

EL PAPEL DEL ESTADO EN LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA : EL CASO DE BRASIL.

Elisa Botella Rodríguez
Departamento de Economía e Historia Económica
Facultad de Economía y Empresa
Universidad de Salamanca

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE LA TIERRA.

En todo el mundo, los más pobres entre los pobres son los campesinos sin tierra de las zonas rurales, seguidos de cerca por los campesinos que poseen parcelas de mala calidad y demasiado pequeñas para mantener a una familia. La expansión de la producción agrícola destinada a la exportación, controlada por los productores más adinerados, que son los que poseen las mejores tierras, está desplazando continuamente a los pobres hacia áreas cada vez más marginales².

Los suelos de mayor calidad se han concentrado en grandes propiedades reservadas a una agricultura intensiva, de monocultivo, mecanizada y basada en la utilización de plaguicidas y fertilizantes químicos, cuyos productos se destinan a la exportación. La capacidad productiva de estos suelos está disminuyendo rápidamente.

Muchos autores piensan que sólo si se cambiara el rumbo del desarrollo, dejando de lado el modelo de industrialización basado en grandes explotaciones, concentración de la tierra y desplazamiento de las poblaciones, se podrá detener la espiral ascendente de pobreza, bajos salarios, migración del campo a la ciudad y degradación ambiental³.

El problema de la tierra podemos decir que se basa en una falta de oportunidades en el medio rural; centrándonos en el caso de América Latina, que tiene por término medio, la distribución más desigual de la tierra, no es más que una falta de dinamismo en dicho sector rural⁴.

En definitiva, la discusión o enfrentamiento surge a partir de los problemas relacionados con el sistema de tenencia de la tierra, es decir, la concentración del recurso en grandes propiedades, el fenómeno de una demanda por la tierra insatisfecha y un sector amplio de productores rurales sin derechos formalizados de dominio⁵.

2. PAPEL DEL ESTADO.

² Monocultivos de exportación: en Brasil por ejemplo, café, caña, algodón, soja y naranja.

³ Rosset (1999).

⁴ Posibilidades productivas del latifundio frente al minifundio

⁵ Sistema de producción intensiva de exportación.

El poder económico y político asociado a los intereses ligados a la tierra es uno de los obstáculos más importantes que se oponen a la reforma agraria, la cual inevitablemente requiere firmes decisiones y duros enfrentamientos políticos.

En el caso de América Latina, podemos decir que no se ha realizado la reforma agraria hasta que los campesinos han invadido las tierras. Por ello la gran parte de los obstáculos que se oponen a la reforma agraria provienen de una legislación inoperante a la que se unen los intereses de una clase de grandes propietarios y hoy en día, de las multinacionales extranjeras.

Es importante diferenciar los siguientes tipos de reforma teniendo en cuenta el rol del Estado⁶:

Reforma liberal: La naturaleza del sistema capitalista al que pertenece no ha sido alterada y la transformación sólo concierne a sectores concretos o localizados dentro del conjunto social⁷.

Reformas de tipo socialista: las relaciones entre clases y formas de posesión de los bienes de producción experimentan en el conjunto de la nación importantes cambios de mayor a menor grado⁸.

Una vez establecida esta distinción, podemos hablar de las tres oleadas por las que han pasado las iniciativas de reformas agrarias a lo largo del siglo XX, advirtiendo que en el pasado la atención prestada a dicho problema fue cambiando con el tiempo, siguiendo tres períodos:

1. Hasta los años 80, primaba la mayor importancia del problema de la disponibilidad de factores de producción y por ello la tierra. Se centraban en aspectos como la distribución del recurso y se introdujeron programas clásicos de reforma agraria⁹.

2. Años 80: debido a la ineficacia o a numerosos fallos de los programas de redistribución de la tierra, se traslada el interés a los mecanismos de mercado como posible solución al acceso más libre del factor tierra: programas de ajuste y apertura. Pero la mayoría de los países no contaban con la compleja red institucional necesaria para el correcto funcionamiento de este sistema¹⁰. Es decir se llevaron a cabo reformas de libre mercado sin realizar simultáneamente los cambios correspondientes en las instituciones sociales y políticas.

3. Años 90: se basa en las carencias subyacentes en el período anterior, es decir, en la importancia de la institucionalidad y el papel crucial

⁶ Dorner, P. (1974).

⁷ Este sería el caso de Brasil.

⁸ Por ejemplo el ejemplo de Cuba.

⁹ Aquí encaja la definición de J. Le Coz, P. Dorner etc.

¹⁰ Mecanismo basado en la propiedad privada y guiado por un sistema de precios libres.

del predominio de la ley y de la aplicación equitativa de la misma: *"equitable enforcement"*. Es la corriente en la que se centran la mayor parte de las reformas agrarias que se están llevando a cabo en América Latina en la actualidad, tal y como se puede ver al analizar el proceso de reforma agraria que se está desarrollando e intentando poner en práctica en Brasil¹¹.

Todo lo anterior debemos completarlo diciendo que el Estado es el encargado de proveer ciertos bienes públicos relacionados con la administración de tierras, es decir, se trata de asegurar el marco jurídico, legal e institucional formal que permita definir los derechos de propiedad¹². Por lo tanto, los derechos de propiedad son muy importantes porque determinan la asignación de recursos en un mundo dominado por los intereses conflictivos de distintos usuarios. La pregunta importante sería ¿por qué se les suele prestar tan poca atención, si son tan relevantes?; Si buscamos respuestas, a través de distintos estudios vemos como el problema es que se suele generalizar su definición, considerándolos como los de los países occidentales, es decir, exclusivos, transferibles, enajenables y exigibles. Pero cuando hablamos de países en vías de desarrollo la situación es muy diferente. Por ello la importancia de una definición clara de los derechos de propiedad es fundamental para analizar los procesos de reforma agraria y el papel que desempeña el Estado. Parece que la atención insuficiente que se les ha prestado a los derechos de propiedad, unido a otros factores es una de las principales causas de que muchas de las reformas agrarias realizadas en el pasado con fines redistributivos han llevado a resultados poco exitosos, y al mismo tiempo a que en el desarrollo de los mercados de tierras sigan existiendo obstáculos.

Es por estas razones por lo que nos importa el papel del Estado, ya que en el contexto de la definición del sistema de los derechos de propiedad es donde se ubica el tema del desarrollo institucional y donde destaca su rol en el diseño de las instituciones sociales propicias.

¹¹ Equitable Enforcement: para conseguir la formación del Mercado, las políticas de ajuste macroeconómicas, las leyes para permitir la libre transmisión de la tierra o el desarrollo de programas de registro de tierras no son suficientes sin la existencia de las instituciones básicas.

North (1992): Debemos tener en cuenta la idea de la Nueva Economía Institucional que incorpora la teoría de las instituciones en la economía. Se basa en las ideas generalmente asumidas, como pobreza y por tanto eficiencia, la base del enfoque teórico de la elección que subraya la microeconomía. Se ha desarrollado como un movimiento dentro de las ciencias sociales, especialmente economía y ciencias políticas, que une la investigación teórica y empírica examinando el papel de las instituciones en el incremento o disminución del desarrollo económico. Incluye trabajo en los costes de transacción, economía política, derechos de propiedad, jerarquía y organización y elección pública. Muchos autores ven el trabajo de Ronald Coase como la inspiración principal para el campo.

Se necesita por lo tanto unir la idea de un proceso de mercado, definido como un proceso espontáneo y evolutivo, y el diseño institucional premeditado, pues son dos conceptos que se necesitan el uno al otro y se complementan. Resumiendo, North (1991) define las instituciones como “las reglas del juego de la sociedad, es decir, las limitaciones creadas por los seres humanos que tienen su estructura en la integración humana (...). Las organizaciones son los jugadores: grupos de individuos unidos en un propósito común para conseguir sus metas. Estas incluyen las estructuras políticas, las organizaciones económicas, las organizaciones sociales y los servicios de educación”¹³.

Por lo tanto, el desafío para el Estado en el tema de tierras es proveer como bien público la institución de unos derechos de propiedad seguros, creando al mismo tiempo un ambiente que permita las transacciones según decisiones individuales¹⁴. De esta forma el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), distingue cinco niveles para dirigir la acción del Estado:

Completar el marco legal para establecer las “reglas del juego”.

Instaurar un poder jurídico independiente y eficaz.

Recabar y difundir ampliamente información técnica sobre la tierra.

¹³ La tierra y las reformas de los derechos de propiedad están recibiendo una emergente y renovada atención como instrumentos para redirigir la pobreza rural animando el acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia para los pequeños agricultores pobres. El informe de investigación política del Banco Mundial, “Land policy for growth and poverty reduction” (World Bank, 2003) es quizás la mayor señal existente de estas reformas en los debates políticos y agendas actuales. Varios avances conceptuales y empíricos han motivado la búsqueda por lo que Stiglitz (1998) llama el “*post-Washington Consensus*” sobre las políticas de desarrollo económico que explícitamente redirigen la pobreza y desigualdad.

Como una parte de esta búsqueda, el acceso a la tierra y la distribución han vuelto a entrar en debate. Sin embargo, los instrumentos de política de tierras ahora bajo consideración son bastante diferentes de aquellos utilizados en la anterior era de reformas de la tierra. En contraste a la directa distribución de la tierra hecha por el Estado, el informe de investigación política del Banco Mundial en tierras y política de actual acceso a la tierra se sitúa alrededor de un primer y segundo conjunto de instrumentos políticos:

1. Fundamentos de Mercado de tierras liberalizado: el principal conjunto de instrumentos políticos esta construido en torno a la idea de reforma de los derechos de propiedad que asigna la seguridad legal, normalmente derechos de tierra del Mercado para los individuos deben favorecer y animar la eficiencia y el acceso a la tierra (vía rentas o ventas) y beneficiar a los pobres.

2. Directa redistribución de tenencia de la tierra: un segundo conjunto de instrumentos se basa en la idea de que el compromiso constructivo con el Mercado de tierras (a través de reformas de la tierra ayudadas por el Mercado u otros mecanismos) es posible y puede ser necesario superar la profunda y asentada inequidad y mejorar el acceso a la tierra.

¹⁴ Eggertsson (1990) and Barzel (1997): derechos de propiedad desde el punto de vista económico de un individuo sobre un activo que es la capacidad del individuo, en términos esperados, para consumir el bien o servicio del activo, indirectamente a través del intercambio. Estos pueden incluir: 1. El derecho a usar un activo, 2. El derecho a ganar beneficios de un activo y contratar sobre los términos con los otros individuos, y 3. El derecho a transferir los derechos de propiedad permanentemente a otra parte.

Modernizar y estructurar los organismos públicos encargados de la administración de tierras.

Proporcionar con urgencia más programas educacionales y de capacitación, en frentes que sólo el Estado puede proveer.

Por otro lado, el Informe sobre el Desarrollo de 1997 del Banco Mundial señala que la reforma del Estado debería seguir una doble estrategia:

“Acomodar la función del Estado a su capacidad”: se trata del cómo hacer las cosas, cómo invertir por ejemplo.

“La capacidad no es una realidad inmutable”: incrementar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas:

a) Establecer normas y controles eficaces para frenar medidas estatales arbitrarias y acabar con la corrupción;

b) Incrementar la competencia de las instituciones estatales con el objetivo de incrementar su eficiencia;

c) Mejorar el desempeño de las instituciones estatales a través del aumento de las remuneraciones e incentivos;

d) Promover que el Estado responda y se acerque más a las necesidades de la población: cerrar la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización.

3. ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA CONCRETA: CASO DE BRASIL.

3.1. El caso de Brasil: visión de conjunto.

“La tierra para el que la trabaja”, parece haber sido el grito de guerra que mejor resume los deseos y reivindicaciones de las asociaciones campesinas de América Latina, durante el siglo XX¹⁵. Pero debemos tener en cuenta el hecho, de que en América Latina las acciones de redistribución de tierras a pesar de que sí se llevaron a cabo en la mayoría de los casos, sin embargo, no todas las tierras que se repartieron eran productivas, sino todo lo contrario se entregaban a las familias campesinas unas tierras que no tenían ninguna eficiencia productiva.

Brasil presenta hoy en día uno de los índices más altos de concentración de la propiedad de la tierra del mundo. El desarrollo de la

¹⁵ Bretón Solo de Zaldívar (1994).

agricultura brasileña, en la medida en que se basó en la concentración de la propiedad de la tierra, privilegiando el latifundio, ha sido extremadamente excluyente, beneficiándose únicamente una minoría de oligarquías rurales que se aliaron con el capital industrial, comercial y financiero, mientras la mayoría de la población fue expulsada y marginalizada¹⁶.

Adicionalmente, Brasil es uno de los países en los que en la actualidad se continúa desarrollando el proyecto de reforma agraria, pero ya no se parece a los conceptos con que la definíamos hace dos o tres décadas, centrándose en las tendencias socioeconómicas actuales, es decir si, a nivel nacional y mundial, su racionalidad responde al proceso de desarrollo vigente. Adicionalmente el caso de Brasil resulta interesante porque relaciona liberalización de políticas agrícolas, evolución de la reforma agraria y el papel de los movimientos sociales.

En definitiva lo que se observa en un país como Brasil, es que a pesar de las facilidades que la política agrícola ofrece a los grandes productores, los agricultores familiares han conseguido mantener su lugar en la producción agropecuaria a tasas bastante razonables¹⁷. Por lo que los agricultores familiares, con menos crédito y menos superficie, producen más que los grandes, estos es, son más eficientes en el uso de la tierra y del capital. Esta ventaja está dada por el empleo abundante de mano de obra y por las características especiales del trabajo familiar.

La liberalización de las políticas agrícolas en Brasil comenzó en 1984, profundizándose realmente a fines de los 80. Se suprimieron los subsidios y el volumen de crédito a disposición de los agricultores cayó sensiblemente. Los gráficos siguientes tomados de la FAO, nos muestran la evolución de la agricultura brasileña tras retirarse los subsidios a los intereses que en la práctica se canalizaron hacia los grandes productores, distorsionando el perfil normal de la agricultura, y disminuyendo el valor total de los préstamos a disposición del público.

Gráfico 1. Valor de los financiamientos concedidos a

¹⁶ Durante los últimos 25 años más de 30 millones de campesinos tuvieron que abandonar el campo, mientras que 4,8 millones de familias que viven en áreas rurales no tienen tierra.

¹⁷ Según datos de FAO/INCRA, 1996, estos contribuyen con un 28% de la producción total, a pesar de poseer tan sólo un 22% de las tierras y recibir solamente el 11% del crédito rural total.

Productores rurales, 1987-1995. Porcentaje.

AÑOS	PEQUEÑOS	MEDIANOS	GRANDES	COOPERATIVAS	OTROS
1987	21	24	42	9	3
1988	19	24	40	14	3
1989	17	23	49	8	3
1990	27	19	34	16	5
1991	32	23	31	11	3
1992	19	33	24	11	12
1993	19	38	20	8	15
1994	15	55	4	8	19
1995	29	46	1	8	16

Source: IBGE, Anuario estadístico do Brasil.

Tras este cambio en las políticas agrícolas, los pequeños y medianos agricultores no sólo no se retiraron de la producción, sino que se aventuraron a pedir más crédito, mientras que los grandes productores abandonaron el sector o comenzaron a utilizar más sus propios recursos. De esta forma al persistir una política de intereses positivos apareció lo que se denomina "ahorro verde", que es el capital constituido por los ahorristas del campo.

Gráfico 2.

Valor de los contratos de financiamiento concedidos a los productores rurales, 1990-1995.

Año	Gobierno Federal/Tesoro	Obligatorio	Ahorro Rural	Libre	Constitucionales	Gobierno Provincial	Otras
1990	26	27	20	20	4	0.1	1
1991	24	22	32	10	3	0.1	7
1992	23	19	45	7	3	0.1	3
1993	27	11	43	12	6	0.1	2
1994	27	12	35	16	5	0.3	5
1996	20	13	36	16	9	0.4	5

Fuente: IBGE. Anuario Estadístico de Brasil.

Gráfico 3.

Índices de Rendimiento de los cultivos, 1980-96

Años	Producto Real	Área
1980	100	100
1981	112	98
1982	102	103
1983	107	91
1984	111	100
1985	130	104
1986	115	108
1987	137	108
1988	131	112
1989	138	111
1990	123	101
1991	124	101
1992	129	101
1993	127	93

1994	136	102
1995	135	101
1996	134	98

Resulta interesante ver, como se observa en estos cuadros, que la producción agropecuaria no cayó, como se había previsto, a causa del incremento de las tasas de interés. Este aumento podría ser el resultado de los incrementos productivos del sector de la agricultura familiar, cuya participación en el crédito rural se fortaleció significativamente.

Podemos decir que en el caso brasileño se observa una tendencia al realineamiento de la política agrícola con el público vinculado a la agricultura familiar, que es el que expresa mayores ventajas comparativas en un país donde el capital es escaso y la tierra y la mano de obra son abundantes. Estamos viendo, por lo tanto, como capital, tierra y mano de obra son aprovechadas por la agricultura familiar de forma más intensiva¹⁸.

A esto debemos sumar la intensificación del programa de asentamientos que aumentaron sensiblemente, principalmente a partir de 1995, como podemos observar en el cuadro siguiente¹⁹.

Gráfico 4.

Familias asentadas el 10/09/2002

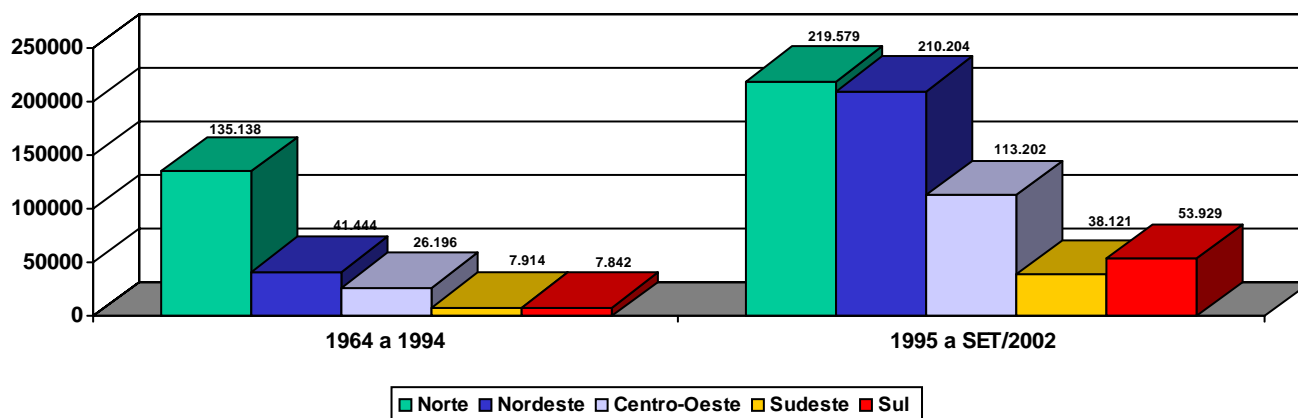
REGIÓN	PERÍODO 1964-1994	1995-2002 INCRA	1995-2002 BANCO DE LA TIERRA	1995- 2002 PCRPC	Total Beneficiarios
NORTE	135.138	219.087	492		219.579
NORDESTE	41.444	191.319	15.191	3.649	210.204
CENTRO- OESTE	26.196	105.549	7.653		113.202
SUDESTE	7.914	29.083	9.038		38.121
SUR	7.842	34.695	19.234		53.929
BRASIL	218.534	579.733	51.608	3.694	635.035

¹⁸ De hecho el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, lanzó en 1996 un Programa de fortalecimiento de la agricultura familiar, PRONAF.

¹⁹ La situación agraria después de 1994 se tornó bastante delicada tanto por las ocupaciones como por las posteriores expropiaciones del INCRA, que condujeron a la profundización de los conflictos y culminaron con una masacre de campesinos en "El dorado dos Carajás". Esos graves hechos, que provocaron una amplia movilización nacional, llevaron al gobierno federal a acelerar los procesos de expropiación de tierras y de formación de asentamientos. También a partir de 1994 se presentaron las condiciones políticas favorables para realizar modificaciones importantes en relación con el aumento de la eficiencia del mercado de tierras, gracias al compromiso efectivo del Poder Ejecutivo de intervenir en esta realidad como resultado en gran medida de la fuerte presión social que se consolidó en la "Marcha de los Sin Tierra" de abril de 1997. Es precisamente en 1997, por medio de los acuerdos con el Banco Mundial, cuando el gobierno comenzó a desarrollar políticas de compra y venta de la tierra, que fueron denominadas como Cédula de la Tierra y Banco de la Tierra.

Fuente: INCRA, Balance de la Reforma Agraria de Brasil, 2002.

Gráfico 5.
Comparativo de asentamientos



Fuente: INCRA, Balance de la Reforma Agraria de Brasil, 2002.

Resumiendo, todos estos datos transmiten la idea de que no existe una oposición radical entre una reforma agraria y el proceso general de liberalización de la economía. Pero el principal problema es la contradicción entre este proceso y una política agraria pródiga de subsidios al crédito y al financiamiento de la tierra. El Gobierno sostiene que estos subsidios son necesarios, ya que hay que transformar al trabajador rural sin tierra en un agricultor y por ello está estudiando las posibilidades de compatibilizar mejor la política de los asentamientos con las condiciones actuales de los agricultores familiares.

3.2. Estudio de un Proyecto de Asentamiento: Establecimiento y justificación del sistema de explotación familiar.

3.2.1. Razones para justificar la agricultura familiar.

Según los estudios que justifican la agricultura familiar capital, tierra y mano de obra son aprovechadas por la agricultura familiar de forma más intensiva. La pequeña producción agrícola y pecuaria resulta más productiva tanto en términos económicos, como sociales y ecológicos que las medianas y grandes²⁰.

²⁰ Desarrollo sostenible.

El concepto de pequeña propiedad familiar varía según los países y las condiciones agroecológicas, siendo en el caso de Brasil de aproximadamente unas 20 hectáreas.

Algunos autores como Ellis (1988), hablan de la existencia de un aparente descenso de la productividad conforme se incrementa el tamaño de la parcela. También R.M. Netting (1993) expone una serie de estudios empíricos de la India, Bangladesh y Costa Rica, llegando a la conclusión de que se da una mayor eficiencia económica en la pequeña explotación²¹.

Rosset (2001) desafía la creencia convencional de que las pequeñas fincas son retrasadas e improductivas. A partir de la evidencia de países del sur y del norte, ha demostrado que las fincas familiares son “multifuncionales” – más productivas, eficientes y que contribuyen más económicamente al desarrollo que las fincas grandes. Los pequeños agricultores pueden además administrar mejor los recursos naturales, conservando la biodiversidad y salvaguardando un futuro sostenible para la producción agrícola.

Añade que el continuo proceso de liberalización del mercado –que avanza aún más ahora en las negociaciones para el Acuerdo en Agricultura (AeA) de la OMC- ha tenido ya dramáticos efectos sobre los campesinos de todo el mundo. Los AeA tienen la posibilidad de reducir drásticamente la viabilidad remanente de la producción de las pequeñas fincas, con consecuencias potencialmente devastadoras para las economías rurales y el medioambiente mundial.

Analiza la productividad de las pequeñas fincas, planteando las siguientes cuestiones: ¿Cuántas veces hemos oído que las grandes fincas son más productivas que las pequeñas? ¿O que son más eficientes? ¿Y que necesitamos fusionar las pequeñas propiedades para sacar ventaja de esa mayor productividad y eficiencia? Los datos actuales muestran exactamente lo contrario en cuanto a productividad: las fincas pequeñas producen más por unidad de área que las mayores. Parte del problema estriba en el confuso lenguaje usado para comparar el rendimiento de tamaños de fincas distintos.

²¹ Netting (1993). La durabilidad de las pequeñas fincas está clara dentro de su ubicación histórica y espacial: las pequeñas fincas existen en todos los ambientes, en todos los contextos políticos y económicos, en todos los períodos históricos, desde los últimos 5000 años, y en cada área cultural conocida donde los cultivos pueden crecer. Desafía el mito de que sólo la moderna, a gran escala, mecanizada, agricultura científica puede proveer el alimento necesario para el rápido crecimiento de la población mundial. Es un detallado e innovativo análisis de la eficiencia agrícola y la conservación de los recursos practicada en todo el mundo por los pequeños agricultores. Tomando docenas de ejemplos etnográficos de África, Asia, Europa y América, demuestra que hay significantes y fundamentales pautas comunes entre las culturas de pequeños agricultores. Argumenta que la pequeña agricultura familiar sea donde se desarrolle, es una alternativa variable al ideal actual de agricultura industrial, con su dependencia en los fueles fósiles, fertilizantes químicos, pesticidas y herbicidas. También critica las teorías predominantes de la evolución de la agricultura y la política económica de los campesinos que relega a los pequeños agricultores al estatus de ineficientes y anacronismos pasados de moda como la primitiva tecnología, la penosa mano de obra y la pobreza. Muestra, entre otras cosas, que los pequeños agricultores producen más por unidad de área que las grandes explotaciones en la misma región, y que lo hacen con mayor eficiencia energética y menos degradación medioambiental.

Si fuéramos a evaluar con justeza la productividad relativa de las pequeñas y grandes fincas, debemos desechar el rendimiento como instrumento de medición²².

La producción total es la suma de todo lo que un pequeño agricultor produce: diversos granos, frutas, vegetales, forrajes, productos animales, etc. Mientras que el rendimiento siempre afecta los resultados a favor de las grandes fincas, la producción total nos permite ver la ventaja total en cuanto a productividad de las pequeñas fincas.

Analizando los datos encontramos que, de hecho, las fincas pequeñas casi siempre producen mayor cantidad de productos agrícolas por unidad de área que las más grandes. Esto se comporta así ya sea si se trata de un país industrializado como los Estados Unidos o cualquier otro país del Tercer Mundo. Lo anterior es ampliamente reconocido hoy en día por economistas agrícolas de todo el espectro político como la "relación inversa entre el tamaño de la finca y la producción"²³. Incluso, los economistas que guían las políticas de desarrollo del Banco Mundial han llegado a esta opinión, al punto que ahora aceptan que la redistribución de la tierra a los pequeños agricultores conduciría a una mayor productividad total, una conclusión a la que llegaron otros desde hace tiempo²⁴.

²² Rendimiento significa la producción por unidad de área de cualquier cultivo, como "toneladas métricas de maíz por hectárea".

Los grandes agricultores tienden a plantar un solo cultivo porque son los más sencillos de manejar con la maquinaria pesada. Por otra parte, los pequeños agricultores, especialmente en el Tercer Mundo, son más propensos a sembrar cultivos intercalados, donde los espacios vacíos, que de otra forma producirían malas hierbas, son ocupados por otros cultivos. Además, tienden a combinar o rotar los cultivos y el ganado, sirviéndose del estiércol para reponer la fertilidad del suelo. Estos sistemas de cultivos integrados producen mucho más por unidad de área que los monocultivos. Mientras que el rendimiento por unidad de área de un solo cultivo puede ser más bajo en una finca pequeña que en un gran monocultivo, la producción total por unidad de área, frecuentemente compuesta por más de una docena de cultivos y varios productos animales, puede ser considerablemente más alto. Por lo tanto, si vamos a comparar las fincas pequeñas con las grandes debemos usar producción total en lugar de rendimiento

²³ Barret, 1993; Ellis, 1993; Tomich et al., 1995; Berry y Cline, 1979; Feder, 1985; Prosterman y Riedinger, 1987; Cornia, 1985; por solo mencionar algunos.

²⁴ Deininger (1999); Binswanger et al., (1995). Ver Sobhan, (1993); Lappé et al., (1998).

Rosset piensa que mientras las fincas pequeñas son claramente más productivas que las grandes en cuanto a producción por unidad de área, a menudo se alega que las fincas grandes son aún más eficientes. Para empezar, esto depende de la definición de eficiencia que se elija. Las fincas pequeñas hacen un uso más eficiente de la tierra. Las fincas grandes tienen generalmente una alta productividad del trabajo dada por la mecanización, por lo que pueden ser consideradas más eficientes en cuanto a utilización de la fuerza de trabajo. Por otro lado, la definición de eficiencia más ampliamente aceptada por los economistas es la del "factor total de productividad", que consiste en promediar la eficiencia del uso de los diferentes factores involucrados en la producción, incluyendo la tierra, la fuerza de trabajo, los insumos, el capital, etc²⁵. De hecho esto es lo que sugirió Solow midiendo el crecimiento en TFP como un residuo, por ejemplo, como la diferencia entre el ratio de crecimiento en el output e inputs agregados, tratando de ver el peso de los índices de cambio en los inputs con sus respectivos pesos o partes en la producción. Como alternativa, uno puede usar precio en vez de cantidades, pero este planteamiento es menos común en los trabajos empíricos ya que los precios de los inputs son más difíciles de encontrar²⁶. Por tanto parece que la idea más aceptada actualmente es que la productividad de la tierra y el trabajo son malas medidas, mientras que el TFP es la medida correcta.

En un reciente y detallado análisis del verdadero factor total de productividad, corregido para un número parcial de los datos, el autor concluye que las ventajas de las grandes fincas que han encontrado algunos analistas "desaparecen, mientras que hay evidencias de economías de escala negativas según se incrementa el tamaño de la finca" (Peterson, 1997)²⁷.

Pero incluso más interesante es la perspectiva de Hayami (1993), principalmente en sus estudios de casos de algunas regiones de Asia donde ha realizado un estudio detallado de la agricultura familiar. Establece que los modelos de contratos de elección en economías agrarias han asumido la ausencia de economías de escala. En este contexto, la cuestión fundamental del predominio de la economía familiar se puede explicar con más altos costes aplicados del salario de los trabajadores contratados que los de los terratenientes, en un típico ambiente agrícola; esta desventaja de los contratos laborales considera que se incrementa con el tamaño de la explotación agrícola²⁸.

²⁵ Tomich et al. (1993, p. 126) proporciona datos de los años 60, 70 e inicios de los 80 que muestran como las pequeñas fincas tienen un mayor factor total de productividad que las fincas grandes en el África Sub-Sahariana, Asia, México y Colombia.

²⁶ Solow (1957).

²⁷ En otras palabras, incluso en los Estados Unidos no existe razón para creer que las fincas grandes son más eficientes, y las muy grandes pueden ser, de hecho, sumamente ineficientes. Pero hay mucho más acerca de la importancia económica de las fincas pequeñas una vez que nos movemos fuera de los límites de la finca y nos cuestionamos acerca del desarrollo económico.

²⁸ Pero las grandes explotaciones basadas en trabajo asalariado existen y a menudo coexisten, con las pequeñas explotaciones, como se tipifica a través del complejo latifundio-minifundio en América Latina. Con el objetivo de obtener un amplio conocimiento satisfactorio de la predominancia de las explotaciones familiares, tenemos que explorar las condiciones bajo las cuales las ventajas

En definitiva, la FAO define la agricultura familiar a partir de 3 características centrales:

1. La gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizados y hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de sangre o matrimoniales.

2. La mayor parte del trabajo es igualmente realizada por los miembros de la familia.

3. La propiedad de los medios de producción pertenece a la familia y es en su interior donde se realiza su transmisión en caso de fallecimiento o de jubilación de los responsables de la unidad productiva²⁹.

La FAO en su proyecto UFT/BRA/036/BRA de agosto de 1996, incorporó un aspecto adicional en la definición del universo de la agricultura familiar enfatizando el régimen de trabajo y el modo de gestión adoptado por las unidades productivas. También se expuso la base social del desarrollo agrícola en los países desarrollados: en todos los países capitalistas centrales (USA, Canadá, Europa Occidental, Japón y más recientemente, los Tigres Asiáticos) la base social del desarrollo agrícola está formada por unidades productivas donde la gestión, el trabajo y las reglas de sucesión patrimonial son predominantemente familiares³⁰.

Lo que la experiencia del capitalismo avanzado muestra es que en la agricultura, contrariamente a lo que ocurre en otros sectores económicos, el aumento de la escala productiva e incluso de la concentración económica no conduce a una ampliación de la mano de obra y se apoya fundamentalmente en el esfuerzo de la propia familia.

3.2.2. Proceso de creación de un Proyecto de asentamiento.

de las grandes unidades de explotación emergen y pesan más que las desventajas de los contratos laborales. Si las ventajas de escala operacionales están asociadas con las ventajas de arrendamiento de la gran explotación, como el mejor acceso a la información tecnológica y los mercados de capital, las grandes explotaciones o plantaciones deben dominar a las explotaciones familiares, a pesar de los altos costes de transacción de la mano de obra empleada, relativa a los contratos de arrendamiento de la tierra.

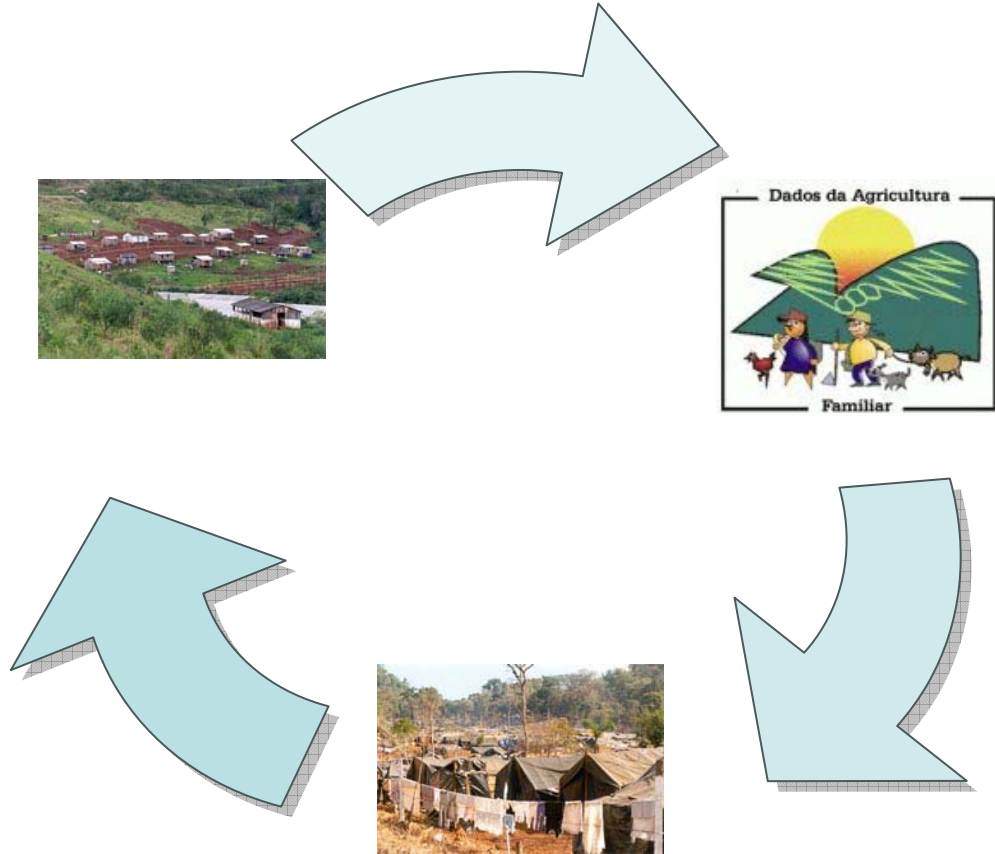
²⁹ Los Censos agrícolas y demográficos nos ofrecen los elementos necesarios para que se pueda tener una cuantificación inmediata del peso social, económico y territorial de la agricultura familiar.

³⁰ Nikolitch, (1972) en FAO (1996): proyecto UFT/BRA/036/BRA.

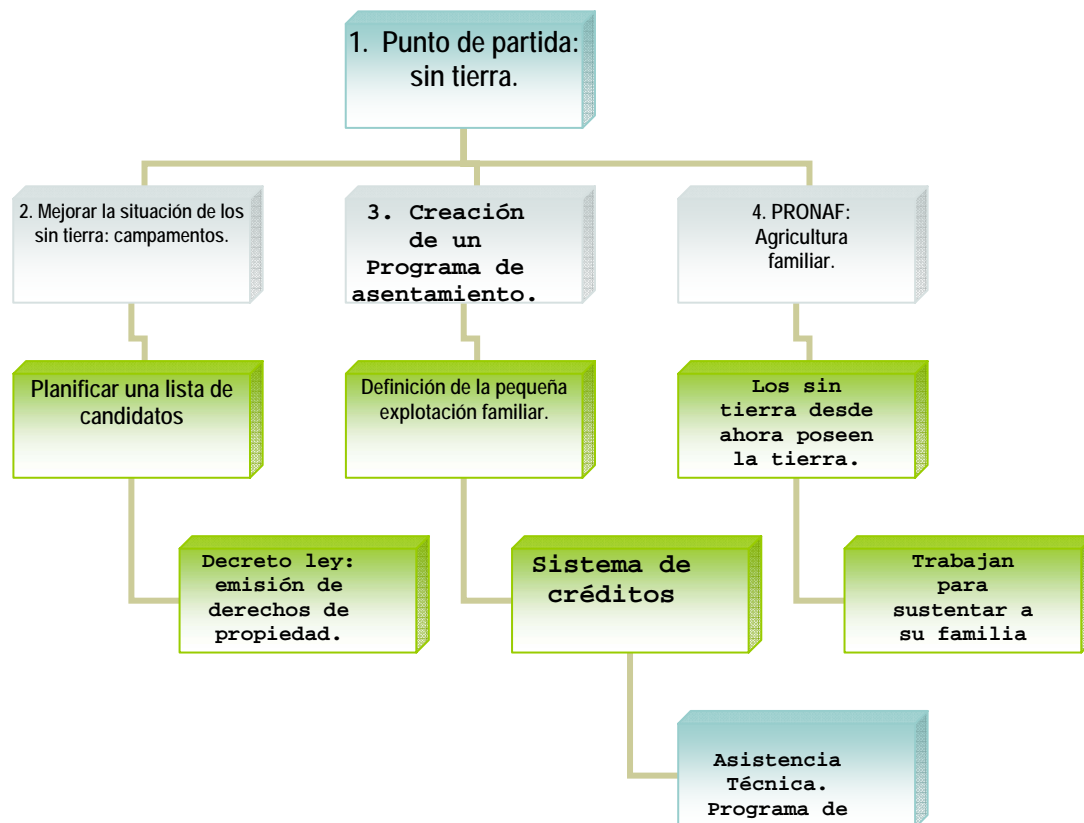
Mackinnon et al., (1991) en FAO (1996): proyecto UFT/BRA/036/BRA.

Teniendo en cuenta el único estudio que procura medir el peso económico de las unidades en las que predomina el trabajo familiar, en los Estados Unidos, fue realizada a principios de los 70 y mostró que, en aquella época dos tercios del valor de la producción venían de unidades en que el trabajo familiar era dominante. La investigación realizada en 6000 unidades de producción de 24 hectáreas de Europa Occidental, en 1987, muestra que en solamente el 7% de las unidades estudiadas la familia entra con un 25% o menos del conjunto del trabajo utilizado. En 59% de los establecimientos, el trabajo familiar corresponde al 75% o más de todo el esfuerzo productivo. Si fueran tenidos en consideración apenas aquellos 30% de los establecimientos responsables de la mayor parte de la oferta, en casi la mitad de ellos la familia contribuiría con más de tres cuartos del trabajo total.

Llegados a este punto, intentaré explicar el proceso de reforma agraria. El siguiente diagrama representa las principales fases del programa que a su vez aparecen representadas en las fotos de arriba. En el cuadro, el programa de asentamiento ha sido descrito de acuerdo con cada una de las fases, donde se explica brevemente el problema³¹.



³¹ Asentamiento: es una unidad productiva donde las actividades agro-económicas son desarrolladas. Estas actividades deben ser desarrolladas teniendo en cuenta el concepto de Desarrollo Sostenible, preservando los recursos naturales y el medio ambiente. En general, el asentamiento se define como un lugar de trabajo donde una comunidad agraria de hombres, mujeres y niños, tienen que hacer frente al desafío de una nueva organización de la vida, bajo nuevas formas de cooperación y finalmente, tienen que definir sus condiciones de vida.



Fuente: Data INCRA, Agrarian Reform Balance 2002.

El primer paso es la creación de un proyecto de asentamiento. Este es una unidad productiva donde se desarrollan actividades agro-económicas, como agricultura, actividad pecuaria, artesanía, turismo rural, agroindustrias etc. de manera sustentable. En definitiva, se plantea como un lugar de trabajo donde una comunidad de hombres, mujeres y jóvenes se enfrentan al desafío de organizar una vida nueva, construir formas de cooperación y definir las reglas de convivencia.

La creación de un asentamiento conlleva procedimientos jurídicos y administrativos. El primer paso es la emisión de los derechos de propiedad, autorizando a las familias seleccionadas a instalarse en dicho asentamiento y a recibir los recursos del Programa Nacional de Reforma Agraria³².

Pero el plano más importante y por tanto que más nos interesa analizar en un proyecto de asentamiento es el PDA, o Plan de Desarrollo del Asentamiento, que orienta las acciones para el desarrollo sostenible del asentamiento. Será elaborado de forma participativa por las familias asentadas, con la orientación de una empresa o entidad registrada y contratada por el INCRA.

La construcción del Plan de Desarrollo del Asentamiento debe partir de un diagnóstico inicial de la realidad del área donde está siendo

³² El inmueble o tierra pasa a ser propiedad del INCRA que a su vez emite el Decreto de creación del asentamiento.

implantado el asentamiento y sus programas van a definir distintas acciones, tales como la organización del espacio por medio de la parcelación o división, un programa de producción, un programa de gestión Ambiental, un Programa Social, así como un Programa de obras e Infraestructura Básica y finalmente un Modelo de Gestión.

Por otro lado, debemos tener en cuenta la importancia de la comunidad en la elaboración del plan de desarrollo del asentamiento, ya que sólo tiene validez si es realizado con la participación de toda la comunidad asentada, de manera que refleje la expresión legítima de voluntad y capacidad de hombres, mujeres, hijos, jóvenes y ancianos.

Por otra parte, debemos tener en cuenta el papel que desempeña el PRONAF o Programa Nacional de la Agricultura Familiar, es el que da apoyo financiero para el pago e inversión en actividades agropecuarias, las cuales emplean directamente la mano de obra del agricultor y su familia.

El PRONAF está dividido en grupos. En primer lugar, podemos hablar del Grupo A, destinado especialmente a los asentados de la reforma agraria. Detrás del uso de los recursos del PRONAF A los beneficiarios pasan a tener acceso a las demás líneas de acción de crédito de la agricultura familiar.

Por último, debemos tener en cuenta el rol de programas sociales como el Programa Nuestra Tierra, Nuestra Escuela y el Programa de Emprendedores sociales.

Por otro lado, el desarrollo de la producción en estos asentamientos es muy variado, dependiendo del potencial de las tierras expropiadas, de las oportunidades de mercado, del acceso al crédito gubernamental (Procera), y de las políticas agrícolas oficiales³³.

Adicionalmente se está desarrollando un sector específico para acompañar y organizar la producción y la comercialización: SCA (Sector Cooperativista de los Asentados)³⁴.

3.3. Importancia de las asociaciones y movimientos sociales en el proceso de reforma agraria de Brasil.

³³ En términos de política agrícola se ha conseguido del gobierno la implantación de una línea especial de crédito rural para los asentamientos, que se llama Procera, y que destina anualmente en torno a los 100 millones de dólares para las familias asentadas, con intereses subsidiados y condiciones de pago más adecuadas. Se implantaría por ello, principalmente para apoyar a los agricultores familiares, creando un instrumento más para fortalecer y expandir la agricultura familiar.

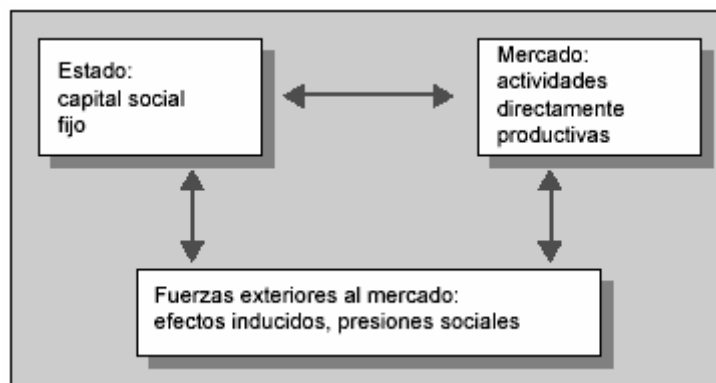
En todo caso, las investigaciones demuestran que las familias ya no pasan hambre en los asentamientos, que todos mejoran de vida (infraestructuras, educación, sanidad etc.) y que las áreas ocupadas producen significativamente más de lo que hacían cuando estaban en manos de los latifundistas.

³⁴ En muchos asentamientos se instalaron agroindustrias y hay casos ejemplares que destacan en la producción, superando a las empresas capitalistas instaladas desde hace años. También han conformado un sector de educación, con miras a la democratización de la enseñanza, para todos los niños y adultos de los asentamientos, y por una escuela pública de calidad.

3.3.1. Introducción.

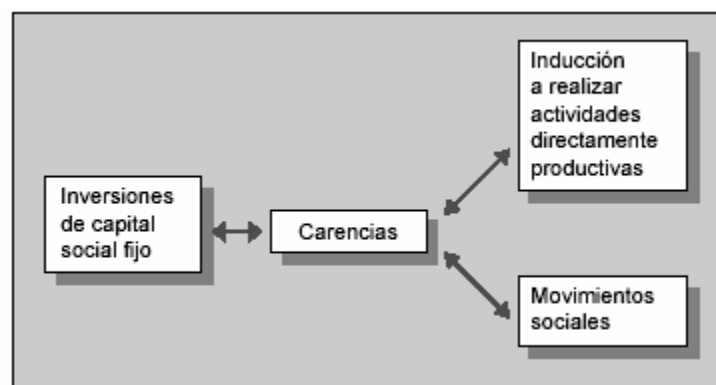
El mercado no puede resolver los problemas que él mismo no ha creado, estamos hablando de la extrema concentración de la tierra y exclusión de millones de brasileños. Estos fenómenos son el resultado de cinco siglos de historia y de los efectos de las más variadas políticas agrícolas.

Tanto la sociedad como el Estado son responsables del perfil socioeconómico de su población pobre. Hirschmann (1961) definió la interacción entre sociedad, Estado y mercado, de la siguiente manera:



Primer esquema de Hirschmann.

Para él, el desarrollo económico se daría por la interacción permanente entre el capital fijo del Estado, las actividades directamente productivas del sector privado y las fuerzas sociales. Revela el papel de los movimientos sociales en el ámbito de la reforma agraria, tanto en lo que se refiere a la reivindicación de una política agrícola adecuada como a la ocupación de tierras.



Segundo esquema de Hirschmann.

Al mismo tiempo que la presión social induce a la realización de una inversión por parte del Estado (creación de un asentamiento), se descubren carencias como pueden ser la falta de escuelas, necesidad de comprar herramientas o falta de caminos, que marcan el inicio de la

problemática de los colonos asentados, que ahora son quienes tienen la tierra. El Gobierno da lo básico y más caro, la tierra; pero luego van apareciendo presiones y demandas, algunas las soluciona el Gobierno Federal, y otras son canalizadas necesariamente hacia los gobiernos provinciales y municipales. Es a nivel regional donde se manifiestan más fuertemente las posibilidades de participación social.

Los movimientos de lucha por la tierra han alcanzado resultados importantes mediante la realización de ocupaciones de tierras en las que se movilizan hoy miles de campesinos y son el instrumento más importante de presión sobre el Poder Público. En 1999 se llevaron a cabo 455 ocupaciones de tierra con la participación de 76.482 personas. Fruto de esas acciones, muchos campesinos tuvieron acceso a la tierra y han podido empezar a producir y realizar sus derechos.

Gráfico 2.
Invasiones de Tierras: 1996-2001 (Nº de invasiones/mes)
Fuente: INCRA, Balance de la Reforma Agraria 2001

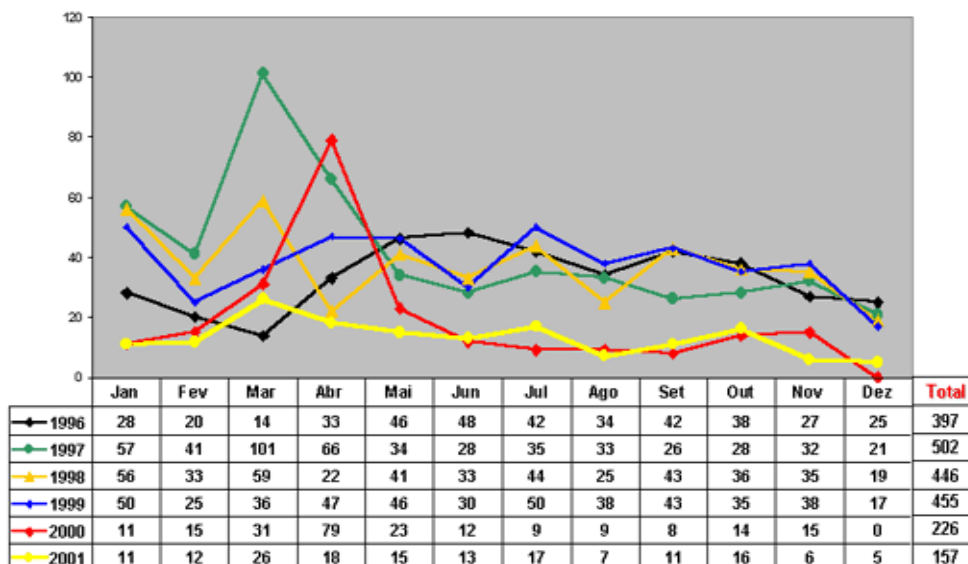
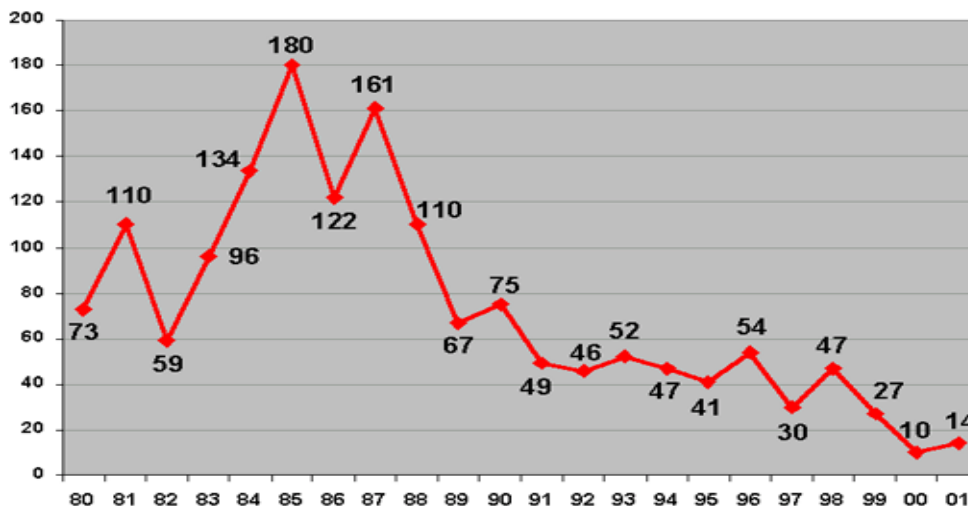


Gráfico 3.
Violencia en el campo: 1986-2001



El movimiento de la lucha por la tierra se compone por una diversidad de actores sociales, tiene un carácter nacional y masivo, y cuenta con el apoyo de amplios sectores de la sociedad brasileña. El Foro Nacional por la Reforma Agraria y la Justicia en el Campo es un espacio destacado de articulación de las acciones desarrolladas por numerosas organizaciones que apoyan la realización de la reforma agraria. El Foro existe desde 1995 y tiene un carácter amplio y pluralista reuniendo movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, destacando la acción del MST. En definitiva, podemos decir que sin la actuación del MST y la presión permanente de la CONTAG (Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura) no se habría realizado una reforma agraria como la que comenzó en 1993³⁵.

Finalmente, podemos decir que la reforma agraria pasó a ser entendida por la sociedad no como una solución únicamente para los sectores del campo, sino también como una propuesta para el conjunto de la sociedad, como un factor de generación de empleo e ingresos, de disminución del éxodo del campo a las ciudades superpobladas y de distribución de la tierra y la riqueza; es decir, como una forma de desarrollo sostenible. Resumiendo todas estas ideas en los siguientes puntos:

1. "Reforma Agraria desde abajo"³⁶.
2. La reforma agraria es una lucha de todos³⁷.

³⁵ Es una articulación de campesinos que luchan por la tierra y por la reforma agraria en Brasil. Es un movimiento de masas autónomo, al interior del movimiento sindical, sin vinculaciones político-partidarias o religiosas. El MST nació como producto de la conjunción de distintos factores socioeconómicos consecuentes del período 1975-85: el proceso de desarrollo capitalista de la agricultura, lo que ha fomentado la concentración de la tierra y el consecuente aumento de campesinos sin tierra; el proceso de transición conservadora que ha aislado la dictadura militar y ha animado a los campesinos a organizarse; la labor pastoral de la iglesia, en particular de la Comisión Pastoral de la Tierra, que ha animado a los campesinos a organizarse, y las luchas aisladas por la tierra que empezaron a ocurrir en distintos estados.

El MST utiliza de las más diversas formas de lucha, pero siempre masivas. Los medios más utilizados son: manifestaciones en las calles, concentraciones regionales, audiencia con los gobernadores y ministros, huelgas de hambre, campamentos provisionales en las ciudades o a la orilla de las haciendas por ser expropiadas, ocupación de órganos públicos como sean INCRA y ocupación de tierras a ser desapropiadas.

³⁶ En la mayoría de los países latinoamericanos la planificación de las actividades en el sector público agropecuario es notablemente vertical y centralizada, con sistemas de gobiernos locales que entregan los servicios conforme a estrategias de desarrollo de "arriba hacia abajo", con escasa participación de la población local y en especial de los más pobres. Por ello el Comité de Agricultura (COAG) y el Consejo de la FAO, a pedido de los gobiernos miembros y del grupo de ONGs internacionales con sede en Roma, examinaron en 1989 el problema de la participación popular y sus implicaciones para las actividades de desarrollo rural de la FAO y sugirieron la elaboración de un Plan de Acción: Plan de Acción sobre la Participación Popular en el Desarrollo Rural en 1991. Este destaca la importancia de la participación como instrumento básico para alcanzar el desarrollo sostenible y establece que la participación a través de las organizaciones se realiza a nivel local mediante ONG's de desarrollo que ayudan al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población rural, especialmente pobre.

³⁷ Implica transformaciones económicas, políticas y sociales que beneficiarán a toda la sociedad. (impulso que la clase media brasileña está dando a la reforma agraria: incremento de la seguridad y disminución de la violencia en las ciudades).

3. Desarrollar todas las formas de presión popular³⁸.

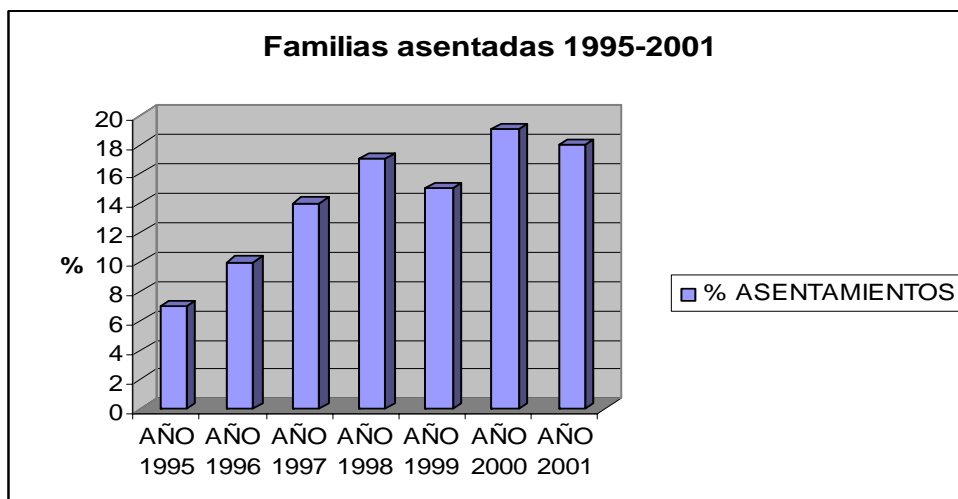
3.3.2. Resultados de la lucha del MST

El MST está articulado a nivel nacional desde 1984; desde su fundación alcanzó muchos éxitos³⁹. En la década de 1990, con el avance de las políticas neoliberales y el consecuente desempleo estructural las ocupaciones de tierra se intensificaron, creciendo la lucha por la tierra y comenzando a tomar parte en ella los trabajadores urbanos desempleados.

El gobierno siempre trató la cuestión a través de políticas compensatorias, implantando asentamientos donde los sin tierra ocupaban latifundios. Desde 1997, por medio de los acuerdos con el Banco Mundial, el gobierno comenzó a desarrollar políticas de compra y venta de la tierra, que fueron denominadas como Cédula de la Tierra y Banco de la Tierra.

Gráfico 4.

Familias asentadas: 1995-2001.



Fuente: INCRA, Balance de la Reforma Agraria 2001.

En 1992 la FAO hizo una investigación en todos los asentamientos de Brasil para evaluar su situación real, pudiendo constatar que, entre otros indicadores socioeconómicos, la renta media de una familia asentada equivalía a 3.7 salarios mínimos; muy por encima de la renta media del trabajador rural normal. El paro de la mano de obra era tan sólo del 14% en promedio. Asimismo, la mortalidad infantil promedio en los

³⁸ Garantizando que el gobierno desencadene el proceso de reforma agraria, por ejemplo manifestaciones, campamentos y ocupaciones de latifundios que hicieron al gobierno de Cardoso implantar la reforma agraria.

³⁹ Fueron más de 3.900 latifundios ocupados, que actualmente se han transformado en proyectos de asentamiento y atienden a más de 450 mil familias de trabajadores rurales, en más de 22 millones de hectáreas.

asentamientos disminuyó al 15 por mil (mientras en el país es próxima al 100 por mil).

3.3.3. El Plan Nacional de Reforma Agraria 2004-2006. II Plan Nacional de Reforma Agraria: Paz, producción y calidad de Vida en el Medio Rural.

El II Plan Nacional de Reforma Agraria – PNRA, fue presentado en noviembre del 2003, durante la conferencia de la Tierra, en Brasilia. Sus metas representan la realización del mayor plano de reforma agraria de la historia de Brasil. Por lo que a finales del 2006, serán 400 mil nuevas familias asentadas; 130 mil familias tendrán acceso a la tierra por medio del Crédito básico y otras 500 mil adquirirán estabilidad en la tierra con la regularización básica⁴⁰.

Por ello el II PNRA es un traductor de una visión ampliada de reforma agraria, que reconoce la diversidad de segmentos sociales en el medio rural, provee acciones de promoción de igualdad de géneros, garantía de los derechos de las comunidades tradicionales etc., Además de garantizar el acceso a la tierra a miles de trabajadores, promoverá la universalización de los servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda, energía, etc.) para todos.

4. El desafío para el futuro: de la reforma agraria al desarrollo rural sostenible.

En definitiva, vemos como el modelo propuesto contempla la asistencia técnica y el acceso a la tecnología de una manera apropiada a los cambios de los sistemas de producción. Los proyectos productivos deberán adecuarse a las potencialidades regionales, a los biomas específicos y que están comprometidos con la sostenibilidad ambiental⁴¹. Una estrategia conjunta de producción y comercialización llevará a los asentamientos creados a participar en dinámicas económicas en los territorios donde se ubican⁴².

⁴⁰ Vida Digna no Campo (2002): "Para viabilizar un nuevo modelo de desarrollo rural y agrícola es fundamental la implementación de un programa de reforma agraria amplio y no atomizado, es decir, centrado en el espacio territorial del país, a través de la división de las zonas económicamente y agro ecológicas. La implantación de un Plano Nacional para la Reforma Agraria es fundamental para el país, pues generará puestos de trabajo en el campo, contribuirá con las políticas de soberanía alimentaria, combatir la pobreza, y con la consolidación de la agricultura familiar. La reforma agraria es también fundamental para dinamizar las economías locales y regionales.

⁴¹ El plan de acción para La Nutrición, aprobado por la Conferencia Internacional sobre Nutrición, celebrada en Roma en 1992, señala la necesidad de emplear medidas sostenibles para asegurar el suministro de alimentos suficientes e inoocuos sin poner en peligro la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. La FAO ha definido la sostenibilidad como *"la ordenación y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo viable conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable"*.

La complejidad de los sistemas de producción en la agricultura familiar hace que sea necesario utilizar métodos educacionales y de asistencia técnica diversificados que respeten la sostenibilidad ambiental (este sin duda ha pasado ha ser uno de los temas claves del desarrollo rural desde La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro 1992, en la que plantea unos objetivos y metas que se deben cumplir en el ámbito de la agricultura) y la

Además debemos señalar, como ya se ha dicho anteriormente, una estrategia en todos los programas que forman el Plan Nacional de Reforma Agraria, que supone la participación de los actores sociales (trabajadores, movimientos, ONG's, etc.) en una acción concertada gobierno-sociedad civil organizada, en el sentido de generar eficacia económica y social en los proyectos.

La experiencia brasileña, de esta manera demuestra que los cambios sociales no son producidos a través de la simple existencia de políticas públicas, sino más bien por la participación organizada de los beneficiarios, que conlleva efectos ampliados de las políticas públicas sobre el cuándo suelen ser apropiadas por sus sujetos. Esto no es más que decir que la eficacia de la reforma agraria vendría determinada por su capacidad de integrar a los excluidos, generando ingresos y empleo a bajo costo en una coyuntura caracterizada por el desempleo creciente, en función del ajuste de las economías a la globalización del mercado. Es decir, tener en cuenta el punto de vista social en las políticas desarrolladas por el Estado, haciendo que los campesinos pobres o sin tierras participen en el proceso de reforma agraria sintiéndose de esta *manera* "protagonistas de su propio proceso"⁴³. Teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la FAO para la promoción del Desarrollo Agrícola Sustentable (ADRS) y la participación campesina, vemos como la ADRS necesita la participación organizada de la población, particularmente la más pobre y desventajada, en los procesos de planificación y toma de decisiones. Los instrumentos aplicados hasta el momento resultaron poco eficaces. Sus causas pueden encontrarse en la excesiva centralización del sector público agropecuario en los distintos países y la falta de capacitación tanto en funcionarios como en los propios representantes de organizaciones campesinas. Por ello, todos los sectores, Gobiernos, comunidades, ONG's y organismos internacionales deben esforzarse en mejorar la capacidad del liderazgo local, incrementar la participación comunitaria y promover la participación popular, especialmente a los pobres y marginados. Para lograr esta inclusión resulta necesario la colaboración y diálogo tripartito de Gobierno/ONG's / organizaciones campesinas en la planificación, ejecución, seguimiento y evolución de actividades de desarrollo agropecuario sostenible.

racionalidad del productor. Por ello se debe introducir un enfoque que trate al productor como un "sistema", y no como un producto. Planteándose la necesidad de entender la lógica del mercado, sus exigencias, precios e infraestructuras de comercialización.

⁴² Por ello la cuestión del agro brasileño no se debe analizar por separado sino en conjunto. "La reforma agraria es más que un compromiso y un programa del Gobierno Federal. Ella es una necesidad urgente y tiene un potencial transformador de la sociedad brasileña. Genera empleo y renta, promueve la seguridad alimentaria, y abre un nuevo camino para la democracia y el desarrollo con justicia social. La reforma agraria es estratégica para un proyecto de nación moderna y soberana".

⁴³ En el Seminario del BID (Fortaleza, marzo 2002), Manoel do Santos, Presidente de la Contag, señaló: "...gran parte de los proyectos del BID y del Banco Mundial de combate a la pobreza rural fueron realizados oyendo sólo a los gobiernos. Pocas veces la sociedad civil, los movimientos sociales y las organizaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras fueron oídos y mucho menos, participaron de su discusión e implementación. Como resultado, se elaboraron megaproyectos que beneficiaron poco o nada a las poblaciones rurales de los países en desarrollo.

Por último, se deben tomar en consideración algunos temas que comienzan a tener importancia como la igualdad de oportunidades a las mujeres eliminando la discriminación existente en cuanto al género, además de la utilización de mano de obra infantil y las jornadas laborales de más de 14 horas, estando, estos asuntos, más relacionados con una visión a largo plazo pero íntimamente relacionado a la problemática del desarrollo.

Una forma de unir todas estas buenas prácticas en el proceso de reforma agraria sería hablar de la soberanía alimentaria o *"food security"* que le corresponde a todas las naciones, implicando la puesta en marcha de procesos radicales de reforma agraria integral, adaptados a las condiciones de cada región, que permitan a los campesinos e indígenas, un acceso equitativo a los recursos productivos, principalmente tierra, agua y bosque, así como a los medios de producción, financiación, capacitación y fortalecimiento de sus capacidades de gestión e interlocución.

4. Referencias Bibliográficas.

"Acceso a la Tierra; Reformas Agrarias Innovadoras para la Sostenibilidad y la Reducción de la Pobreza" (2001). Conferencia Internacional, del 19 al 23 de Marzo de 2001, Bonn, República Federal de Alemania

ABRA, Asociación Brasileña de Reforma Agraria: www.abrareformaagraria.org.br.

Altieri, Miguel A. (1995). *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*.

Asams, M. (2000): *Breaking Ground: Development Aid for Land Reform*. Overseas Development Institute. Londres, Reino Unido.

Banco do Brasil. (1996): Programa Especial de Crédito para a Reforma Agraria - PROCERA: Relatório do exercício de. Sdt.

Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente: "Informe Técnico, Perspectivas sobre mercados de Tierras Rurales en América Latina".

Banerjee, A. (1998). "Why Wealth Distribution Can Matter for Growth: A review of Key Issues." Working Paper Summaries, International Conference on Asset Distribution, Poverty, and Economic Growth, Brasilia,

Por otro lado, acaban contribuyendo a la continuidad de la exclusión social y la concentración de la renta. El combate a la pobreza, la distribución de riqueza, la desconcentración agraria y el desarrollo económico y social no podrán ser sólo bellos discursos. Para tener viabilidad es necesaria la participación de los mayores interesados en su elaboración, implementación y ejecución, ejerciendo un verdadero control social. Es necesaria una revisión de las políticas de esas instituciones para que los países en desarrollo no se tornen inviables. Para poder tener recursos que proporcionen una real redistribución de riqueza, renta y ofrezcan realmente acceso a la tierra de forma productiva generando desarrollo sostenible en lo económico, en lo social y en lo ecológico".

Brazil, July 14-17, 1998. Disponible en <http://www.worldbank.org/landpolicy/brazil/papers.htm>.

Barret, C. B. (1993): "On Price Risk and the Inverse Farm Size—Productivity Relationship," University of Wisconsin—Madison, Department of Agricultural Economics Staff Paper Series No. 369.

Bello, W., con Cunningham, S. y Bill Rau. B. (1999): *Dark Victory: The United States and Global Poverty*. Second Edition. Oakland: Food First Books.

Bernstein, H. (2002): *Land Reform: Taking a Long(er) View*. "Journal of Agrarian Change", Vol.2 No. 4, pp. 443-463.

Berry, R. A. y William R. Cline, Agrarian Structure and Productivity in Binswanger, H. P., Deininger, K. y Feder. G. (1995): "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations," in Handbook of Development Economics, Volume III, J.Behrman and T.N. Srinivasan (eds), Elsevier Science B.V. Boulder: Westview Press.

Binswanger, H.P.; Deininger, K.; Feder, G., (1993): *Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations: The World 8 Bank*. (Working Paper Series 1164).

Bretón Solo de Zaldívar, V. (1994): *¿La Tierra para quien la trabaja? Reforma Agraria, desarrollo rural y crisis del campesinado en América Latina (1950-1990)*. Lleida, España. Ed. Universitat de Lleida.

Campaña Global para la Reforma Agraria: www.fian.org.

Carter, M.R. (2001): "Land ownership inequality and the income distribution consequences of growth". WIDER Working Paper No. 201. Helsinki, UNU/WIDER.

Carter, M.R. and Zegarra, E. (2000): *Land markets and the persistence of rural poverty in Latin America: post-liberalization policy options*. In Lopez, R. and Valdes, A.: *Rural poverty in Latin America: analytics, new empirical evidence and policy*. Basingstoke, UK, MacMillan Press.

Carter, Michael R., "Identification of the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity: An Empirical Analysis of Peasant Agricultural Production," Oxford Economic Papers, no. 36 (1984): 131—145.

Conferencia Internacional, del 19 al 23 de Marzo de 2001, Bonn, República Federal de Alemania: "Acceso a la Tierra; Reformas Agrarias Innovadoras para la Sostenibilidad y la Reducción de la Pobreza.

Cornia, G. A. (1985): "Farm Size, Land Yields and the Agricultural Production Function: An Analysis for Fifteen Developing Countries." World Development 13(4):513-534.DC: Essential Books.

De Janvry, A. (1981): *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

De Janvry, A., Gordillo, G., Platteau, J.P. and Sadoulet, E. (2001): *Access to land, rural poverty, and public action*. Oxford, UK, Oxford University Press.

Deere, C.D. and León, M. (2001): *Empowering women: land and property rights in Latin America*. Pittsburgh, USA, University of Pittsburgh Press.

Deininger, K. (1999): "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Columbia, Brazil and South Africa". Washington, DC: The World Bank.

Deininger, K. (2001): *Market assisted land reform*. In A. de Janvry, E. Sadoulet and G. Gordillo, eds. *Land reform and public policy*. Oxford, UK, Oxford University Press.

Deininger, K., y Binswanger, H. (1998): "The Evolution of the Bank's Land Policy." Washington: The World Bank. Mimeo.

Dorner, P. (1992): *Reforma Agraria y desarrollo económico*. Madrid. Alianza Editorial.

D'Souza, G. y John I. (1996). "Small Farms and Sustainable Development: Is Small More Sustainable?" *Journal of Agricultural and Applied Economics* 28(1):73-83.

Durrenberger, E. P, y Kendall M. Thu. (1996): " The Expansion of Large-Scale Hog Farming in Iowa: The Applicability of Goldschmidt's Findings Fifty Years Later." *Human Organization* 55(4):409-415.

Ellis, F. (1988): *Peasant Economics' farm households and agrarian development*. Cambridge: University Press.

European Commission. (1999): "The EU Approach to the Millennium Round." Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. Brussels: European Commission, <http://europa.eu.int/comm/dg01>.

FAO. (1992): "Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária". FAO/PNUD/MAARA, 1992, 24P. Brasília.

FAO. (1996): "Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estadístico". 24p. [Projeto UFT/BRA/036/BRA]. Brasília.

FAO/INCRA (1999): "The Agrarian Reform and the Globalization of the Economy. Brazil's Case". Project of Technical Operation. Brasília.

FAO/INCRA, (1995): "Resumo do relatório final do Projeto UTF/BRA/036" –Segunda versão, 24 p.

FAO/INCRA, 1995, 24p. [Resumo do relatório final do Projeto UTF/BRA/036 –Segunda versão].

Feder, G. (1985): "The Relationship between Farm Size and Farm Productivity," *Journal of Development Economics* 18: 297—313.

Fernandes, B. M. (1996): "MST: formação e territorialização". São Paulo: Hucitec.

Fernandes, B. M. (1997): "A judicialização da luta pela reforma agrária". In GEOUSP– "Revista de pós-graduação em Geografia". São Paulo: Departamento de Geografia da FFLCH-USP, p. 35-9.

Fernandes, B. M. (2000): "A formação do MST no Brasil". Petrópolis: Vozes.

Food and Agriculture Organization, United Nations (FAO). (1999): *Cultivating our Futures: FAO/Netherlands Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land. Scoping Phase. Synopsis: The Multiple Roles of Agriculture and Land*. Rome: Sustainable development Division of FAO.

Fujimoto, I. (1977): "The Communities of the San Joaquin Valley: The Relationship between Scale of Farming, Water Use, and the Quality of Life." Testimony before the House Subcommittee on Family Farms, Rural Development, and Social Studies, Sacramento, CA, October 28, 1977.

Gilligan, D.O. (1998): "Farm Size, "Productivity, and Economic Efficiency: Accounting for Differences in Efficiency by Size in Honduras." Paper presented at the 1998 American Agricultural Economics Association Annual Meetings, Salt Lake City, Utah.

Goldschmidt, W. (1978): *As You Sow: Three Studies in the Social Consequences of Agribusiness*. New York: Allenheld, Osmun.

Gutelman, M. (1981): *Estructuras y Reformas Agrarias. Los problemas agrarios y los métodos para su estudio*. Barcelona. Ed. Fontamara.

Harnecker, M (2002): *Sin Tierra. Construyendo Movimiento Social*. Brasilia.

Heffernan, William. (1999). Consolidation in the Food and Agriculture System. Report to the National Farmers Union. Columbia: University of Missouri.

Hirschmann, A. (1961): Strategy of Economic Development. Cultural Fund. Rio de Janeiro.

Inspection Panel, The World Bank. (1999). Request for Inspection. Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project (Ln 447-BR). Panel Report and Recommendation. Annex 1. Washington: The World Bank, INSP/R99-4.

Institute for Food and Development Policy: www.foodfirst.org.

Instituto de Ecología, (2002): "Agroecología, sustentabilidad y reforma agraria, la superioridad de la pequeña producción familiar", Vol.3, nº 2 abr/jun. UNAM , México.

Kautsky, Karl. (1906): La Question Agraire. Paris: Maspero.

Krebs, A.V. 1991. The Corporate Reapers: The Book of Agribusiness. Washington,

La Red Agricultura Campesina y Mundialización APM: www.apm-monde.com. "La Vía Campesina: por el derecho a producir y la soberanía alimentaria".

Langevin, M. S., y Rosset. R. (1999): "Land Reform from Below: The Landless Worker's Movement in Brazil." Pp. 323-329 in Douglas Boucher (ed), The Paradox of Plenty: Hunger in a Bountiful World. Oakland: Food First Books.

Lappé, F. M., Collins, J. y Rosset, P. con Luis Esparza. (1998): *World Hunger: Twelve Myths*. 2nd Edition. New York: Grove Press.

Le Coz, J. (1975): *Las reformas Agrarias, de Zapata a Mao Tsé-tung y la FAO*. Barcelona. Ed. Ariel.

Lopez, R. and Valdes, A. (2000): *Rural poverty in Latin America: analytics, new empirical evidence and policy*. Basingstoke, UK, MacMillan Press.

Ludwig, Dean C., y Anderson, R.J. (1992): "A Model of Indigenous Revival for U.S. Agriculture." Journal of International Food & Agribusiness Marketing 4(2):23-39.

MacCannell, Dean. "Industrial Agriculture and Rural Community Degradation." Pp. 15-75 in L.E. Swanson (ed), Agriculture and Community Change in the U.S.: The Congressional Research Reports. Boulder: Westview Press.

Madden, J. P. (1967): Economics of Size in Farming: Theory, Analytic Procedures, and a Review of Selected Studies. Agricultural Economic report No. 107. Washington, DC: USDA Economic Research Service.

MST: movimento de los trabajadores sin Tierra de Brasil; www.mst-brasil.org.

Netting, R. (1989): *Smallholders, Householders: farm families and the ecology of intensive, sustainable Agriculture*. Stanford. Stanford University Press.

Netting, Robert McC. 1993. *Smallholders, Householders: Farm Families and the Ecology of Intensive, Sustainable Agriculture*. Stanford: Stanford University Press.

Norwegian Ministry of Agriculture. (1998): "Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture—Implications for Agricultural Policy and the Multilateral Trading System." Oslo: Ministry of Agriculture (ODIN-LD). Disponible en <http://odin.dep.no/landbruk/faktorare.html>.

Oliveira, A. and Umbelino de. A (1991): "Agricultura camponesa no Brasil". São Paulo: Contexto.

Pamplona, A. (2000): "Public Policies in Brazil's Northeast". A Program. IBI – Minerva XII – Fall – 2000.

Permanent Mission of Japan. (1999): *Negotiations on Agriculture: Communication from Japan*. Geneva: World Trade Organization, WT/GC/W/220.

Permanent Mission of the United States. (1999): "Negotiations on Agriculture: Objective and Overall Framework for the Agricultural Negotiations". Communication from the United States. Geneva: World Trade Organization, WT/GC/W/186.

Peterson, W. L. (1997): "Are Large Farms More Efficient?" Staff Paper P97-2, Department of Applied Economics, University of Minnesota. *Preconditions for Development*. London: Zed.

Pretty, J. (1995): *Regenerating Agriculture*. Washington: World Resources Institute.

Pretty, J. (1997): "The Sustainable Intensification of Agriculture". *Natural Resources Forum* 21: 247-256.

Prosterman, R. L., and Riedinger, J.M. (1987): *Land Reform and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Sachs, J. D. (1987): "Trade and Exchange Rate Policies in Growth Oriented Adjustment Programs." Pp 291-325 in Vittorio Corbo, Morris Goldstein and Moshin Khan (eds), *Growth-Oriented Adjustment Programs*. Washington, DC: International Monetary Fund and The World bank.

Sobhan, R. (1993): *Agrarian Reform and Social Transformation: Solimano, A. (1999): "Beyond Unequal Development: An Overview."* Forthcoming in E. Aninat and N. Birdsall (eds), *Distributive Justice and Economic Development*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Solow Robert M. (1957) 'Technical change and the aggregate production function', *Review of economics and statistics* 39 pp.312-320.

Stédile, J. P. (1998): *Questão Agrária No Brasil*. 6.a Edição. São Paulo: Editora Atual.

Stedile, J. P. e Fernandes B. M. (1999): "Brava Gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil". São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Stiglitz, J. (1998): "Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms." Working Paper Summaries, International Conference on Asset Distribution, Poverty, and Economic Growth, Brasília,

Brazil, July 14-17, 1998. Disponible en
<http://www.worldbank.org/landpolicy/brazil/papers.htm>.

Stiglitz, J.E. (1998): "More instruments and broader goals: moving toward a post-Washington Consensus". UNU/WIDER Annual Lecture. Helsinki, UNU/WIDER.

Strange, M. (1988): *Family Farming: A New Economic Vision*. Lincoln: University of Nebraska Press and Food First Books.

Templeton, S.R., y S.J. Scherr. (1999): "Effects of Demographic and Related Microeconomic Change on Land Quality in Hills and Mountains of Developing Countries." *World Development* 27(6):903-918.

The Ecologist. (1998): *Traditional Agriculture Dossier*. Surrey: The Ecologist.

Tomich, T. P., Kilby, P. and Johnston, B.F. (1995): *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Ithaca: Cornell University Press.

United States Census Bureau. (1992): 1992 Agricultural Census.

United States Department of Agriculture. (1998): "A Time to Act: A Report of the USDA National Commission on Small Farms". USDA Miscellaneous Publication 1545.

World Bank. (2003): *Land policy for growth and poverty reduction: a policy research report*. Washington, DC, World Bank, and Oxford, UK, Oxford University Press.

www.bancomundial.org: Regional Workshops on Land Issues, Latin America Region.

www.fao.org: documentos e informes anuales sobre los procesos de Reforma Agraria, colonización y cooperativas a nivel mundial.

www.incra.gob.br: informes y documentos del proceso de reforma agraria brasileño y la implantación de la agricultura familiar.