos simple pero más convincente, junto con la evidencia empírica, deberían haberla destinado al tarro de la basura intelectual.

Los argumentos avanzados por Lipton encuentran una audiencia esceptica no solo entre muchos abanderados de la justicia social (ver más adelante) sino también entre muchos economistas que no están lo suficientemente familiarizados con los problemas y los datos pertinentes o que no tienen suficientes conocimientos de teoría microeconómica. Muchos

igualan la eficiencia económica con la productividad de la mano de obra. Otros igualan la rentabilidad privada con la eficiencia económica o social. Ambas ecuaciones son incorrectas (entre los economistas que participan en los debates sobre RTT tal vez debería ser un requisito el que absuelvan un curso de repaso en estos aspectos teóricos antes de opinar sobre asuntos de RTT. El examen reduciría mucho las diferencias de opinión). El Profesor Lipton con frecuencia hace la distinción entre la eficiencia privada (la tasa de retorno del capital y de otros recursos utilizados), bajo cuyo criterio las fincas grandes son a menudo o usualmente eficientes, y la eficiencia social, que toma en cuenta el hecho de que las fincas más pequeñas con regularidad utilizan recursos en exceso, en especial la mano de obra, con la implicación de que cuando los costos de los insumos se miden (correctamente) como costos de oportunidad social, las fincas más chicas a menudo tienen la ventaja en cuanto a la eficiencia.⁵

La parte técnica (económica) del libro plantea estos criterios y luego procede a examinar en gran detalle la evidencia disponible sobre la RI, su significado y su explicación económica y el cambio de estos a través del tiempo, dentro del contexto histórico de una creciente presión demográfica, la creciente amenaza al medio ambiente, la globalización y el fin de la Guerra Fría. Esta completísima cobertura de la literatura empírica no involucra la selección de evidencia que favorezca las conclusiones del autor ni oculta la evidencia que las contradice. Lipton llega a las conclusiones mediante un análisis conservador y prudente que tiene en cuenta casi todos los argumentos potenciales en contra de los beneficios de la RTT, a los cuales da crédito, aunque (por lo general) concluye que no alteran significativamente los argumentos a favor de la reforma, a pesar de que acepta que a medida que procede el desarrollo los méritos del tamaño tienden a aumentar. El autor es cuidadoso en distinguir entre la asociación estadística y la causalidad y hace un escrutinio minucioso de los factores

⁵ Uno podría añadir un tercer y más amplio concepto de eficiencia, que tendría en cuenta *a quienes reciben los ingresos* de las actividades productivas de una unidad económica dada. Este criterio de eficiencia fue propuesto por Chenery y otros (1973) para reflejar el hecho de que una cierta cantidad de ingreso tiene un valor más alto para la gente de ingresos más bajos y que este hecho debe tomarse en cuenta cuando se hacen comparaciones de la eficiencia social total entre tipos de unidades de producción, patrones de crecimiento, etc. En esos términos los agricultores pequeños tienen una ventaja aún mayor sobre los grandes, lo cual los hace indudablemente más eficientes desde una amplia perspectiva social que sus colegas más grandes.

próximos que explican la más alta productividad de la tierra de las fincas pequeñas y los factores subyacentes que explican cómo el tamaño pequeño *causa* la más alta productividad de la tierra. Los cuatro factores próximos (p. 72) son (i) que las fincas pequeñas dejan una proporción menor de la tierra sin usar, (ii) que para un pedazo dado de tierra tienen tasas más altas de cosecha por año, (iii) que tienen un patrón de cultivo más valioso y (iv) que a veces tienen rendimientos más altos por cultivo. En los primeros años el debate se enfocó en este último factor pero hoy se reconoce que es de poca importancia.⁶ Los factores causales subyacentes se discuten en términos de las diferencias, según el tamaño de finca, en el costo de producción por unidad de producto CUP (costo unitario de producción) y el costo de transacción por unidad de producto CUT (costo unitario de transacción). Si todos los mercados fueran perfectos y el costo de todas las transacciones fuera igual a cero, todos los tamaños de finca operarían de la misma manera. Sin embargo, las imperfecciones y los costos de transacción abundan. De acuerdo a Lipton (p. 73) la explicación causal principal de la existencia de la RI reside en las diferencias de CUT que favorecen a las fincas pequeñas en los países en desarrollo pero que, finalmente (cuando el país ya está bastante industrializado) favorecen a las grandes. El ejemplo principal de ello es que la finca familiar, en especial la unidad con un déficit de alimentos (muchas fincas familiares usan la tierra además de para la producción de sus alimentos para otros propósitos y producen por lo tanto menos alimentos que los que consume la familia) tiene costos más bajos para vender sus productos (igual a cero en el límite) y costos menores de mano de obra (iguales a cero en el límite, cuando existe un exceso de mano de obra). Lipton se esfuerza por explicar que la RI ocurre aun cuando, como es el caso por lo general, la mayoría de los agricultores logran niveles aceptables de eficiencia privada con productividades totales de factores a niveles similares, pero debido a que sus costos de transacción son diferentes sus eficiencias sociales también son diferentes. El autor muestra en gran detalle cómo los costos de transacción de las fincas familiares pueden bajar por medio de la innovación, las prácticas habituales, etc. Y la razón por qué

⁶ En mi experiencia en Latinoamérica hay muchos casos en los que el rendimiento de un cultivo aumenta con su tamaño, pero esta tendencia muchas veces es más que contrarrestada por otros factores, especialmente el de la combinación de cultivos de alto valor.

la agricultura de subsistencia, que es a menudo menospreciada, puede ser muy eficiente en su uso de recursos.

Aunque los reformistas nunca mencionan la estabilidad del ingreso como un objetivo importante de la legislación de la RTT, esta es muy importante ya que los agricultores pequeños en los países de bajos ingresos sufren por lo general de ingresos bajos e inestables. El análisis de cualquier iniciativa importante de política tal como la de la reforma de la tenencia de la tierra debe tener en cuenta ambas características, como lo hace Lipton en forma sistemática. La RTT normalmente disminuye la inseguridad del ingreso porque aumenta el ingreso promedio de las familias beneficiadas y porque la finca familiar (después de la reforma) tiene más formas de alisar el ingreso familiar que el agricultor muy pequeño (antes de la reforma) y que el trabajador agrícola sin tierra.⁷

¿A qué se debe la oposición a una política que sería beneficiosa para la distribución del ingreso (justicia social) y para la productividad y el crecimiento económico? En el debate y la discusión de los aspectos económicos del desarrollo la discusión y el debate alrededor de la RTT han generado un número desproporcionado de argumentos erróneos. La combinación de los factores siguientes ha resultado en un impacto tendencioso que es de probable importancia pedagógica para los historiadores del pensamiento económico: (i) la presencia de hechos que son contraintuitivos para la mayoría de las personas sin conocimiento íntimo del asunto (por ejemplo, la idea de que agricultores de pequeña escala, mal vestidos y sin educación puedan ser más eficientes que los agricultores modernos, bien vestidos y bien educados, que operan a gran escala, o la idea de que las economías de escala tienen relativamente poca importancia en la agricultura de los países en desarrollo), (ii) la falta de intuición con respecto a los mecanismos de equilibrio general y (iii) la poderosa combinación de la influencia política e intelectual de los grandes terratenientes y sus aliados políticos. Indudablemente la idea de la RTT recibió un fuerte golpe con la revolución neoliberal en economía ya que la RTT clásica implica intervención legislativa y todo lo que implicaba intervención se consideró un error y una amenaza (aunque es cierto que para algunos tipos de intervención esta fue una crítica válida).

⁷ Un factor que contribuyó a la revolución en Cuba fue la inestabilidad del ingreso que sufrían los trabajadores sin tierra en un sistema azucarero en el cual el trabajo pagado era estacional.

Es fascinante que esta batalla por la RTT involucra no solo confrontaciones con los intereses creados —los terratenientes y sus varios aliados— sino también con gente que sinceramente se preocupa por la pobreza, y que no entiende que una reforma agraria que provee con pequeñas parcelas de tierra a muchas o a todas las familias campesinas pueda ser la manera más rápida y a veces la única manera de aliviar la pobreza. Uno de los obstáculos para el mejor entendimiento de la reforma clásica reside en el hecho de que los ingresos de los beneficiarios de la RTT con sus terrenos tan pequeños son, en principio, tan bajos. ¿No sería mejor si los proponentes de la RTT o de cualquier otra política para sacar de la pobreza a la gente tuvieran objetivos más ambiciosos? Desde luego que una salida de la pobreza más rápida sería preferible, pero por lo general ningún instrumento o combinación de instrumentos disponibles van a sacar de la pobreza a todo el mundo rápidamente y las alternativas más efectivas resultan en ingresos bajos durante un cierto período. El desafío intelectual consiste en entender que el asegurar que los agricultores con suerte tengan suficiente tierra, por definición condena a los demás a tener muy poca. La RI por lo general implica que el ingreso agrícola total llegará al máximo cuando la tierra esté casi igualmente distribuida. Esto a la vez implica que la brecha total de la pobreza (la cantidad por la cual, en términos agregados, las familias están por debajo de una línea dada de la pobreza) se minimiza bajo una distribución tal de la tierra. Un pensamiento poco riguroso sobre este tema ha enturbiado el análisis y ha sido la causa de políticas equivocadas con respecto a la RTT.

En el continuo flujo de argumentos, algunos, serios, otros, irrisorios, que se han erigido en contra de la reforma de la tenencia de la tierra en el último medio siglo, uno de los más creíbles es el que sostiene que la RTT que no incluya como beneficiarios a la mayoría de los trabajadores sin tierra tendrá un impacto negativo en este grupo al reducir el complemento de empleo pagado en el sector de las fincas grandes. Lipton (p. 53) arguye, que por diversas razones, este problema es en realidad menor de lo que se afirma por lo general, porque los sin tierra son con frecuencia una proporción muy pequeña de la fuerza de trabajo agrícola, o debido a que muchas veces algunos sí se benefician de la RTT, o porque el impacto agregado hacia arriba en el uso de trabajo de una RTT puede crear nuevos empleos para ellos, o por otras razones. En los casos en que se alega que

este efecto negativo ocurre para los sin tierra, a menudo se debe a la mala asignación de tierras a los agricultores intensivos en capital, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de Namibia (p. 54). Es verdad que más a menudo los trabajadores de tiempo parcial y a veces los trabajadores migratorios pueden ser víctimas de no ser incluidos en el proceso de reforma debido a la falta de records, o a la falta de organización, etc. (p. 55).

La crítica de la escuela de Chicago es más extraña: mantiene que si hubiera posibilidad de aumentar la producción mediante un cambio en la estructura de tamaño de las fincas, el mercado en su funcionamiento normal produciría ese cambio de por sí. A cualquiera que tenga familiaridad con el grado de imperfecciones de mercado que existen en y alrededor de la agricultura en los países en desarrollo le es imposible tomar esta aseveración seriamente. Recurrir al análisis de “mercados perfectos” es el equivalente de enterrar la cabeza en la arena a propósito.

El movimiento ecológico *Deep Green Resistance* constituye otro grupo que, por su deseo de que todo sea tan de origen local como es posible, incluyendo los insumos, las ventas, y aún la mejora de semillas, a veces disminuye la atención que se da a reformas que pudieran ser útiles (p. 42). Sin embargo bajo sus principios la resultante agricultura de bajos insumos traería el agotamiento acelerado de recursos a medida que el crecimiento de la población forzaría el uso mayor de las tierras marginales y menos tiempo en barbecho, etc. El lento crecimiento de la agricultura africana con mínima irrigación y mínimo uso de abonos, en efecto, ha conducido al agotamiento masivo de la tierra y el agua. Por otra parte, las fincas familiares que no están sujetas a restricciones tienden a usar más abonos por hectárea que otras fincas y esto es parte de un patrón que involucra también el uso de más agua. Este es el caso de la agricultura asiática que en gran parte ha sido sustentable a pesar de algunas notorias excepciones debidas a errores de política.

Una crítica muy diferente que se le hace a la RTT clásica (por ejemplo, Powelson and Stock, 1987) es que en la práctica está diseñada para engañar, y efectivamente engaña al campesinado. Aunque Lipton no contradice que esa es la motivación para algunas de las reformas históricas de la tenencia de la tierra (señala que una razón importante para la colectivización en China y en la URSS fue obtener acceso al excedente agrícola), él concluye que los intentos de engañar a los campesinos por lo general fallan o son

contraproducentes. Cualquiera que hayan sido las intenciones para la RTT en Corea y Taiwán es indudable que las fincas familiares lograron rápidos y grandes beneficios en cuanto a ingresos.

Una de las lecciones importantes de la colectivización y de sus —menos dramáticas— experiencias homólogas en países como Perú, es la errónea interpretación de la realidad agraria por los teóricos tanto de la izquierda como de la derecha. Algunos errores son comunes al pensamiento de ambos: la prevalencia de las economías de escala y la falta de fe en la capacidad gerencial de campesinos de bajos ingresos. Es una gran ironía histórica que tantas familias se hayan beneficiado de reformas igualadoras que fueron el último capítulo del drama comenzado por la colectivización. La de-colectivización y la RTT clásica presentan un contraste interesante de fuerzas históricas donde la primera podría ser sistemáticamente la más fácil de las dos.

La nueva ola de RTT (NORTT):¿sustituto o complemento?

La última moda en cuanto a RTT es la versión que se basa en el mercado y es favorable a este y en la cual el Estado asiste (con financiación o de otras formas) a un proceso en el cual la tierra vendida de manera voluntaria por los terratenientes se transfiere a fincas familiares. Lipton reprende por igual a los que no quieren reconocer esta nueva modalidad como una RTT y a los que la consideran innatamente superior. Como este tipo de reforma es muy reciente es más difícil juzgar su potencial que el de la RTT clásica. No obstante, es muy útil el énfasis de Lipton en la complementariedad entre las dos modalidades y en las ventajas potenciales de contar con más de un instrumento. Si esta ‘ola’ amenaza el éxito general de la RTT será porque podría desplazar la clásica RTT en el proceso político, en la misma forma en que la colonización con frecuencia lo ha hecho en el pasado.

Las interacciones entre las políticas y los procesos de la RTT

En este volumen, al igual que en otros escritos, el Profesor Lipton hace énfasis en las relaciones entre varios aspectos de la RTT, entendida esta como

el aumento de tierras en manos de los agricultores de pequeña escala. Es claro que la política tributaria ofrece mucho potencial ya que en la mayoría de los países la imposición favorece a la tierra en comparación con otros bienes, lo que la hace más atractiva para los grandes hacendados. La RTT es beneficiosa cuando establece impuestos más altos sobre la tierra que sobre muchos otros bienes porque fomenta su transferencia a los pequeños propietarios y desincentiva su posesión para fines especulativos (un sistema tributario eficiente desalienta la retención de todos los bienes que por naturaleza son especulativos y favorece los bienes que son productivos y que existen en cantidades variables). Esta clase de reforma y la RTT clásica pueden verse como parcialmente sustituibles pero sus complementariedades pueden ser aún más importantes. Cuando la tierra es menos útil como refugio fiscal los grandes latifundistas no se interesan tanto en mantener su propiedad a toda costa y los impuestos sobre la tierra pueden ayudar a financiar la infraestructura rural que hace a todas las fincas más rentables. Hace algunos años Lipton (1993) afirmó persuasivamente que la amenaza de expropiación podría necesitarse para que la reforma con base en el mercado posea el dinamismo necesario para ser efectiva.

La colonización que se hace para apaciguar a los campesinos deseosos de tierra es a menudo una deliberada alternativa a reformas contenciosas. Tal es el caso en Brasil, Ecuador y Perú en donde la mecanización es una reacción a la militancia de los trabajadores (p. 47). Frecuentemente los colonos causan estragos en las tierras tradicionales de pastoreo. Aunque a veces se culpa al pastoreo en común o a la debilidad de los sistemas de baldío la razón es otra. Muchas tierras manejadas en común se agotarían cualquiera que sea la forma de manejo debido a la presión de la población.

¿El decline en la relevancia de la reforma de la tenencia de la tierra y de la teoría económica en qué se basa?

Es verdad que en muchos países, con el paso del tiempo y con el proceso de desarrollo, la potencial contribución económica y social de una buena reforma de la tenencia de la tierra disminuye. Pero esta no es una buena razón para concluir que tal reforma puede echarse al olvido. Ello sería incurrir en el mismo error de quienes hace medio siglo proponían “primero

la industria” con la justificación de que la participación de la agricultura en el producto y el empleo de la economía disminuyen con el proceso de desarrollo y concluían que por lo tanto no era problema ignorar el sector y dejarlo a que se las arreglara por sí mismo. Este fue un error muy costoso en varios países. El artículo de Johnston y Mellor (1961) derribó este punto de vista pero, al igual que la idea de que la RTT es anticuada, es uno que continua apareciendo.

El punto principal de Lipton estriba en que, bajo una mayoría de condiciones todavía son válidos los argumentos que hace 50 años probaron que la agricultura familiar pequeña era la mejor. Por lo tanto la RTT y las políticas complementarias que promueven esa modalidad de agricultura aún son relevantes en mucho si no en la mayoría del mundo en desarrollo. Aún más: aunque este tema no es el foco central de atención para Lipton, el usual proceso gradual de concentración de la tierra que finalmente lleva a la necesidad de una drástica redistribución de su tenencia (y que impone altos costos sociales en la mayoría de los países que no pueden emprender tal reforma) es un tema que todavía merece mucha atención. Una buena reforma es la que incluye barreras a la re-concentración de la tierra, por lo general en la forma de un límite superior en el tamaño de la tenencia. Pero ¿qué puede hacerse en el caso de países que no han tenido reformas y en donde esta concentración gradual —o no tan gradual—está ocurriendo? En estos se necesita tomar medidas preventivas para mantener la equidad y eficiencia que las fincas pequeñas ya tienen y evitar los costos sociales y económicos de la concentración. Muchos autores (p. ej., Carter y Zimmerman, 2000) han escrito en forma convincente acerca de la vulnerabilidad de los agricultores pequeños que pierden su tierra a los grandes. Algunas veces esto ocurre bajo circunstancias de injusticia y conflicto extremos, como ha ocurrido en las últimas décadas en Colombia, o bajo la injusticia asociada con la debilidad, la ausencia o la complicidad del Estado, como en el caso del Paraguay en donde la fumigación aérea de grandes fincas hace las pequeñas fincas vecinas inhabitables o peligrosas para la salud o bajo condiciones de violencia generalizada, tales como las del Congo y Sudán. En resumen, las ideas que apoyan la deseabilidad de las RTT también apoyan la acción preventiva contra la amenaza permanente de la concentración de la tierra causada por los efectos corrosivos del poder político desigual. Estos

procesos han sido siempre ubicuos, como puede observarse, por ejemplo, en la larga historia de los sistemas agrarios de China e India (Tuma, 1965).

Las limitaciones políticas y las dificultades operacionales

Normalmente la parte más fácil del desafío que enfrenta el reformador es comprender los argumentos a favor de la reforma de la tenencia de la tierra y lo que tiene que ocurrir para lograrla. Muchos países en muchas ocasiones han ‘necesitado’ esta reforma pero no se ha emprendido o no ha evolucionado como debería. Este volumen, fuera del análisis invaluable de la evidencia que se refiere a la RTT, también incluye una discusión de la política que la rodea de tal manera que será de ayuda al reformador que trata de abrirse paso a través del pantano de oposición y confusión. Parte de esta discusión aparece al final del capítulo 1. Otros puntos se discuten a través del volumen.

Algunos aspectos de la política de la RTT son sencillos pero otros son complicados y sutiles. Por ejemplo, es claro quiénes serían los opositores principales a tal reforma. Pero, los tipos de soluciones paliativas que ellos propondrían (soluciones que no constituirían una amenaza a los intereses creados y que no serían verdaderas soluciones al problema), con cuánta persuasión política, cómo los temores exagerados generarían oposición y el hecho de que el cuándo y la secuencia de las reformas pueden ser cruciales para su éxito son todos asuntos complicados. Un ejemplo del peligro que aquellos con puntos de vista extremos o simplistas (o simplemente equivocados) pueden secuestrar un proceso prometedor de reforma es el caso de los revolucionarios rusos y chinos que consiguieron el apoyo de las masas para un programa de redistribución de la tierra y solo mucho más tarde revelaron que sus planes eran realmente de colectivización (p. 25). Las metas disimuladas de los ricos siempre deben vigilarse ya que con frecuencia este grupo puede reconfigurar el proceso de reforma a su favor.

El capítulo 7, “La muerte de la reforma de la tenencia de la tierra”, reconsidera la mayoría de los problemas que se trataron antes en forma analítica (tratando de entender la realidad) pero esta vez teniendo en cuenta su relevancia para quienes emprenden una RTT. Este capítulo provee una guía práctica de los problemas que se deben retomar, junto con mucha

información sobre la realidad agraria actual en las partes del mundo que provee el contexto para estos esfuerzos de reforma.

En general

La profundidad, la amplitud conceptual y la vasta cobertura de la literatura, todas se encuentran en este volumen. Lipton explora cada rincón, incluyendo aquellos que podrían anular la conclusión básica a la que él llega sobre la RTT. Por lo que es tan detallado y completo en su exposición de la evidencia empírica, mucha gente no lo leerá en su totalidad, aunque todos los que han seguido de cerca este tema a través de los años con seguridad lo harán. Para quienes la economía es una batalla o para los que están interesados más que todo en las soluciones a los diferentes problemas, la breve introducción de la página 10 es de utilidad, al igual que el último capítulo-sumario. Parte de las discusiones de fondo inevitablemente conduce al ámbito de la filosofía, por ejemplo, la que trata de los conceptos antagonistas de herencia legítima y el acceso de los no propietarios a iguales oportunidades (pp. 26-29).

Lipton es cauto con respecto a puntos en que la evidencia es ambigua. Esto le da aún más peso a los argumentos en que toma una actitud decisiva; el lector no duda de que el autor tiene la razón.⁸ La relevancia general del libro es que deja claro que hay muchos aspectos de la RTT en los que el proponente tiene que pensar cuidadosamente: hay pocas generalizaciones que no involucren algunas excepciones como puede verse en el caso de la compleja relación entre el tamaño de finca y los efectos de la agricultura sobre el medio ambiente.

⁸ La discusión de Lipton con respecto a los puntos a favor y en contra de la RTT en un contexto feudal o semi-feudal, donde el dueño de la tierra es relativamente benevolente, plantea la ambigüedad inevitable de la dinámica social. Los resultados pueden ser buenos o malos dependiendo de varios aspectos de la situación sobre los cuales es difícil hacer predicciones o generalizaciones. Lipton concluye (p. 37) con su prudencia acostumbrada, que "La reforma de la tenencia de la tierra es con frecuencia la mejor oportunidad para la inclusión social y la libertad".

Posdata: un avance relacionado y necesario

Es interesante que la política social —definida como el conjunto de instrumentos útiles para sacar a la gente de la pobreza crónica o temporal y reducir los riesgos de que la gente caiga en tal estado— se ha discutido mucho en las últimas dos décadas sin prestar atención a la política con el más alto potencial para lograr ambos objetivos en muchos países: la reforma de la tenencia de la tierra, en particular la que Lipton denomina ‘la reforma clásica de la tenencia de la tierra’. La historia de la reforma de la tenencia de la tierra es la historia de la reducción de la pobreza y de la inestabilidad del ingreso de los pobres y esta encaja muy bien en la discusión actual alrededor de las redes de seguridad social, la seguridad económica y las políticas sociales que constituyen una justificada y encomiable preocupación de los gobiernos que toman seriamente el bienestar de sus ciudadanos, las agencias internacionales más importantes y muchas organizaciones no gubernamentales. Así como la RTT típicamente ha sido excluida de los debates sobre la agricultura y el desarrollo rural (abandono del que, con suerte, este volumen del profesor Lipton la va a rescatar), también ha estado relativamente ausente de muchos debates sobre política social. Se espera que este estudio haga un impacto también en esta esfera ya que presenta un examen minucioso de la RTT en todos sus aspectos importantes, incluyendo sus efectos sobre la pobreza y la reducción de la inseguridad económica. He hecho aquí referencia a un estudio complementario en que se haría una comparación cuidadosa entre todos los instrumentos que se usan en la reducción de la pobreza y la inseguridad económica, incluyendo la RTT. Hasta el momento no existe un estudio de esa naturaleza tan detallado y comprensivo como el estudio del Profesor Lipton en el área de la RTT. Tal estudio debe ser uno de los próximos objetivos en nuestra agenda colectiva.

Referencias

Carter, Michael y Fred Zimmerman (2000), “The Dynamic Costs and Persistence of Asset Inequality in an Agrarian Economy”, *Journal of Development Economics*, Vol. 63 (2), 265-302.

- Chenery, Hollis B., Ahluwalia, Montek S., Bell, Clive, Duloy, John y Jolly, Richard (1973), *Redistribution with Growth*, London: Oxford University Press.
- Johnston, Bruce F. y Mellor, John (1961), "The Role of Agriculture in Economic Development", *American Economic Review*.
- Lipton, Michael (1968), "The theory of the optimizing peasant", *Journal of Development Studies* 4:3, 327-351.
- Lipton, Michael (1977), *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, Cambridge: Harvard University Press.
- Lipton, Michael (1989), *New Seeds and Poor People*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Lipton, Michael (1993), "Land Reform as Commenced Business: The Evidence Against Stopping", *World Development*.
- Powelson, John P y Stock, Richard (1987) *The Peasant Betrayed: Land Reform in the Third World*. Boston: Oelgeschlaeger, Gunn and Hain.
- The Economist*, agosto 26, 2010, "The Miracle of the Cerrado".
- Tuma, Elias H. (1965), *Twenty-six Centuries of Agrarian Reform: A Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- World Bank (1975), *Land Reform-Sector Policy Paper*. Washington: The World Bank.