

# Más allá del teorema de la imposibilidad política de la reforma agraria\*

RONALD J. HERRING\*\*

## Resumen

El autor se propone explorar vías para entender las condiciones políticas que alivien la pobreza mediante la reforma agraria. Argumenta **que** la visión tradicional de la reforma agraria y sus políticas, prácticamente imposibles dentro de las configuraciones políticas típicas, es demasiado limitada. El **enfoque** económico tradicional en la intersección entre los derechos sobre la tierra, la agricultura y la pobreza, debe ampliarse **para** incorporar cambios tecnológicos **resultado** de la **revolución** biológica, así como la **importancia** de los **sistemas ecológicos** **que** soportan tanto a la agricultura como a las estrategias de supervivencia **de** los **pobres**. El enfoque político tradicional de las clases agrarias necesita **ampliarse** para **incluir** "nuevos movimientos sociales" y sus aliados nacionales e internacionales. Argumenta que el **método** más seguro para abatir la pobreza en las sociedades **rurales** es la redistribución de tierras, pues aunque existan otras medidas para aliviar la pobreza, éstas están **sujetas** a distorsiones inducidas por la desigualdad y que uno de los principales factores de ésta es la inequitativa distribución de la tierra. Herring concluye que la agenda **política** de reformas en pro de los pobres debe conservar los elementos centrales del proyecto agrario y a la vez reconocer el potencial de coaliciones más grandes en pro de los pobres. Estos elementos incluyen **integridad ambiental** y regeneración, derechos de la mujer, derechos humanos, supervivencia cultural y democratización. Aunque el análisis no pretende reemplazar clases por política **de** identidad **pos-modernista**, sí **enfatisa** la realidad de las nuevas posibilidades de coalición.

## Abstract

The **purpose** of this piece is to explore how we might go **about understanding** the political conditions for **poverty** alleviation via agrarian reform. It argues that the traditional **conceptualization** of agrarian **reform** and its politics—**which** presents a near **impossibility** in typical political **configurations**—is too limiting. The traditional **economic** focus on intersection of **landed rights**, **agriculture** and **poverty needs** broadening to incorporate **technological** change **enabled** by the biological revolution and the **importance** of **ecological** systems that support **both** agriculture and **survival** strategies of the **poor**. The traditional political focus on agrarian classes needs broadening to incorporate new social forces interested in **the** correlates of agrarian **inequality** and the social correlates of land-based inequality—"new social movements" and their

\* Traducido por Felipe Block y Cabrera.

\*\* Estoy en deuda con Dia Mohan y Malinda Senwiratne por su invaluable ayuda en la investigación y sus discusiones. Este texto también se beneficia por los comentarios de Manoj Srivastava, John Harris, Mixk Moore, James Putzel, Manuel Diaz, Chuck Geisler, Monica Dasgupta y las discusiones generales en la Conferencia 2001 World Development Report on Poverty, Birmingham, Inglaterra, 16-17 de agosto de 1999.

---

---

domestic and international allies. The argument nevertheless reaffirms the importance of classic agrarian reform in its dual contributions to direct relief of poverty and democratizing effects which enable other pro-poor reforms to work more efficiently. The surest way to poverty reduction in most rural societies is reformation of the property system. Though there are other roads to government action to alleviate poverty, all are subject to distortions induced by inequality, a major component of which is skewed distribution of property. Asset redistribution also enables social democracy, and even populist distributive programs work better with social democracy than without. Social democracy is, however, not a direct policy choice; there is much historical contingency at work. A conundrum of land reform policy generally is that it is a statist project—as all policy is—and as such has often increased state power and patronage in ways that are inconsistent with reform objectives. Without reform of the state, its alleged beneficiaries are seldom the driving force and may become its victims. Yet it is agrarian reform, particularly in its expanded conceptualization, which enables more broadly based rural power vis-a-vis the state by changing the incentive structure of state operatives through altering the rural distribution of power. Thus, a policy agenda for pro-poor reform must retain elements of the venerable core of the agrarian project and yet recognize the potential of larger coalitions for the poor. These elements include environmental integrity and regeneration, women's rights, human rights, cultural survival and democratization. This analysis is not meant to replace class with postmodernist identity politics, but rather to emphasize the reality of new coalitional possibilities.

---

## La reconceptualización de la reforma agraria

Las recomendaciones de reforma agraria a menudo se topan con la comprensible respuesta de que las buenas políticas frecuentemente son políticamente imposibles—y por lo tanto no son dignas de mayor consideración—. El teorema de la imposibilidad se apoya en buena política económica. En los sistemas agrícolas la tierra confiere poder; la política de reforma debe traspasar un sistema de poder para reestructurar su base (Herring, 1983: capítulo 8). Se podrían vaticinar no solamente políticas de compromiso, sino igualmente importante, implantación casi nula: el poder se manifiesta en varios niveles, desde establecer la agenda hasta la administración. Ciertamente este modelo es preciso para la mayor parte de la historia de la reforma agraria. Las excepciones se han dado mediante una revolución comunista (China), la intervención externa (Japón) o la movilización social demócrata de la mayoría pobre (el estado de Kerala en la India). En el clásico sistema hacendado-terrateniente, donde los que no tienen tierra son económicamente dependientes y políticamente impotentes, no sorprende que el modelo sea profético. Aun en sistemas agrarios dominados por campesinos más pequeños

y numerosos —lo que Rudolph (1987) llaman "bueyes capitalistas"— es difícil reunir una coalición política para realizar reformas en favor de los pobres.

Por estas y otras razones, el discurso sobre la pobreza en instituciones poderosas ha propuesto expandir el pastel en lugar de redistribuirlo. William Thiesenhausen (1995) ha señalado el impacto de las crisis de deuda y la reestructuración como razones para retirar la reforma agraria de la agenda. Las soluciones de mercado para la pobreza en general remplazaron las preocupaciones con las políticas redistributivas de los ochenta. La mengua, y después final, de la guerra fría redujeron los motivos políticos para retirar la base agraria de movimientos comunistas. El arquitecto de varias reformas agrarias en países pobres, Estados Unidos, ha cambiado su agenda exterior de combatir comunismos locales, a otros asuntos como derechos humanos, igualdad de géneros, ayuda humanitaria y democratización (McHugh, por salir).

Pero las condiciones políticas no limitan tanto como a menudo se piensa. En el modelo de conflicto agrario de Jeffrey Paige (1975), la necesidad de control político de la tierra estaba arraigada a la falta de alternativas para las élites terratenientes. La decreciente importancia de la agricultura en todo el mundo pobre aminora el poder político nacional de las oligarquías terratenientes. Urbanización y diversificación económica simultáneamente reducen la relevancia política de poseer tierras agrícolas. Parte de esta transición es promovida por las controversias alrededor de reformas agrarias y los residuos de legislaciones agrarias no aplicadas; para las élites agrícolas es prudente diversificar e incluso descartar.

Segundo, una coalición de movimientos y actores internacionales motivados tanto por ecología "profunda" como por ecología social se ve habilitada estructuralmente por crisis ambientales y un nuevo reconocimiento de los servicios de sistemas ecológicos y del bien público que conlleva la biodiversidad; la ecología política se une a la política económica. Los pobres pueden resultar mejores administradores de los sistemas ecológicos que el Estado en lo tocante a prevenir la degradación ambiental y la preservación de la biodiversidad (A. Kothari, 1997; Kothari et al., 1996). Avances en biotecnología permiten nuevas formas de propiedad; se está formando un sistema global de derechos de propiedad en la biota (flora y fauna regional).

---

---

Para que este sistema pueda sostener a los pobres requiere reformas a la **propiedad** similares a las de las reformas agrarias tradicionales y añade importantes socios potenciales a la coalición.

Es necesario reenfocar la tierra como terrenos naturales —no simplemente como capital agrícola— porque la degradación ambiental produce y se alimenta de pobreza (Blaikie y Brookfield, 1987) y porque un buen número de bienes públicos, más allá de la producción y la justicia, están en juego. La privatización de terrenos naturales históricamente ha generado conflictos significativos entre el Estado que persigue objetivos de desarrollo y los pueblos marginados cuyo sustento se basa en el acceso a la naturaleza y sus productos (por ejemplo Peluso, 1992; Guha, 1989).

A esta macrocontroversia sobre terrenos naturales hay que añadirle el creciente conflicto sobre la distribución de los derechos de propiedad de la biota. La biotecnología hace posible la propiedad de los bloques constructores de la vida misma y el poder de crear organismos no hallados en la naturaleza. Un gran bien público global está en juego. Históricamente los sistemas naturales han proporcionado laboratorios vivientes, visiones contraintuitivas y las materias primas para innovaciones asombrosas (Weiss y Eisner, 1998; Reid, 1996). Más aún, la biotecnología ofrece importantes prospectos para conservar la biodiversidad mediante la limitación de prácticas destructivas y de lograr rendimientos mayores y más estables en menores extensiones de terreno (Horsch y Fraley, 1998). Sin embargo, así como los avances en la biotecnología aumentan las ganancias obtenidas de la biota salvaje, la decreciente biodiversidad amenaza con agotarse. Por lo tanto, hay que resolver urgentemente el balance apropiado entre el interés público y la distribución de derechos en estos recursos. Aun cuando la preocupación por la biodiversidad a menudo se califica como una empresa elitista (Saint, 1987), las primeras víctimas de la degradación ambiental son los pobres. La integridad ambiental, por lo tanto, debe ser una preocupación central del desarrollo y no solamente un desiderátum aparte o un lujo.

En este trabajo no se cuenta con suficiente espacio para tratar adecuadamente los intensos debates sobre pobreza, propiedad y protección ambiental. Existen áreas críticas que requieren mayor atención de las políticas para aliviar la pobreza: 1) *resurrección* de las comunas: experimentos para reestructurar los sistemas de dominio

y control para incluir propiedad común y ligas Estado-sociedad en niveles muy locales podrían superar parte de la desigualdad que corroe la administración de la naturaleza; 2) **establecimiento y distribución de los derechos de propiedad intelectual de la biota**: conforme la biotecnología acrecienta los prospectos de comercializar materiales genéticos, aquellos que han abandonado las prácticas de explotación destructiva del medioambiente, requieren derechos de propiedad intelectual y los beneficios derivados de los mismos (Gupta, 1996, 1998); 3) **reforma agraria ecológicamente sensitiva**: las presiones para expandir el cultivo destructivo hacia terrenos cada vez más marginales pueden aminorarse mediante racionamiento de tierras productivas y redistribuyendo tierras de rentistas y especuladores (Adger, 1977). La justicia en la tenencia de la tierra puede hacerse coincidente con la protección ambiental. Tomar estas cuestiones con seriedad expande la coalición para redistribuir los derechos de propiedad de la tierra considerablemente y, con ello, el potencial para la reforma.

Tercero, el reconocimiento de expropiaciones diferenciadas por tipo de propiedad abre espacios políticos para evaluar el control de los activos rurales. La mayor movilización de la mujer potencialmente añade una fuerza política para las redistribuciones. Las ONGs nacionales e internacionales comprometidas con esta causa reconocen cada vez más las raíces de la discapacidad e impotencia de género en distribuciones de la propiedad.

La literatura de la reforma agraria tradicional ha permanecido ciega a la naturaleza de género en la propiedad y sus consecuencias (Agarwal, 1992, 1994, 1997). Bina Agarwal argumenta que no solamente la reforma agraria, sino programas contra la pobreza asumen que el dinero o los beneficios que le lleguen al hombre "cabeza de familia", llegan a la familia. Ella descubre que en la medida en que la mujer tenga recursos fuera de la familia— e n la sociedad civil y en la economía — su posición dentro de la familia mejora.<sup>1</sup> Una reforma agraria sensible al género podría mejorar los resultados in-

---

<sup>1</sup> Agarwal descubre que Sri Lanka y Kerala arrojan mejores resultados en cuatro factores que afectan el poder de negociación de la mujer y también que tienen la mayor proporción de mujeres a hombres. Esta discrepancia en la proporciones especialmente notable en comparación con la India Noroccidental, donde la mujer está notoriamente ausente en los datos demográficos (1992: 201-202).

---

---

trafamiliares y suavizar las crisis intertemporales. "Dar poder" por medio de la posesión de la tierra es por lo tanto más importante que "titular", lo cual está sujeto a cambios en una errática economía moral pública.

Agarwal también refleja un creciente reconocimiento (1992:186; 1997) de la intersección de las instituciones de propiedad común, la naturaleza y la pobreza: las tierras comunales proporcionan una fuente de ingresos independiente de los hombres y, por lo tanto, fuerza negociadora para las mujeres y los niños. (En general la típica tierra comunal es un recurso crucial con un costo laboral de gente con pocas oportunidades). La privatización de las tierras comunales, un fenómeno mundial, reduce los apoyos —y salario de reserva— a los más vulnerables. La reforma agraria contemporánea no puede limitarse a corregir inequidades en la distribución de tierra privada, sino que debe atender la privatización o degradación de tierras comunes —o, más activamente, resucitar la tierra comunal como forma de propiedad (Herring, 1990) y regenerar su base natural de recursos—. La regeneración de "tierras perdidas" requiere gran cantidad de mano de obra y es restauradora de seguridad y oportunidad para los sectores más débiles, dada una apropiada estructura de propiedad.

Sin embargo, el mero reconocimiento de la **propiedad** de género no es suficiente. El estudio de catorce países latinoamericanos por Carmen Diana Deere (1997) indica un progreso significativo para obtener acceso a la tierra mediante reformas agrarias influidas por el activismo de grupos de mujeres. Pero el tratamiento por **Ambreena Manji** (1998) de la Comisión Investigadora de Asuntos Agrarios en Tanzania concretamente confirma las generalizaciones de Agarwal respecto a la hondamente arraigada predisposición existente, en cuanto a género se refiere, incluso entre los reformadores. El tratamiento de Manji ilustra los obstáculos políticos que impiden que el activismo femenino se constituya en una poderosa fuerza para la reforma agraria —incluyendo "predisposición urbana" y divisiones de clase entre los grupos **activistas**— (1998:664-5). El análisis de Manji también demuestra que no necesariamente existe una conexión entre las posturas progresistas sobre asuntos de la mujer internacionalmente y dentro de un Estado. Sin embargo, por todo lo que sabemos de la opresión, exclusión y oportunidad, el tratamiento de **desigual-**

dades de género en gran parte del mundo debe incluir reformas a la propiedad. Quienes proponen los derechos de la mujer, tanto nacional como internacionalmente, debieran incluirse en la coalición de la reforma agraria.

Cuarto, las transiciones democráticas, aunque frágiles, abren nuevas posibilidades para la reforma. En casos como los de Sudáfrica, las Filipinas después de Marcos o Zimbabwe, la reforma agraria emerge como una agenda política urgente.<sup>2</sup> Los nuevos países, como Eritrea (Joireman, 1996), consideran alteraciones en la propiedad rural desde el punto de vista de construcción nacional y crecimiento económico.

Quinto, el cambio tecnológico en la agricultura, en principio, debería continuamente disminuir el tamaño mínimo del predio necesario para la subsistencia y a la vez, expandir las opciones para el pequeño agricultor (Conway, 1997). Una de las resultantes es que se disminuye el tamaño de la redistribución necesaria, y por ende, se aumenta su posibilidad política.

Un sexto factor habilitador que afecta a todos los anteriores es la proliferación de ONGs, incluyendo las ONGs internacionales, y su legitimación por la comunidad internacional de asistencia para el desarrollo. Estos actores representan una fuerza para exponer los abusos a los derechos humanos y libertad política que a menudo han reprimido los movimientos agrarios.<sup>3</sup> Es impactante que los abusos a los derechos humanos consistentemente involucren a aquellos de menor importancia o autonomía económica dentro de la subclase agraria de tal forma que el fenómeno casi se ve como natural.

Esta lista de factores que alteran el balance de poder potencial en la política de reforma de ningún modo es exhaustiva. Para muestra basta un botón: el *New York Times* del 18 de diciembre de 1996 contenía un artículo intitulado "Turning Colombia's Drug Plots Over to Peasant Plowshares" (El traspaso de narcoparcels al arado de los

---

<sup>2</sup> Las Filipinas muestran una importante advertencia: los partidos políticos débiles organizados clientelamente, con pocas raíces organizacionales locales, mostraron ineficiencia para promover reformas después de la caída de Marcos (Riedinger, 1995). Sin embargo, la política durante la transición revitalizó la reforma agraria políticamente.

<sup>3</sup> Hendrix (1996/97) argumenta que las causas de muchos conflictos internos y abusos de los derechos humanos que le llegan a agencias internacionales en busca de reconstrucción y reconciliación residen en conflictos sobre la tenencia de la tierra, pero típicamente son ignorados por las agencias internacionales.

---

---

campesinos colombianos), por Diana Jean Schemo. Una nueva ley autorizó la confiscación de los activos de los narcotraficantes. El ministro de la Reforma Agraria estaba empeñado en que el resultado mitigara la difícil situación de los campesinos sin tierras. El artículo hacía ver que unas 250 personas forzadas a salir de sus tierras por un terrateniente y narcotraficante cercano "acampaban frente a agencias gubernamentales en Bogotá, en busca de protección, tras de que varios de los suyos habían sido muertos y otros amenazados". La confiscación de los activos de criminales dedicados a actividades tierra-dependientes ilegales ofrece una fuente de recursos no explotada; la presión internacional contra actividades como el narcotráfico se añade al peso político de la redistribución. No es que quienes cultivan droga siempre sean ricos y poderosos, o que el poder de aquellos que sí lo son se pueda quebrantar fácilmente; es la acumulación de presiones similares lo que sugiere la necesidad de reconceptualizar la posibilidad política de reforma agraria.

Argumentar que nuevas coaliciones son posibles y nuevas conceptualizaciones son útiles, significa no enterrar la honorable tradición de la reforma agraria como un proyecto intelectual y político. Mientras existan incidencias concentradas regionalmente de creciente carencia de tierras, concentración de tierras, tierras subutilizadas y campesinos desempleados, el modelo tradicional tiene validez.<sup>4</sup> Las fuerzas que históricamente han movido la reforma agraria persisten con su familiar regionalismo y carácter disparejo temporal; del mismo modo, las reformas agrarias del pasado permanecen como focos de política contemporánea.

## **Los reportes sobre la muerte de la reforma agraria son prematuros**

En un corto espacio sería imposible revisar las políticas agrarias contemporáneas alrededor de la reforma agraria. Pero el asunto desde

<sup>4</sup> El-Ghonemy (1990) en general apunta que mayor concentración en la tenencia y creciente falta de tierras -degeneración agraria— todavía necesitan reforma agraria; él argumenta que los países con reforma agraria están mejor situados en una serie de indicadores de desarrollo que los países sin reforma agraria (capítulos 6-7). El trabajo de James Putzel sobre las Filipinas (1992: capítulos 1, 11) constituye un caso arquetípico para una sociedad.



ningún concepto carece de importancia en la política de los pobres rurales y urbanos.

Primero, aun las reformas agrarias muertas no están muertas. Promesas incumplidas mantienen vivos a los movimientos; las ofensas del pasado no se olvidan. Ambas se toman en nodos alrededor de los cuales se precipita la política. Nancy Abelmann (1996) examina el activismo social y político de los ochenta en *Corea del Sur a través de la lente del Koch'ang Tenant Farmer's Movement*. Durante el "verano de protesta" de 1987, los campesinos de la provincia de Cholla del Norte se organizaron para protestar en contra de la Samyang Corporation, dueña de parcelas que debieran haberse distribuido durante la reforma agraria de 1949. Potts y Mutambirwa (1997) documentan los continuos conflictos en economía moral causados por promesas para redistribuir tierras y las presiones para comercializar parcelas redistribuidas en Zimbabwe. La tumultuosa reforma agraria en Nicaragua bajo el régimen sandinista redistribuyó más de un millón de hectáreas — aproximadamente un tercio de la tierra arable de la nación — a unas 200 mil familias, poniendo en marcha una serie de controversias sobre la titularidad permanente sólo resuelta en diciembre de 1997 con el otorgamiento de derechos a los beneficiarios. La reforma agraria en Vietnam se colocó al centro de la controversia durante la guerra civil;<sup>6</sup> la reconstrucción continúa reacomodando los derechos de terratenientes hacia una seguridad de más largo plazo en la propiedad individual y de grupo (Haque y Montesi, 1996).

Entre los dilemas más difíciles de la reforma agraria está el hecho de que sea un proyecto estatista; sin reformas del Estado, sus supuestos beneficiarios rara vez son la fuerza impulsora o una prioridad. El colapso global del socialismo estatal introdujo una "tercera ola" de reformas reestructurando derechos agrícolas largamente apoyados por estados no democráticos (Swinnen *et al.*, 1997). Donald Williams (1996) argumenta que similarmente las reformas agrarias en África a menudo aumentaron el poder y patronazgo estatal de ma-

<sup>5</sup> Enríquez, 1991. *The Economist* del 28 de diciembre de 1997 (31-32) reporta que se conferirá la titularidad a los moradores urbanos que recibieron cien metros cuadrados o menos y a las personas de carácter rural que recibieron 35 hectáreas o menos. Las propiedades de mayor extensión quedan sujetas a revisión previa al otorgamiento de la titularidad.

<sup>6</sup> Véase "Land Reform Lost Vietnam" de Bethell (1995) para un vistazo a los antagonistas en los debates de política de Estados Unidos.

---

---

nera no concordante con los objetivos tradicionales de la reforma. Powerson y Stock (1990) lo aseveran para todo el mundo (de manera muy rigurosa, sin prestar suficiente atención a los resultados positivos). Al escribir sobre Sudáfrica, Henry Bernstein (1998:28) alerta contra las "seducciones del voluntarismo, ya sean de la variedad estatista (sustitutiva) o de la variedad populista ('comunitaria')". Bernstein capta el dilema central de abogar por la reforma agraria: las fuerzas populares rara vez están suficientemente formadas o tienen la fuerza necesaria, para impulsar el cambio político, y sin embargo, la sustitución del Estado puede resultar en despotismo, complicidad con las élites locales o irrelevancia por carecer de raíces locales. Más adelante la breve explicación del caso de los ex esclavos en Estados Unidos confirma y modifica la advertencia de Bernstein: sin el poder sustitutivo del Estado, los principios de una reforma agraria pueden someter a la población dependiente a una opresión continuada o magnificada. Es un error descartar al Estado central, no importa cual sea su composición de clases.' La reforma agraria abre una dimensión más por la urgente reforma del Estado y ofrece un mecanismo.

Sudáfrica muestra un caso de presiones políticas acumulativas para la reforma agraria, impulsadas por el agrarismo tradicional basado en expropiación y por la reverberación de promesas políticas durante la movilización. El control de la tierra se *traslapa* significativamente con las desigualdades de género (Meer, 1997). Como en Zimbabwe, las promesas del pasado sobre reforma agraria presentan dilemas políticos y económicos actuales para los nuevos gobiernos democráticos: usar criterios y mecanismos de mercado detiene la paz y limita los efectos de la reforma, la incertidumbre para los terratenientes actuales deprime la inversión, los arreglos comunales y sobre todo las prerrogativas presentan contradicciones políticas<sup>7</sup> y no queda claro en dónde se hallará el dinero necesario para financiar las indemnizaciones.

<sup>7</sup> Bernstein está preocupado con el "despotismo centralizado" en consonancia con el trabajo de Mamdani (1996) sobre "ciudadano y sujeto". El efecto pernicioso de alabar al local se discutirá más abajo.

<sup>8</sup> *The Economist* del 24 de junio de 1995 citó a Nelson Mandela —quien había recibido algo de tierra en su pueblo— que había dicho: "Se tiene que estar en buenos términos con el jefe local y afortunadamente el jefe en mi pueblo es mi sobrino". No todo mundo está tan bien relacionado. La ANC comprensiblemente ha estado renuente a atacar el asunto de las formas "tradicionales" de autoridad y sus concentraciones de poder político y económico local.

Pero no todas las políticas de reforma agraria contemporáneas se basan en restos de fracasos del pasado y promesas de movilización. Nuevos movimientos campesinos nacen; James Petras (1997) escribe sobre "el resurgimiento de la izquierda" generalmente en **Latinoamérica**, en especial en el campo. Los nuevos movimientos campesinos usan lenguajes diferentes y establecen ligas más ambiguas con los partidos políticos establecidos, pero exhiben 'continuidad de análisis y personas con luchas previas, a la vez que representan prácticas políticas creativas en nuevas circunstancias. Veltmeyer (1997:139) en su revisión de la resistencia a las políticas neoliberales en **Latinoamérica** concluye que los "nuevos movimientos campesinos" constituyen las "fuerzas más dinámicas".

La lucha armada en Chiapas ilustra el punto de Veltmeyer. Colocar la reforma agraria nuevamente en la agenda política fue una respuesta predecible del Estado mexicano (Johnson, 1995). El Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra) en Brasil "ha generado una discusión política sobre el asunto de la tierra en toda la nación ... [y] es el movimiento social más dinámico del país, el más organizado y el más efectivo, con un récord de logros concretos y apoyo considerable" (Veltmeyer, 1997:154). Petras argumenta que la concentración inicial del MST regionalmente se explica por su proximidad a las áreas urbanas con redes políticas simpatizantes y la disponibilidad de grandes extensiones de tierras sin cultivar que sirvieron como blancos para la movilización. El movimiento por tanto pudo transformarse a sí mismo de un movimiento de reforma agraria sectorial del tipo clásico a un movimiento nacional con objetivos políticos más amplios —"Project Brazil" (Petras, 1997:23-25). La descentralización de la autoridad política —tan cacareada por agencias de ayuda para el **desarrollo**— ofrece mayor potencial local y regional para los movimientos de reforma agraria y su éxito (véase también Putzel 1992). Igualmente importante para el dinamismo del MST —y para entender las nuevas posibilidades de coalición para la reforma agraria— es la "erupción de una nueva generación de jóvenes mujeres militantes" (Petras, 1998:132).

Tanto Veltmeyer como Petras analizan el impacto de la política neoliberal como condición para los nuevos movimientos políticos en Latinoamérica. Alison Brysk, en su reveladoramente intitulado

---

---

libro *Indian Market* (por salir), ilustra las nuevas oportunidades para políticas de identidad frente a privaciones de ajuste estructural en Ecuador, con resultados ambivalentes respecto al éxito obtenido. Como las reducciones salariales en la sociedad y el abandono de reformas agrarias amenazaban el progreso rural y la seguridad, los asuntos agrarios se incluyeron y ampliaron específicamente en el marco de una preocupación por un extenso mandato para una estrategia de desarrollo nacional construido sobre las bases de una movilización de las etnias "indias".

Las políticas neoliberales generan (con desigualdad) nuevas bases para movilización, al tiempo que el crecimiento aparentemente ofrece un sustituto plausible para las políticas de alivio directo de la pobreza. Puesto que el discurso del crecimiento ha acallado el discurso redistributivo en varios foros, es conveniente preguntar si este silencio es legítimo.

## **¿Por qué redistribución?**

### *Democracia social, crecimiento y pobreza*

Si la marea ascendente eleva todos los barcos, la legitimidad de todo lo políticamente difícil, fiscalmente pesado y los esquemas *intervencionistas* administrativamente complejos en favor de los pobres se cuestionan. Este reto para los estudiosos del subcontinente Sudasiático —al cual pertenece una gran cantidad de los integrantes de la pobreza absoluta del mundo— fue agudamente propuesto en el estudio del Banco Mundial para la reducción de la pobreza en la India (1997). La conclusión fue que el crecimiento económico ha sido el factor principal para reducir la pobreza. Además, la liberación se tiene como la razón más importante para el crecimiento. Este crecimiento proporcionaría los recursos necesarios para las redes de seguridad públicas y la inversión en capital humano que redondearía el escenario deseable para la reducción de la pobreza. Claramente la receta es la promoción del crecimiento como el principal mecanismo contra la pobreza; el resto (redes de seguridad, capital humano) es deseable si se cuenta con fondos disponibles.

Aunque a menudo la India es considerada como un Estado de desarrollo fallido, hay enormes variaciones regionales tanto en crecimiento (Sinha, 2000) como en reducción de pobreza. Las comparaciones interestatales dentro de la India indican que el estado de Kerala ha sido particularmente exitoso en la reducción de la pobreza. Aunque el porcentaje de pobres en la población de la India según las cifras oficiales ha bajado desde la Independencia, el largo camino ha sido un aumento en la pobreza, medida por el número absoluto de pobres que ahora son más que la población total de la India al momento de independizarse. En concordancia con la actual celebración del "modelo Kerala",<sup>9</sup> el Banco señaló un extraordinario rango en las tasas de reducción de la pobreza: el progreso de Kerala en la reducción del número de pobres (2.4 por ciento por año, en promedio, entre 1957-1958 y 1993-1994) fue "más de 120 veces el de Bihary y más de cuatro veces el de Rajasthan (p. v)". Algo implícito es que debiéramos de entender Kerala mejor: ¿qué separa a Kerala de Bihary y Rajasthan? Lo desconcertante de las conclusiones del Banco sobre el crecimiento como generador de reducción de la pobreza es que la tasa de crecimiento de Kerala ha sido muy raquítica (Tharamangalam, 1998).

Una conclusión alterna es que la democracia social contribuye a aliviar la pobreza. Kerala produjo en 1957 lo que se puede argumentar que es el primer gobierno comunista electo en el mundo y permanece— e ncontra de la tendencia mundial —siendo un bastión electoral de políticas de izquierda. Sus reformas agrarias han sido radicales, se abolió un sistema de renta de la tierra particularmente opresivo integrado por terratenientes feudales y un agreste peonismo, en un periodo de la historia india dominado por inactividad en las cuestiones agrarias (Herring, 1983). La legislación laboral agraria establece titulaciones anómalas en el mundo pobre y radicales bajo estándares de naciones ricas. Las condiciones incluyen amplia movilización de coaliciones de los sectores más débiles de la sociedad, un partido político con raíces en dichos movimientos y tácti-

---

---

Vara un rango representativo de comentarios positivos y críticos, Dreze y Sen, 1989, pp. 221 ss.; Parayil, 1996; Séller, 1994 capítulo 1; Mencher, 1980; Herring, 1980; Tharamangalam, 1998; Jeffrey, 1993. El "modelo" se ha generalizado tanto que el vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, calificó a Kerala como una "historia de éxito prodigioso".

---

cas suficientemente adaptables para sortear las tempestades del conflicto político con éxito y la integridad para mantener el curso. Atul Kohli (1987) encuentra condiciones similares en su estudio comparativo de los estados indios.

Aunque el Banco es ambivalente acerca de la reforma agraria en la India, y se refiere a ella sólo de pasada, alrededor de un 80 por ciento de la pobreza en la India es pobreza rural. Por clase, los trabajadores agrícolas en particular tienen altas probabilidades de ser pobres; la carencia de tierra permanece como la principal causa de pobreza. El número absoluto de pobres continúa a la alza en la India en su conjunto: según los estimados del Banco Mundial, de 164 millones en 1951 a 312 millones (alrededor del 35 por ciento de la población) en 1993-1994. Indonesia es el modelo contrastante: una disminución anual de 10 por ciento entre 1970 y 1993, de 58 a 8 por ciento de la población. El reporte del Banco hace una comparación común: la India se ha visto mal en crecimiento y reducción de la pobreza en comparación con Asia Sudoriental (p. xiii). Sin embargo, el colapso asiático que comenzó en julio de 1997 evidentemente tuvo un impacto más dramático en los países que tomaron el rumbo neoliberal que en la India, la cual ha mostrado importantes retrocesos y errático cumplimiento de las reformas (Herring, 1999a). La pobreza se crea muy rápidamente en un colapso económico generalizado. No conocemos la tónica del cambio macroeconómico: el grado de responsabilidad que tiene la desenfundada liberación, particularmente de los mercados financieros, sobre el rápido crecimiento y la vulnerabilidad a un dramático colapso —similar a como el rápido movimiento de las placas de la corteza terrestre dan lugar a un mayor potencial de terremotos catastróficos.

En comparaciones macro entre naciones que legitiman una estrategia de crecimiento de liberación, existe el peligro de que la **seudo**-precisión de nuestras medidas sobrepase su validez y confiabilidad para conclusiones precisas. Michael Lipton señala (1997:1004) que "las disparidades entre sucesivas medidas de la PPA [paridad de poder adquisitivo], y entre dichas medidas y los datos de las cuentas nacionales, son a veces enormes e inexplicables". Errores de la magnitud que Lipton discute —más de tres veces el factor de pobreza por adoptar deflectores **alternos** de la PPA para China, por **ejemplo**— dañan seriamente la confianza que podemos depositar en la **biblio-**

grafía macrocomparativa de las relaciones entre crecimiento y reducción de pobreza.

Más aún, parece ser que el crecimiento que alivia la pobreza funciona mejor en escenarios relativamente igualitarios, que en sí mismos son más acordes al crecimiento (Lipton, 1997). En segundo lugar, sin importar cuáles sean los efectos del crecimiento, siempre habrá un papel para que la intervención pública alivie ciertas formas de pobreza y para dirigirse a personas olvidadas o **dañadas**<sup>10</sup> por los procesos de crecimiento; es menos probable que la intervención pública de estados que atienden a la **dominancia** de élites sin **reconstruir** desempeñe bien esos papeles, en comparación con estados que reaccionan a campos de poder en los que los sectores más débiles tienen mayor voz. El crecimiento altera la distribución del poder político, los partidarios de los pobres denotan ingenuidad al apoyarse en el altruismo de los nuevos ricos. La idea de que el crecimiento crea las condiciones financieras para "redes de seguridad" presupone una morfología política **simpatizante** de los que necesitan redes; un resultado igualmente probable es el endurecimiento de intereses creados que se oponen a las transferencias redistributivas. Dadas estas incertidumbres, debieran tener precedencia los resultados directos y conocibles; la reforma agraria tiene una exitosa historia en cuanto a la trayectoria de estados que han crecido rápidamente y con cierta igualdad (Corea del Sur, Japón, Taiwán, por ejemplo)."

La democracia social proporciona el espacio político y la energía política para realizar cambios en los sistemas de propiedad. La Kerala contemporánea tiene el tipo de instituciones políticas a menudo desiderata pero de, aparentemente, imposible elección para otras sociedades. El electorado es informado, extraordinariamente **parti-**

---

<sup>10</sup> Aunque el estudio (1997) del Banco concluye que sus resultados "claramente refutan cualquier presunción de 'crecimiento pauperizador'", Gaiha y **Kulkarni** presentan un panel de datos de Maharashtra (1998: tabla 1) que indican que fracciones significativas de la población del pueblo o eran pobres y se volvieron más pobres o no eran pobres y se volvieron pobres a pesar del crecimiento total. Parece improbable que la posición del Banco tenga datos suficientemente detallados y confiables para hacer la aseveración generalizada anterior. Siempre habrá víctimas del cambio económico, sin importar el resultado neto de la suma de vectores.

<sup>11</sup> Véase **Herring, 1983**: capítulos 9 y 10 para la lógica. Besley y Burges (1998) presentan evidencia de que las **reformas** agrarias explican algunas de las diferencias en reducción de la pobreza en distintos estados de la India, pero **sus** datos y métodos no son convincentes, **aunque** obtienen lo **que** parece ser el resultado obviamente correcto.

---

---

competitivo, alerta y asertivo; los partidos políticos son representativos y competitivos; el Estado responde; el comportamiento político importa. En consecuencia, las instituciones políticas funcionan (Heller, en prensa). Sin embargo, estos parámetros del sistema político son producto de una larga evolución, de lucha y de reformas—sociales y económicas—. Nacieron no sólo de la selección de políticas sino de la reacción popular a la represión y exclusión: terratenientismo, castismo, degradación de las mujeres, esclavitud e impunidad.

Hay un serio problema del "huevo y la gallina" incrustado en esta asociación: la redistribución de bienes también hace posible la democracia social. Aunque la democracia social no es una elección directa de las políticas—existen muchas contingencias históricas trabajando—la elección de políticas sí cuenta. Una de las medidas por medio de las cuales se desarrollaron estas instituciones en Kerala, fue las respuestas populares a iniciativas estatales y fracasos estatales basados en la reforma agraria, comenzando a fines del siglo XIX (Herring, 1987). Un alcance más allá del estatal fomentó la movilización de grupos recién beneficiados que deseaban obtener sus derechos *de jure*; la creación de coaliciones de pobres necesitó traspasar barreras sociales y expandir el alcance de la reforma. Algunas políticas dan más poder que otras. Es en este conjunto de desiderata donde se localiza la mezcla óptima de políticas. Es difícil imaginar un conjunto óptimo que no incluya la reforma agraria.

## **Dependencia de sendero, pobreza y democracia**

Una ilustración comparativa

Que exista una relación recíproca entre la reforma agraria y el desarrollo democrático parece ser casi evidente. Barrington Moore, Jr. (1966), en *Social Origins of Dictatorship and Democracy* [Orígenes sociales de la dictadura y la democracia]—un libro significativamente subtítulo "Lord and Peasant in the Making of the Modern World" [Señor y campesino en la construcción del mundo moderno]—hizo aseveraciones sobre la importancia política de romper las aristocracias terratenientes para el desarrollo democrático. En Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992), los primeros hallazgos de Moore se confirman en una amplia gama de casos (aunque conceden poca aten-



ción a Asia). Prosterman y Riedinger (1987) argumentan sobre la relación entre reforma agraria, ciudadanía y desarrollo democrático. Esta bibliografía depende de una premisa básica de economía política: la concentración de poder económico hace posible, y a veces necesita, concentración de poder político. La carencia de tierra en una dinámica recíproca da lugar a dependencia, desigualdad política, y a veces subyugación.

Estas dinámicas se ilustran por los senderos divergentes de las clases bajas agrarias en Estados Unidos y Kerala. Comparar Kerala con estados menos efectivos dentro de la India —Bihar, por ejemplo (Jannuzi, 1974)— es una forma de subrayar los efectos potenciales sobre gobernación y pobreza, pero parece más revelador comparar los fracasos históricos en Estados Unidos. La comparación con la India contemporánea, u otras partes del mundo pobre, puede parecer extremada, pero no lo es;<sup>12</sup> nuestra propensión a pensar en categorías estáticas (por ejemplo "tercer mundo") se pierde de interesantes comparaciones longitudinales.

Al periodo posterior a la Guerra Civil en Estados Unidos (1865-1877) se le llama "reconstrucción", reflejando más (en retrospectiva) la esperanza pía de los reformadores que su capacidad. El reto mayor era la reconstrucción de la estructura social. Algunos de los líderes políticos querían castigar a la aristocracia terrateniente sureña por instigar la guerra; otros vieron la reforma agraria como el único medio realista para hacer ciudadanos de los esclavos. La rumorada/prometida reforma agraria llegó bajo el eslogan "cuarenta acres y una mula". Este monto de capital agrícola podía haber proporcionado la subsistencia en muchas partes del sur. Pero ninguna iniciativa de ley sobrevivió la política en el Congreso. Al contrario, los experimentos de redistribución de tierras en el sur se dismantelaron al finalizar la ocupación por tropas federales. La reforma agraria bajo ley marcial - que funcionó bastante bien en Japón después de la Se-

---

<sup>12</sup> Para una comparación razonada de la estructura agraria de la India rural con la del sur de Estados Unidos, véase Echeverri-Gent, 1993. Él señala que el sur de Estados Unidos, particularmente en los treinta, mostraba similitudes socioestructurales con la India rural: un sistema como de castas de opresión y marginación político-económica, altas tasas de dependencia de los trabajadores, participación en las cosechas para pagar la renta de la tierra y campesinos marginales, pequeña agricultura de cuantiosa mano de obra, extorsión en las cosechas en participación, explotación en créditos y extensa pobreza. Asimismo, la política se caracterizaba por "élites dominantes, fraccionalismo intrapartidista, populismo agrario" (p. 76).

---

gunda Guerra Mundial— fue abandonada. No sólo la redistribución no se convirtió en ley, sino que aun la distribución preferencial de **tierras** públicas en favor de los hombres liberados (en oposición a compañías ferroviarias) fracasó también (Foner, 1989:451). A la partida de las tropas federales, las élites sureñas restablecieron el mando con terror, fraude, intimidación y poderío económico. Como secuela de la reconstrucción fallida, retrocesos en las políticas sobre la tierra - entonces totalmente en manos de los gobiernos estatales— redujeron las limitadas ganancias de la reforma y produjeron, especialmente para los negros, un sistema agrario que rivaliza con los casos más extremos de dominio feudal en el subcontinente sudasiático.

En virtud de que las élites terratenientes (**blancos**) retuvieron el poder económico, y eventualmente recuperaron el mando, los esfuerzos por resucitar una clase sujeta no tenían bases. El fracaso de la "reconstrucción" dejó asentada una economía política agraria de subyugación y dominación, en gran medida colindante con cuestiones raciales, pero que también afectó a los campesinos blancos pobres. W.E.B. Du Bois comentó que "los esclavos obtuvieron su libertad; se alzaron un breve momento en el Sol; luego retrocedieron hacia la esclavitud" (en Foner, 1989:602). Cuando posteriormente el populismo agrario radical de los ochenta invadió el sur (Goodwyn, 1976), ya los negros no se encontraban políticamente disponibles para una coalición birracial que pudiera haber alterado la distribución nacional del poder. Eric Foner (1989:604) argumenta que el fracaso de la reconstrucción condujo directamente al dominio **unipartidista** (y de los blancos) en el "Sólido sur" que "ayudó a definir el contorno de la política estadounidense y a debilitar los prospectos no solamente del cambio en asuntos raciales sino de la legislación progresista en muchos otros campos".

El periodo inmediatamente posterior a la reconstrucción vio una constante erosión de los derechos de los negros: restricciones a los derechos de los exesclavos para votar, para ser admitidos en escuelas públicas iguales o para participar plenamente en las instituciones dominantes de la sociedad pública o civil.<sup>13</sup> El estudio comparativo

<sup>13</sup> Sobre las ligas entre la tenencia de la tierra y el activismo social independiente entre negros del sur en los sesenta, Salamon, 1979.

de Prosterman y Riedinger sobre reforma agraria concluye de manera más general que las reformas "proporcionan una sustentación a nivel de los poblados que, más que contradecir, **refuerza** libertades a nivel nacional" (1987:232). Especialmente importante para la larga trayectoria de pobreza, se restringió el desarrollo de capital humano; las redes de seguridad y las instalaciones educativas permanecieron comparativamente subdesarrolladas en el sur en general, y para los negros en particular, hasta la época contemporánea. Las políticas agrarias de Washington fracasaron como palanca para la reconstrucción del sur pero dejaron una antipatía a la intervención del gobierno federal tan severa que en los cincuenta se necesitó la fuerza militar para hacer cumplir las órdenes judiciales para la inscripción de negros en las escuelas públicas.

La reforma agraria por sí misma no hubiera resuelto los problemas económicos, mucho menos los problemas sociales y políticos de los ex esclavos, pero hay evidencia de que hubiera marcado una diferencia. Foner (1989:109) señala que "bien entrado el siglo veinte, era más probable que los negros que sí adquirieron tierras se registraran, votaran y fueran candidatos a puestos públicos que otros miembros de la comunidad rural". Posterior evidencia indica que el argumento es fuerte. El trabajo de Lester Salaman (1979:109) sobre los efectos de los experimentos de distribución de tierra del New Deal indica que los inquilinos negros sin tierras que se beneficiaron de la limitada y truncada distribución de tierra de los treinta crearon "una clase media permanente que finalmente emergió en los sesenta como la espina dorsal del movimiento por los derechos civiles en el sur rural".

Los efectos de este momento histórico perdido no fueron solamente económicos. La educación sistemáticamente se le negó a los negros, pero la capacidad educativa se usó como un requisito de elegibilidad para poder votar. En virtud de que el racismo (o castas)<sup>14</sup> explica algo de la persistencia de la pobreza, las implicaciones son profundas. Eric Foner (1989:604) escribe que:

---

---

<sup>14</sup> Gaiha y Kulkarni encontraron en su trabajo empírico (1998) en la India (no sorprendentemente) que la casta era importante: "un efecto significativo para moverse fuera de la pobreza" (p. 17). Atribuyen este resultado a la discriminación en mercados específicos o a motivación pobre (identificación internalizada). Puede también, yo pensaría, reflejar la distribución variable de las conexiones; es más fácil obtener un trabajo, un préstamo, cualquier ventaja, si uno tiene compañeros de casta en posición de ayudar.

la muerte de la reconstrucción y la emergencia de los negros como una clase descuidada de trabajadores dependientes facilitó enormemente la mayor proliferación del racismo, hasta que, para principios del siglo veinte, se había incrustado más profundamente en la cultura y política nacional que en cualquier otro momento desde el principio de la cruzada anti-esclavitud y tal vez de toda nuestra historia.

El fracaso para romper el poder local de los terratenientes en el sur tuvo además la perniciosa consecuencia de generar suspicacia en las políticas de votación pública provenientes de Washington y un apego ciego a la regla local. Lo irónico del pensamiento contemporáneo de desarrollo es que una celebración prematura de lo local [el producto de lo que Pranab Bardhan (1995) llama los “anarco-comunalistas”]-desplazando la responsabilidad de los malos estados a las buenas comunidades— precisamente reinventa la estructura escalar que mantuvo viva la dominación racial en el sur de Estados Unidos (Herring, 1998).

Las largas luchas históricas de Kerala por reformas agrarias, también enfrentaron extraordinaria subyugación en forma de esclavitud agreste y peonismo persistente hasta los sesenta en la percepción local. La reforma agraria tuvo un fuerte impacto en la ciudadanía—la transformación de sujetos en ciudadanos. Esta transformación aplica presión en los sistemas políticos para una política pública de redistribución— no todo ello carente de ambigüedades en términos de reducción de pobreza a largo plazo.<sup>15</sup> Kerala es una democracia social en una escala subnacional, con todas las verrugas y politiquerías de cualquier democracia, pero sin el control de políticas que tienen los estados naciones. Esa democracia en gran medida debe su forma a décadas de búsqueda e implantación final de reformas agrarias bastante radicales.

El corazón de las reformas agrarias de Kerala— legisladas en 1959, posteriormente derrotadas por maquinaciones en Delhi y finalmente aplicadas en los setenta— fue la abolición del feudalismo como sistema de control social y explotación (Herring, por venir). El largo

<sup>15</sup> El repone del Banco Mundial sobre pobreza en la India (1997: xvi) señala el desplazamiento del gasto de bienestar social por subsidios.

proceso dio inicio a insurrecciones de campesinos y posteriormente a episodios intermitentes de reacción a reformas agrarias comenzando por el Malabar Tenancy Act de 1929. Es a este proceso histórico —no simplemente a la fecha efectiva de tierra al labrador en 1970— a lo que se refiere el argumento de este trabajo.

Reforma agraria es uno de los nodos alrededor de los que se dio la movilización social. El resultado fue la reforma agraria y la reforma laboral que materialmente ayudó a producir medidas efectivas de bienestar humano —mortalidad, longevidad, analfabetismo, proporción de la población masculina-femenina— anómalas para el nivel de ingreso per cápita (inferior al promedio de la India) y para la tasa de crecimiento de la producción agrícola (inferior al promedio de la India).<sup>16</sup> La reducción de la pobreza se ha logrado mediante reformas agrarias, reformas laborales y pagos de transferencia. Los tres presuponen un sistema político y administrativo efectivo y presión popular al Estado. Los valores antipobreza están incrustados en verdaderas instituciones vigiladas y refrescadas por la participación. En ausencia de estas condiciones, los programas públicos a menudo degeneran en trivialidades sin sentido para la clase media, rentas subsidiadas para la burocracia y patronazgo para políticos (véase Bardhan, 1995). Fuertes instituciones locales permitieron que el actual gobierno izquierdista de coalición se involucrara en una descentralización bastante radical de gastos y autoridad para el desarrollo económico —un experimento en nuevas formas de democracia— (Tornquist y Tharakan, 1996). En Kerala, debido a la movilización popular y a las reformas agrarias, es improbable que este experimento conduzca a las élites a cooptar el control local, un fenómeno familiar en sistemas rurales sin reformas.

Lo que la experiencia de Kerala subraya, y no resuelve realmente, es el problema de la clase más desfavorecida —los trabajadores agrícolas—. <sup>17</sup> Las mejoras al ingreso por crecimiento más rápido en

---

<sup>16</sup> Esta aseveración no pretende ignorar los puntos sobre historia expuestos en el debate entre Amartya Sen y Surjit Bhalla (Srinivasan y Bardhan, 1988); ciertas mejoras en bienestar social anteceden a la reforma agraria. La reforma agraria fue la culminación de un proceso que incluyó reforma de castas, reforma educativa, prioridades alteradas en gasto de bienestar social y reforma laboral.

<sup>17</sup> Krishnaji, 1979; Mencher, 1980; Herring, 1980; McReynolds, 1998, sin ambigüedades descubre que los beneficiarios de la reforma agraria en El Salvador contrataron más mano de obra, mejorando las perspectivas de los trabajos rurales en su conjunto, como lo espera la teoría económica de la reforma agraria.

---

---

la agricultura son inciertas, atrasadas y distribuidas inequitativamente entre los hogares y en el tiempo. Los problemas de los trabajadores en Kerala se enfrentaron mediante la distribución de lotes *casa/jardín* para varios, usados intensamente y de gran importancia *nutricional* y comercial. Si es políticamente imposible redistribuir la tierra, aún es posible formalizar las obligaciones que tradicionalmente legitimaron la propiedad de la tierra (la obligación de hacerse cargo de los que carecen tierra) y redistribuir el producto de la tierra mediante jornales más altos y pensiones. En Kerala, la Ley de Trabajadores Agrícolas de 1974 hizo obligatorias las pensiones de vejez por medio de excedentes campesinos. Cuando esto comprobó ser política y administrativamente imposible, el Estado absorbió la carga *fiscal*.<sup>18</sup> La seguridad del empleo ("permanencia") fue el segundo método y una severa legislación de salario mínimo, el tercero.

Las reformas de Kerala proporcionan lecciones negativas así como positivas; existen muchos problemas y asuntos sin resolver, incluyendo crecimiento y desempleo, pero la trayectoria para los pobres es impresionante *en términos comparativos*. El espacio prohíbe su discusión aquí, pero un tratado está disponible (Herring, en prensa). El lento crecimiento es una preocupación si se reduce la tasa de descenso de la pobreza y los recursos para las redes de seguridad se agotan. Es difícil desmenuzar lo que se ha dado a cambio, si existe. En términos *éticos*, el modelo de Kerala es muy defendible; el desarrollo democrático y el alivio a la pobreza han mejorado *sustancialmente* los prospectos de la gente más vulnerable por medio de una política pública directa y predecible. Todo sistema social, toda matriz institucional, todo perfil de políticas tiene sus verrugas; la pregunta crucial siempre es: "¿comparado con qué?" Es bastante erróneo romantizar el "modelo Kerala", como muy comúnmente se hace, pero es igualmente erróneo pasar por alto su potencial liberador.

## **Acerca del teorema de la imposibilidad**

Una respuesta común a la reforma agraria es que, no importando cuán deseable sea en teoría, es políticamente imposible. Esta *pers-*

<sup>18</sup> Hemng, 1989; Gulati, 1990. Las pensiones de vejez también mejoraron la distribución del ingreso al interior del hogar para las secciones más vulnerables de la clase más vulnerable,

pectiva es imprecisa y fundamentalmente imperfecta. En primer lugar, predecir las posibilidades políticas requiere de extraordinaria arrogancia; en una época la caída del *apartheid* y los regímenes soviéticos parecía políticamente imposible. No está claro que las coaliciones y exigencias que han impulsado reformas agrarias anteriores serán las únicas o las más importantes en el futuro. Más aún, la oposición a la reforma agraria dudosamente supone que las políticas alternas en favor de los pobres son, en alguna forma, políticamente menos difíciles. Las propuestas alternas tienen también graves suposiciones ya sea sobre estados efectivos o, cada vez más, sobre "comunidades" (Bardhan, 1995). El *World Development Report* de 1997, del Banco Mundial, hace un llamado para centrar los asuntos de gobernanación en el desarrollo, pero no ofrece mucho en materia de mecanismos viables para generar nuevas capacidades políticas. Si el crecimiento mismo es dependiente de un Estado capaz, mucho más lo es el eficiente y efectivo alivio a la pobreza.

Llegara una estructura política efectiva y representativa tiene mucho que ver con coyunturas históricas y dependencia del sendero subsiguiente. ¿Qué suposiciones podemos hacer éticamente respecto a los alcances y límites de la autoridad pública y la maleabilidad de la dinámica política?<sup>19</sup> ¿Si la reforma agraria es imposible, qué tan posibles son las alternativas?

Las obras públicas rurales, por ejemplo, son fáciles políticamente: prometen algo para todo mundo por lo que las élites tienen pocas razones para oponerse u obstruir los programas. Por esta razón, en la India, el Esquema de Garantía de Empleo del Estado de Maharashtra es un arquetipo: las obras públicas de desarrollo proporcionan salarios para los pobres, medios probados por la dificultad del trabajo y la distancia del poblado, y mejoras infraestructurales para aquellos que son dueños del Maharashtra rural, financiados por la conveniente vaca del dinero de Mumbai (Bombay) en una reversión de la dinámica de "parcialidad urbana" (Herring y Edwards, 1983). Aunque los dueños de la tierra se llevan la tajada del león de los be-

puesto que las familias reconocieron que los miembros no trabajadores eran un bien económico, aunque este fuera pequeño.

<sup>19</sup> Para un argumento ético, véase Herring, 1983: capítulo 9; sobre el efecto posibilitador de políticas públicas hacia el potencial político para aliviar la pobreza, véase Echeverri-Gent, 1993.

---

---

neficios, y algunos proyectos fueron inútiles y existe corrupción importante, los beneficios para los pobres son considerables: no sólo una garantía de empleo, sino rarezas como guarderías infantiles en el lugar y descansos pagados por maternidad. Pero los costos son altos y los pobres, con el tiempo, hasta cierto punto fueron "echados fuera" por aquellos con ingresos más altos y mejores conexiones (Gaiha y Kulkarni, 1998:28; Gaiha *et al.*, 1998). Echeverri-Gent (1993) critica el esquema porque desde el punto de vista de desarrollo político le hace falta movilizar e involucrar a los pobres rurales en una trayectoria de desarrollo político. Proporcionar bienes a la gente sin tierras por medio de una reforma agraria, es aparentemente preferible, tanto desde el punto de vista fiscal, como del de desarrollo.

Los merecimientos universalistas generalmente tienen el problema de sostenibilidad, como lo ilustra la resaca contra el gasto en bienestar de las últimas dos décadas en Estados Unidos. El problema político es mantener la creencia pública de que se benefician los merecedores —los que no lo son, no— y que la norma pública de la sociedad capitalista no se quebrante en demasía: el que no trabaja, no come (descontando herencias). Para que un esquema universalista de bienestar funcione, se necesita que la economía moral lo apoye sólidamente (los ciegos son merecedores) o produzca beneficios generalizados a varias clases (obras públicas) o genere empatía: le puede pasar a cualquiera (ayuda en desastres, seguro de desempleo). Asesoría política externa sugiere alejarse de programas universalistas (políticamente factibles) hacia programas dirigidos (políticamente más difíciles) (Bardhan, 1995). La reforma agraria es especialmente apropiada para este propósito pues puede dirigirse a aquellos con las mayores demandas normativas y necesidades.

Las alternativas intervencionistas para redistribuir bienes aparentemente se colocan en dos amplias categorías: arreglos de mercado y arreglos políticos. Los arreglos de mercado (soporte de precios, legislación de salarios mínimos, subsidios "artesanales", etcétera) tienen su lugar, y se han usado tan extensamente en países actualmente ricos que sería ingenuo, o simplemente ideológico, discutir que el crecimiento no puede construirse basándose en una economía política. Sin embargo, se pueden observar problemas por arreglar el mercado, desde costos de aplicación y la consecuente búsqueda de rentas hasta la distorsión de incentivos con consecuencias



no deseadas. Los arreglos políticos asumen que los pobres no se beneficiarán totalmente incluso con programas dirigidos, ni obtendrán su parte de los merecimientos generales y los proyectos de desarrollo ausentan la reconfiguración del poder local. La revisión de la India de sus reglas de gobernación local (*panchayati raj*) en 1993 representa un extremo del espectro: representación por mandato especial para grupos tradicionales de descastados y tribales y una cuota para las mujeres. La reconstrucción en el sur de Estados Unidos intentó arreglos políticos sin redistribuir el poder económico y fracasó rotundamente. En la India, los concejos del poblado a menudo todavía representan los intereses de los ricos locales, que utilizan a pobres contratados como peones dentro de las instituciones formales (Gaiha y Kulkarni, 1998:34, 43). La captura de instituciones locales es el resultado común de la devolución y descentralización, ahora casi *totems* del discurso del desarrollo (Herring, 1998).

Cualquier alivio intencional de la pobreza presupone gobernación. Kerala a menudo se considera un modelo por su éxito en bienestar humano, pero igualmente importante es un sistema político que funciona. La educación y las tiendas de raciones son dos ejemplos citados frecuentemente. Dreze y Sen, por ejemplo, señalan que en la India en general "es muy posible que la escuela de una población permanezca sin funcionar hasta diez años (debido al ausentismo de maestros u otras faltas) sin que se tomen acciones o se organicen protestas colectivas". En Kerala, sin embargo, "una situación similar no sería tolerada (en Gaiha y Kulkarni, 1998:24)". Las tiendas de raciones tienen mucho más éxito en Kerala que en la mayoría de los otros estados precisamente porque los políticos y burócratas saben que se enfrentan al monitoreo y retribución de una ciudadanía anormalmente alerta y activa. Es más probable que los ciudadanos con derechos seguros exijan resultados. Las transferencias de pagos, obras públicas y programas antipobreza en la India, con frecuencia engendran corrupción y yerran sus objetivos o los enfrentan ineficientemente (Banco Mundial, 1997:xix, *passim*). Gran parte de este problema se debe a la falta de rendimiento de cuentas del Estado a la ciudadanía. En esas condiciones la eficiencia y sostenibilidad de las políticas en favor de los pobres no son políticamente posibles, como la reforma agraria sería de manera inherente políticamente imposible.

---

---

## Conclusiones

Las prescripciones normativamente justificables de las políticas, de algún modo deben separar los efectos de cambios discretos en los resultados de pobreza de entre los miles de factores que afectan al bienestar de las familias. Nuestras concepciones son crudas y aproximadas, sin importar cuáles sean las seguridades expresadas por las prescripciones de la política. Últimamente, el crecimiento ha **reemplazado** la redistribución de bienes como solución para los pobres, en parte basado en el teorema de la imposibilidad política. Por fortuna, la dicotomía es falsa; la reforma agraria está en favor del crecimiento y ni el crecimiento ni la reforma agraria ofrecen una panacea.

Aunque ya no se estile, en parte porque sus raíces en la guerra fría se han marchitado por la disminución de la necesidad de derrotar el comunismo, la reforma agraria todavía ofrece importantes ventajas al comparársele con alternativas. Aunque ofrece beneficios inmediatos y directos para los pobres, de mayor importancia es su capacidad para funcionar como símbolo para la movilización de gente sin poder y para alterar el rumbo del desarrollo de grandes grupos sociales. La reforma agraria tiene, por lo tanto, mayor fortaleza y es más duradera que muchas alternativas; tiene una visión de más largo plazo. Este argumento se ve apuntalado por consideraciones comparativas con la experiencia histórica de Estados Unidos. La riqueza en su conjunto se multiplicó abundantemente pero la pobreza persiste; el crecimiento no ha sido suficiente. Las reformas que prometían tierras para rehabilitar ex esclavos y convertirlos en ciudadanos después de la Guerra Civil en el siglo XIX se abandonaron a la oposición política; el resultado fue una estructura agraria, y una economía política concomitante, que perpetuó una dependencia despreciable. La pobreza no sólo se perpetuó en la población de ex esclavos por generaciones sino que aún es desproporcionada. En contraste, el Estado de Kerala en la India abolió un sistema agrario basado en **peonismo** y esclavitud rural en un tiempo comprimido históricamente y ha sido notablemente exitoso en reducir la incidencia de la pobreza a **pesar** de tasas de crecimiento por debajo del promedio de la India. Aunque las políticas promuevan mayor o menor intervención estatal, la reforma agraria continúa siendo un medio para la res-

tructuración de los campos de poder a los que los funcionarios responden, sin el cual, la eficacia de todas las otras opciones antipobreza —incluido el **crecimiento**— se ve disminuida.

La evidencia contemporánea reafirma que la reforma agraria clásica ni está muerta ni es irrelevante; su dualidad contributiva al alivio directo de la pobreza y a la democratización permanece como un potencial de primordial importancia. El medio más seguro para la reducción de la pobreza y para dar poder a los sin poder en muchas sociedades rurales es la redistribución. Aunque existen otros caminos para aliviar intencionalmente la pobreza, todos están sujetos a distorsiones inducidas por la desigualdad social, y uno de sus principales componentes es la no distribución equitativa de la propiedad. Más todavía, aun los programas distributivos populistas por compromiso funcionan mejor con movilización agraria y derechos para los pobres rurales seguros que sin ellos. Una dificultad con la reforma agraria tradicional es que se trata de un proyecto estatista —como lo son todas las políticas— y como tal, a menudo ha incrementado el poder y patronazgo estatal de modo inconsistente con los objetivos de la reforma. Sin reformas al Estado, sus supuestos beneficiarios rara vez son la fuerza motriz y pueden convertirse en sus víctimas. Pero es la reforma agraria la que hace posible que el poder rural tenga una base más amplia y esté distribuido más equitativamente frente al Estado.

Las concepciones tradicionales de la reforma agraria y sus políticas son, sin embargo, limitantes en demasía. El acostumbrado enfoque político de clases agrarias organizadas alrededor de la producción agrícola necesita ampliarse para incorporar nuevas fuerzas motivadas por los correlativos sociales de la desigualdad basada en la tierra — "movimientos neosociales" y sus aliados nacionales e internacionales. Una agenda de políticas en favor de los pobres debe, por lo tanto, conservar elementos del venerable corazón del proyecto agrario y sin embargo reconocer el potencial de mayores coaliciones para los pobres. Estos elementos no sólo incluyen integración ambiental y regeneración, sino también los derechos de la mujer, los derechos humanos, la supervivencia cultural y la democratización. Qué es "políticamente imposible" es en principio desconocido, reflejando más ideología y especulación que conocimiento, y está sujeto, con el tiempo, a políticas públicas propositivas que conforman

---

---

el desarrollo político. El acostumbrado enfoque en la intersección entre derechos de terratenientes y agricultura necesita ampliarse para incluir el cambio tecnológico hecho posible por la revolución biológica y la importancia de los sistemas ecológicos que sostienen, tanto a la agricultura como a las estrategias de supervivencia de los pobres. Esta ampliación conceptual es importante para ubicar la reforma agraria dentro de una política de desarrollo para los pobres y para entender las nuevas posibilidades políticas más allá del teorema de la imposibilidad.

## **Bibliografía**

- Abelmann, Nancy, *Echoes of the Past of Dissent*, Berkeley, University of California Press, 1996.
- Adger, N., "Property Rights, Nature Conservation, and Land Reform in South Africa", *Environmental Sustainability: Practical Global Implications*, Boca Raton, Fla, St. Lucie Press, 1997, pp. 213-231.
- Agarwal, Anil, Darryl D'Monte, *et al.* (eds.), *The Fight for Survival: Peoples Action for the Environment*, New Delhi, Centre for Science and Environment, 1987.
- Agarwal, Anil y Sunita Narain, *Toward a Green World*, New Delhi, Centre for Science and Environment, 1992.
- Agarwal, Bina, "Gender Relations and Food Security: Coping with Seasonality, Drought and Famine in South Asia", *Unequal Burden: Economic Crisis, Persistent Poverty and Women's Work*, L. Beneria y S. Feldman, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 181-218.
- , "Environmental Action, Gender Equity and Women's Participation", *Development and Change*, núm. 28, 1997, pp. 1-44.
- Arnison, C., *The First Stages of Land Reform in the Former Soviet Union: Some Uncomfortable Experiences*, Rural Practice Research Conference, Cirencester, Royal Institution of Chartered Surveyors, 1996.
- Banuri, Tariq y Frederique Apfell Marglin (eds.), *Who Will Save the Forests? Knowledge, Power and Environmental Destruction*, Londres, Zed Books, 1993.

- Bardhan, Pranab, "Analytics of the Institutions of Informal Cooperation", *World Development*, núm. 21, abril de 1993, pp. 633-639.
- , "Research on Poverty and Development: Twenty Years After Redistribution with Growth", *The World Bank Research Observer*, 1995.
- Baviskar, Amita, *In the Belly of the River. Tribal Conflicts over Development in the Narmada Valley*, Delhi, Oxford University Press, 1995.
- Beneria, Lourdes and Shelley Feldman (eds.), *Unequal Burden: Economic Crisis, Persistent Poverty and Women's Work*, Boulder, Westview Press, 1992.
- Bensel, Richard, *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- Bernstein, Henry, "Social Change in the South African Countryside? Land and Production, Poverty and Power", *Journal of Peasant Studies*, núm. 25(4), 1998, pp. 1-32.
- Besley, Timothy and Robin Burgess (eds.), *Land Reform, Poverty Reduction and Growth: Evidence from India*, The Development Economics Discussion Paper Series, Londres, School of Economics, 1998.
- Bethell, Tom, "Land Reform Lost Vietnam", *The American Spectator*, núm. 28(6), 1995.
- Binswanger, Hans, Klaus Deininger, et al., "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations", *Handbook of Development Economics*, J. Behrman y T. N. Srinivasan, Amsterdam, núm. 3, 1995.
- Blaikie, Piers y Harold Brookfield, *Land Degradation and Society*, Londres, Methuen, 1987.
- Brysk, Alison (forthcoming), "Indian Market: The Ethnic Face of Adjustment in Ecuador", *Development Assistance and Ethnic Conflict*, M. J. Esman y R. J. Herring, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bullard, R. y H. Waters, *Land Tenure: The Root of Land Ownership Conflicts in Southern Africa, the Past, Present and Future*; Rural Practice Research Conference, Cirencester, UK, Royal Institution of Chartered Surveyors, 1996.

- 
- Burgiel, Stas y Lynn Wagner, "Workshop on Agricultural Biotechnology and Rural Development", *Sustainable Development*, núm. 26(1), 1999.
- Conway, Gordon, *The Doubly Green Revolution: Food for All in the 21st Century*, Nueva York, Penguin Books, 1997.
- Cousins, B., "How Do Rights Become Real? Formal and Informal Institutions in South Africa's Land Reform", *IDS-Bulletin*, núm. 28(4), 1997, pp- 59-68.
- Cronon, William, *Changes in the Land: Indians, Colonists and the Ecology of New England*, Nueva York, Hill and Wang, 1983.
- Dawkins, Kristin, "Gene Wars: The Politics of Biotechnology", *The Politics of the Earth*, J. Dryzek, Nueva York, Oxford University Press, 1997.
- Delehanty, James y Kathryn Rasmussen, "Land Reform and Farm Restructuring in the Kyrgyz Republic", *Post-Soviet Geography*, noviembre de 1995, pp. 565-568.
- Dryzek, John, *The Politics of the Earth*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.
- Echeverri-Gent, John, *The State and the Poor: Public Policy and Political Development in India and the United States*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- El-Ghonemy, M. Riad, *The Political Economy of Rural Poverty: The Case for Land Reform*, Londres, Routledge, 1990.
- Engedayehu, Walle, "Ethiopia: Failure of Land Reform and Agricultural Crisis", *Studies in Comparative International Development*, núm. 30(2), 1995.
- Enriquez, Laura J., *Harvesting Change: Labor and Agrarian Reform in Nicaragua, 1979-1990*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1991.
- Epstein, T. Scarlett, A. P. Suryanarayana, et al., *Village Voices: Forty Years of Rural Transformation in South India*, Walnut Creek, Londres, New Delhi, Alta Mira Press, 1998.
- Esman, Milton J. y Ronald Herring (eds.), *International Development Flows and Ethnic Conflict*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Ezighalike, I. C., M. T. Raki, et al., "Cultural Issues in Land Information Systems", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives (FAO)*, 1996, pp. 21-36.

- Foner, Eric, *Reconstruction: America's Unfinished Revolution, 1863-1877*, Nueva York, Harper and Row, 1989.
- Gadgil, Madhav, N. V. Joshi, *et al.*, "Power to the People: Living Close to Nature", *The Hindu*, Madras, 1993, pp. 58-62.
- Gadgil, Madhav y Ramachandra Guha, *Ecology and Equity*, Nueva York, Penguin Books, 1995.
- Gaiha, Raghav y Vani Kulkarni, "Is Growth Central to Poverty Alleviation in India?" *Journal of International Affairs*, 1998.
- Gaiha, Raghav, P. D. Kaushik, *et al.*, "Jawahar Rozgar Yojana, Panchayats, and the Rural poor in India", *Asian Survey*, núm. xxxviii(11), 1998, pp. 928-949.
- Goodwyn, Lawrence, *Democratic Promise: The Populist Moment in America*, Nueva York, Oxford University Press, 1976.
- Gordillo-de-Anda, G., "The Reconstruction of Rural Institutions", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives (FAO)*, 1996, pp. 98-119.
- Guha, Ramachandra, "Radical American Environmentalism and Wilderness Protection: A Third World Critique", *Environmental Ethics*, núm. 11(1), 1989.
- , *The Unquiet Woods: Ecological Change and Peasant Resistance in the Himalaya*, Delhi, Oxford University Press, 1989.
- y J. Martínez-Alier, *Varieties of Environmentalism: Essays North and South*, Londres, Earthscan Publications, 1997.
- Gulati, Leela, "Agricultural Worker's Pension in Kerala", *Economic and Political Weekly*, núm. xxxv(6), febrero de 1990, pp. 339-343.
- Gupta, Anil K., *Technologies, Institutions and Incentives for Conservation of Biodiversity in Non-OECD Countries: Assessing Needs for Technical Co-operation*, Investing in Biological Diversity, Cairns Conference of the OECD, Cairns, 1996.
- , "Rewarding Local Communities for Conserving Biodiversity: The Case of the Honey Bee", *Protection of Global Biodiversity: Converging Strategies*, L. D. Gumswamy and J. A. McNeely, Durham, Duke University Press, 1998, pp. 180-189.
- Haque, T. y L. Montesi, "Tenurial Reforms and Agricultural Development in Viet Nam", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives (FAO)*, 1997, pp. 66-77.

- 
- 
- Heller, Patrick, "The Politics of Redistributive Development: Class and State in Kerala, India, Berkeley, University of California, 1994.
- , *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, en prensa.
- Helvarg, David, *The War Against the Greens*, San Francisco, Sierra Club Books, 1994.
- Hendrix, Steven, "Pride of Ownership: Land Tenure and Conflict Resolution", *Harvard International Review*, núm. 19(1), 1996-1997, pp. 40-43.
- Herath, S., M. Sugiyama, et al., "Comparison of Agricultural Land Utilization Laws of Sri Lanka and Japan: A Review", *Research Bulletin of the Faculty of Agriculture, Gifu University (Japan)*, núm. 60, 1995, pp. 75-86.
- Herrera, A., J. Riddell, et al., "Recent FAO Experiences in Land Reform and Land Tenure" *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives (FAO)*, núm. 1, 1997, pp. 52-64.
- Herring, Ronald J., "Abolition of Landlordism in Kerala: A Redistribution of Privilege", *Economic and Political Weekly*, núm. xv(26), 28 de junio de 1980.
- , *Land to the Tiller: The Political Economy of Agrarian Reform in South Asia*, New Haven, Delhi, Yale University Press, Oxford University Press, 1983.
- y Rex M. Edwards, "Guaranteeing Employments to the Rural Poor: Social Functions and Class Interests in the Employment Guarantee Scheme in Western India", *World Development*, núm. 11, 7 de julio de 1983.
- , "Stealing Congress Thunder: The Rise to Power of a Communist Movement in South India", *When Parties Fail*, P. M. a K. Lawson, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- , "Dilemmas of Agrarian Communism", *Third World Quarterly*, núm. 11, 1 de enero de 1989, pp. 89-115.
- , "Resurrecting the Commons", *Collective Action and Ecology*, núm. 44(4), 1990.
- , Contesting the "Great Transformation": *The "Factory Acts" in South Asia*, 1993.
- , "Celebrating the Local: Scale and Orthodoxy in Political Ecology", *Governance Issues in Conservation and Development*,



- G. Hayden, Gainesville, Conservation and Development Forum, 1998.
- , "Embedded Particularism: India's Failed Developmental State", *The Developmental State*, M. Woo-Cumings, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- , "Nature, State and Market: Implementing International Regimes in India", *South Asian Environments in a State-Society Perspective*, S. T. Madsen, Londres, Curzon Press, 1999.
- y Erach Bhamcha, "Embedded Capacities: India's Compliance with International Accords", *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Accords*, E. B. Weiss y H. Jacobson, Cambridge, MIT Press, 1999.
- (forthcoming), "Contesting the Great Transformation: Local Struggles with the Market in South India", *Agrarian Studies at the Cutting Edge*, J. Scott, New Haven, Yale University Press.
- Hirtz, F., "The Discourse that Silences: Beneficiaries' Ambivalence Towards Redistributive Land Reform in the Philippines", *Development and Change*, núm. 29(2), 1998, pp. 247-275.
- Jackson, M., "Political Economy and Agricultural Reform in Romania", *Political Economy of Agrarian Reform in Central and Eastern Europe*, J. F. M. Swinnen, Aldershot, UK, Ashgate Publishing Ltd., 1997, pp. 283-320.
- Jansen, K. y E. Roquas, "Modernizing Insecurity: The Land Titling Project in Honduras", *Development and Change*, núm. 29(1), 1998, pp. 81-106.
- Jannuzi, F. Tomasson, *Agrarian Crisis in India: The Case of Bihar*, Austin, University of Texas Press, 1993.
- Jeffrey, Robin, *Politics, Women and Well Being: How Kerala Became a Model*, Delhi, Oxford University Press, 1993.
- Johnson, Natalia, "Rural Reforms Fail to Take Root", *Business Mexico*, vol. 5, núm. 3, 1995, p. 24 ff.
- Kannan, K. P. y Pushpangadan, "Agricultural Stagnation in Kerala", *Economic and Political Weekly*, núm. XXXIII(39), 1998, pp. A-120-128.
- Kinsey, B., K. Burger, et al., "Coping with Drought in Zimbabwe: Survey Evidence on Response of Rural Households to Risk", *World Development*, núm. 26(1), 1998, pp. 89-110.

- 
- Kirsten, J., "What Went Wrong With Land Reform in South Africa?", *Farmer's Weekly*, núm. 28, 30 de octubre de 1998, pp. 30-31.
- Kohli, Atul, *The State and Poverty in India*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- Kothari, Smitu y Pramod Parajuli, "No Nature Without Social Justice: A Plea for Cultural and Ecological Pluralism in India", *Global Ecology: A New Arena of Political Conflict*, W. Sachs, Londres, Zed Books, 1993.
- Kothari, Ashish, *Understanding Biodiversity: Life, Sustainability and Protected Areas*, New Delhi, Orient Longman Limited, 1996.
- , Neena Singh, et al., *People and Protected Areas*, New Delhi, Sage Publications, 1996.
- Krishnaji, N., "Agrarian Relations and the Left Movement in Kerala", *Economic and Political Weekly*, núm. xv, 9 de marzo de 1979.
- Lacy, William B. y Lawrence Busch, "The Fourth Criterion: Social and Economic Impacts of Agricultural Biotechnology", *Agricultural Biotechnology at the Crossroads: Biological, Social and Institutional Concerns*, Ithaca, Nueva York, National Agricultural Biotechnology Council, 1991, pp. 153-169.
- Lipton, Michael con Richard Longhurst, *New Seeds and Poor People*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989.
- , "Land Reform as Commenced Business: The Evidence Against Stoooping", *World Development*, núm. 21(4), 1993, pp. 641-658.
- , "Editorial: Poverty-Are There Holes in the Consensus?", *World Development*, núm. 25(7), 1997, pp. 1003-1007.
- Litfin, Karent T., *The Greening of Sovereignty in World Politics*, Cambridge, The MIT Press, 1998.
- Macilwain, Colin, "When Rhetoric Hits Reality in Debate on Bio-prospecting", *Nature*, núm. 392, 1998, pp. 535-540.
- Mallick, Ross, "Limits to Radical Intervention: Agrarian Taxation in West Bengal", *Development and Change*, núm. 21, 1 de enero de 1990.
- , *Development Policy of a Communist Government: West Bengal Since 1977*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Mamdani, M., *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Cape Town, David Phillip, 1996.

- Manji, Ambreena, "Gender and the Politics of the Land Reform Process in Tanzania", *The Journal of Modern African Studies*, núm. 36(4), 1988, pp. 645-667.
- Maybury-iewis, *The Politics of the Possible: The Brazilian Rural Workers Trade Union Movement, 1964-1985*, Philadelphia, Temple University Press, 1994.
- McHugh, Heather S. (forthcoming), "USAID and Ethnicity: An Epiphany?", *Development Assistance and Ethnic Conflict*, M. J. Esman y R. J. Herring, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- McReynolds, S. A., "Agricultural Labour and Agrarian Reform in El Salvador: Social Benefit or Economic Burden?", *Journal of Rural Studies*, núm. 14(4), 1998, pp. 459-473.
- Meer, S., "Gender and Land Rights: The Struggle Over Resources in Post-Apartheid South Africa", *IDS-Bulletin*, núm. 28(3), 1997, pp. 133-144.
- Mencher, Joan P., "The Lessons and Non-Lessons of Kerala: Agricultural Labourers and Poverty", *Economic and Political Weekly*, núm. xv(41-3), 1980.
- Mengisteab, Kidane, *Ethiopia: Failure of Land Reform and Agricultural Crisis*, Nueva York, Greenwood Press, 1990.
- Merchant, Carolyn, *The Death of Nature: Women, Ecology and the Scientific Revolution*, San Francisco, Harper and Row, 1983.
- Moore, Barrington (Jr.), *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.
- Niles, Kimberly, *Poverty Alleviation as a Survival Strategy in Southeast Asia*, Annual Meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago, 1998.
- Paoletti, Maurizio G. y David Pimentel, "Engineering in Agriculture and the Environment: Assessing Risks and Benefits", *BioScience*, núm. 46(9), 1996, pp. 665-673.
- Parayil, Govidan, "The 'Kerala' Model of Development: Development and Sustainability in the Third World", *Third World Quarterly*, núm. 17(5), 1996, pp. 941-957.
- Peluso, Nancy, *Ricb Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- Petras, James, "The Resurgence of the Left", *New Left Review*, núm. 223, 1997, pp. 17-47.

- 
- \_\_\_\_\_, "The Political and Social Basis of Regional Variation in Land Occupations in Brazil", *The Journal of Peasant Studies*, núm. 25(4), 1998, pp. 124-133.
- Piccioni, N., "The Commitment of a Young Nation: Eritrea and Follow-up to the World Food Summit", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives (fao)*, 1997, pp. 86-94.
- Poffenberger, Mark and Betsy McGean, *Village Voices, Forest Choices*, Delhi, Oxford University Press, 1996.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, Boston, Beacon, 1957[1944].
- Potts, Deborah y Chris Mutambirwa, "The Government Must Not Dictate: Rural-Urban Migrants' Perception of Zimbabwe's Land Resettlement Programme", *Review of African Political Economy*, núm. 24(74), 1997, pp. 549-566.
- Powelson, John P. y Richard Stock, *The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World*, Washington DC, Cato Institute, 1990.
- Prosterman, Roy L. y Jeffrey M. Riedinger, *Land Reform and Democratic Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987.
- Putzel, James, *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*, Londres, Nueva York, Catholic Institute for International Relations, Monthly Review Press, 1992.
- Qian, Yingyi y Barry Weingast, *Beyond Decentralization: Market-Preserving Federalism with Chinese Characteristics*, Palo Alto, Stanford University, Hoover Institution, 1994.
- Ravallion, Martin, *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Measurements*, Washington, DC, World Bank, 1992.
- Reid, Walter V., "Gene Co-ops and the Biotech: Translating Genetic Resource Rights into Sustainable Development", *Journal of Ethno-pharmacology*, núm. 51, 1996, pp. 75-92.
- Riedinger, Jeffrey M., *Agrarian Reform in the Philippines: Democratic Transition and Redistributive Reforms*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- Rudolph, Lloyd y Susanne, *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.

- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, et al., *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.
- Salamon, Lester M., "The Time Dimension in Policy Evaluation: The Case of the New Deal Land-Reform Experiments", *Public Policy*, núm. xxvii(2), primavera de 1979, pp. 129-183.
- Seligmann, Linda J., *Between Reform and Revolution: Political Struggles in the Peruvian Andes, 1969-1991*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- Sidel, John T., "The Underside of Progress: Land, Labor and Violence in Two Phillipine Growth Zones, 1985-1995", *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, núm. 30, enero-marzo de 1998, pp. 3-12.
- Sinha, Subir y Ronald J. Herring, "Common Property, Collective Action and Ecology", *Economic and Political Weekly*, 1993.
- Sinha, Subir, Shubhra Gururani, et al., "The 'New Traditionalist' Discourse of Indian Environmentalist", *The Journal of Peasant Studies*, núm. 25(3), 1997, pp. 65-99.
- Sittenfeld, Ana M. y Annie Lovejoy, "Biodiversity Prospecting Frameworks: The INBio Experience in Costa Rica", *Protection of Global Biodiversity: Converging Strategies*, L. D. Guruswamy y J. A. McNeely, Durham, Duke University Press, 1998, pp. 223-246.
- Srinivasan, T. N. y Pranab K. Bardhan (eds.), *Rural Poverty in South Asia*, Nueva York, Columbia University Press, 1988.
- Swinnen, Johan F. M., Allan Buckwell, et al. (eds.), *Agricultural Privatization, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe*, Aldershot, England, Ashgate Publishers, 1997.
- Tharamangalam, Joseph, "The Perils of Social Development Without Economic Growth: The Development Debacle in Kerala", *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, num. 30(1), 1998, pp. 23-34.
- Thiesenhusen, William C., *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*, Boulder, Westview Press, 1995.
- Tornquist, Olle y P. K. Michael Tharakan, "Democratization and Attempts to Renew the Radical Political Development Project

- 
- of Kerala, India", *Political and Economic Weekly*, 13 de junio de 1996, pp. 1847-1858.
- Uphoff, Norman, *Learning from Gal Oya: Possibilities for a Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
- Veltmeyer, Henry, "New Social Movements in Latin America: The Dynamics of Class and Identity", *The Journal of Peasant Studies*, núm. 25(1), 1997, pp. 139-169.
- Wade, Robert, *Village Republics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Weiss, Charles y Thomas Eisner, "Partnerships for Value-Added Trough Bioprospecting", *Technology and Society*, núm. 20, 1998, pp. 481-498.
- Williams, Donald, "Reconsidering State and Society in Africa: The Institutional Dimension", *Comparative Politics*, núm. 28(2), 1996.
- World Bank, *India: Achievements and Challenges in Reducing Poverty*, Washington, DC, World Bank, 1997.
- , *World Development Report: The State in a Changing World*, Nueva York, World Bank, 1997.