

RELEER LA REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA: ¿DE NUEVO EL PROBLEMA IRRESUELTO DE LA TIERRA?

*Victor Bretón Solo de Zaldívar
Universidad de Lleida (España)
Investigador Asociado a FLACSO / sede Ecuador*

En los últimos años, son numerosas las voces que están llamando la atención sobre las implicaciones de la globalización en el mundo rural. Implicaciones que tienen que ver con la misma redefinición de la noción de “ruralidad” y, naturalmente, con los desafíos que suponen y las sinergias que desatan –en casos como los de América Latina– en el seno de una agricultura familiar sometida a un alargamiento sin precedentes de su *hinterland*. Recientemente, Luciano Martínez ha señalado en este sentido cómo la economía campesina ha dejado de ser “una sociedad eminentemente local para pasar a pertenecer a un espacio más amplio que pertenece a la dimensión mezo o regional y se encuentra en proceso de vincularse con la dimensión más macro o global”. Es ahí donde se puede hablar de *glocalidad*, pues “el nivel local ya no es autosuficiente y pertenece a una dinámica más larga, más amplia, determinada por dinámicas externas que ejercen una situación de dominación estructural sobre la primera” (2004, 3). En realidad, ese proceso de *glocalización* viene de lejos, y en su conformación ha jugado un rol protagónico el *aparato del desarrollo* –desde las financieras multilaterales hasta las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las agencias ministeriales estatales– por la tenacidad de sus intervenciones en aras de la *modernización* y la adecuación de los campesinos a los parámetros de las economías *emergentes*: si en los sesenta y setenta se insistía en la indispensabilidad de su integración en las estructuras económicas nacionales, de los ochenta en adelante se priorizará, en el mejor de los casos, la búsqueda de vías de inserción a un escenario global cada vez más interconectado y desprotegido.

Durante décadas, “reforma agraria” fue una expresión mágica en ese mundo del desarrollo. Eran los años del desarrollismo cepalino, cuando se aseguraba por activa y por pasiva que la transformación profunda de las estructuras agrarias constituía una condición *sine qua non* del *despegue* económico (muy al estilo rostowniano), pues facilitaría la capitalización y adecuación del campesinado a la coyuntura expansiva y reforzaría colateralmente la cohesión de unas sociedades inmersas en un proceso de construcción nacional en muchos casos hoy todavía inconcluso. Tras el colapso de ese modelo y el advenimiento del neoliberalismo como nuevo dogma de fe, la reforma agraria se esfumó

de la arena política, pasando a ser considerada como un tema obsoleto e inviable en el contexto de la globalización. A tenor de estas consideraciones, en estas páginas quiero sugerir algunas líneas de reflexión, más allá de las interpretaciones convencionales, sobre los efectos nunca previstos de las medidas reformistas –en el ámbito de la redefinición de los actores sociales en regiones de alta densidad indígena, por ejemplo, y la Sierra ecuatoriana es buena muestra de ello¹– y llamar la atención sobre la reaparición actual (aún tímida) de la reforma agraria en la agenda de las organizaciones sociales (con mayor o menor fuerza, según el caso) y su regreso a la palestra del debate académico –en buena hora– al tiempo que instituciones tan emblemáticas como el Banco Mundial parecen revisar su ideario al respecto. Subrayo, en suma, la importancia de releer la reforma agraria treinta años después: releerla en toda su complejidad histórica como una herramienta de comprensión de la realidad; y releerla también como parte de un camino de búsqueda de alternativas para los pequeños productores rurales *glocalizados*.

La era de la reforma agraria en América Latina: ¿historia de un fracaso?

La apuesta en favor de la inducción de reformas agrarias como pilar de una estrategia general de desarrollo industrialista *hacia adentro*, reiterada sin solución de continuidad para la América Latina del tercer cuarto del siglo pasado por los grandes organismos internacionales, debe ser entendida en el marco de las teorías económicas al uso sobre la *modernización* de los países dependientes². La reforma, se argumentaba, constituía un requisito institucional previo de cara a estimular dicha modernización. A través de la

1 Voy a hacer alusión especial a la trayectoria seguida por la reforma y las estructuras agrarias de la República del Ecuador, y eso por varias razones. La primera y principal desde la óptica de quien escribe estas líneas es que ese es el escenario en que se circunscribe su investigación empírica (Bretón 1997, 2001). La segunda tiene que ver con la representatividad del caso ecuatoriano dentro del marco general de la región: Ecuador es, desde el punto de vista de su historia económica –en su territorio se han ensayado todos y cada uno de los grandes modelos de desarrollo implementados en la América Latina contemporánea, desde el modelo liberal agroexportador hasta los planes de ajuste neoliberales, pasando por el desarrollismo cepalino– un ejemplo emblemático de la trayectoria seguida a lo largo del siglo XX por las economías latinoamericanas; constituye, además, un caso emblemático de la transformación experimentada en países de alta densidad indígena en el medio rural (tales como México, Guatemala, Ecuador, Perú o Bolivia) de la redefinición de los viejos movimientos campesinos en nuevas plataformas organizativas de acción colectiva, hoy articuladas alrededor de la identidad étnica.

2 La *cuestión de la tierra*, que ya había sensibilizado a la región a causa de la experiencia de México (especialmente durante el cardenismo) y, con posterioridad, de la de Bolivia (1952) y Guatemala (1952), se reavivó con la revolución cubana, con el agravamiento de las tensiones en el medio rural y con la presión que la Administración norteamericana ejerció a fin de instrumentar medidas que conjurasen el peligro revolucionario. De ahí la inusitada promulgación de leyes reformistas durante ese periodo: no en vano la reforma agraria era, por aquél entonces, una “condición indispensable para contar con la ayuda económica de los Estados Unidos e inclusive de los organismos financieros internacionales” (Chonchol 1996, 266).

reasignación del factor tierra, habrían de mejorar los índices de producción agraria, condición necesaria para acelerar el crecimiento económico: “la nueva fuerza de trabajo urbana debe ser alimentada, las importaciones de alimentos deben mantenerse bajas, y las exportaciones deben aumentar para financiar las inversiones de capital desde el exterior” (Barraclough 1965, 138). La reforma posibilitaría así equilibrar la distribución de los ingresos, elevando los niveles de consumo de las masas campesinas, dinamizando el mercado interno y aportando vías de integración a los sectores más excluidos del tejido social a través de su conversión en propietarios agrícolas, aspecto este especialmente relevante en aquellos países con elevados porcentajes de población indígena y campesina económicamente *marginal*.

Las transformaciones agrarias de esa época, sin embargo, no solieron estar a la altura de las expectativas sociales despertadas. Más todavía: muchas veces las reformas contribuyeron más bien a estabilizar y reforzar –o en su caso redefinir– las estructuras asimétricas preexistentes. Bien fuera por la timidez de las iniciativas redistributivas, por su deliberada tergiversación o por la puesta en funcionamiento de verdaderas contrarreformas agrarias tras avances más o menos significativos de la equidad (es el caso de Guatemala a partir de 1954 o el de Chile tras el golpe de 1973), el caso es que el sector *no reformado* de la agricultura mantuvo las mejores tierras y acaparó la mayor parte de los servicios (como crédito, infraestructura o riegos) destinados al agro. Los cambios inducidos, pues, no siempre incrementaron el consumo ni el mercado interno, y el vigoroso desarrollo de las grandes unidades capitalizadas terminó limitando las perspectivas económicas de un subsector campesino nuevamente relegado. Podría afirmarse en trazo grueso que las reformas sirvieron para adecuar las estructuras agrarias a los requerimientos del desarrollismo periférico del momento: eso significó liquidar las relaciones de producción *precarias* (*pre-capitalistas*, en la literatura de la época), consolidar mercados de trabajo típicamente capitalistas, fomentar la mercantilización de las economías campesinas y facilitar la generalización selectiva del paquete tecnológico de la revolución verde. Actuaron, paradójicamente, como correa de transmisión de lo que, con mucho acierto, Jaques Chonchol (1996) califica como la “modernización conservadora y excluyente” de los sistemas agrarios latinoamericanos.

Con todo, más allá de sus limitaciones y de las críticas que les son imputables, la era reformista sí estimuló en conjunto la estabilidad de la agricultura familiar, ya que supu-

so un “avance” del campesinado en términos de superficie y presencia social (Ortega 1986)³. Piénsese que, al menos formalmente, las tierras redistribuidas solían ser inembargables e inalienables y que, en casos emblemáticos como los de México o Bolivia, la reforma plasmaba un cierto pacto entre el Estado y las organizaciones campesinas; pacto que coadyuvó a mantener un tenue clima de paz social en el medio rural o, cuando menos, facilitó encauzar hacia andariveles manejables la conflictividad desatada alrededor de la lucha por la tierra. También debe hacerse la lectura contraria, en el sentido de que el incumplimiento de ese pacto por parte del Estado ha generado a menudo un agudizamiento de las contradicciones y no pocos estallidos violentos (Kay 2001). La fiebre reformista alentó con frecuencia el fomento de redes clientelares, aumentando la presencia gubernamental en el agro y, a través de ella, dificultando la unidad de acción del campesinado⁴. Las familias beneficiarias –ha señalado Grindle–, “se convirtieron en una clientela estable y dependiente de las agencias de reforma agraria, de unos específicos partidos políticos y del mismo Estado”(1986, 160). De este modo, las reformas fueron útiles para las élites nacionales: prueba de ello es su permanencia hasta entrados los noventa como una parte del aparato legal e institucional del mismo Estado.

3 A pesar de que la casuística es muy amplia, es recurrente la constatación (por otra parte lógica) de una relación directa entre la magnitud de las incautaciones y el volumen de población beneficiado por los repartos. Así en Bolivia, donde la reforma alcanzó entre 1953 y 1977 al 83,4% de la superficie agrícola y forestal del país, se asignó tierra al 74,5% del campesinado. De igual manera México y Perú, con un monto de tierras *reformadas* sobre el 40% del total, dotaron respectivamente al 43% (hasta 1970) y al 30% (hasta 1982) de sus explotaciones familiares (Dorner 1992). Mucha tierra redistribuida, por otra parte, no significa necesariamente *buena* tierra, de ahí los límites de las reformas en lo que atañe a la reducción de la pobreza rural. Las medidas de reparto, además, no solieron verse acompañadas de apoyos complementarios que permitieran reorganizar adecuadamente la pequeña producción agropecuaria (Márquez 1983, 32–33).

4 En el caso ecuatoriano, la reforma agraria desarrollada al amparo de las leyes de 1964 y 1973 redundó en una ampliación de la superficie agropecuaria del país del orden de cuatro millones de hectáreas hasta 1984. Esa ampliación sirvió para aliviar la presión sobre la tierra en la Sierra y se fundamentó en el desmonte y posterior colonización de la costa noroccidental y de algunas partes de la Amazonía: de hecho, el porcentaje de entregas del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) en régimen de reforma agraria *estricto senso* no llegó al 30% de las adjudicaciones (estimaciones para la década de 1980), cuyos casi dos tercios (el 71,5 %) procedían de la ocupación del trópico y subtrópico. Si a eso añadimos que el tamaño promedio de los lotes era considerablemente más grande en los territorios colonizados (habitualmente por encima de las 30 hectáreas) que en las antiguas haciendas redistribuidas (pocas veces superaban las 15-16 hectáreas), salta a la vista la estrechez de la reforma desde la óptica de la redistribución real de la propiedad y la riqueza (Chiriboga 1987; Barsky 1988). El IERAC desmovilizó al campesinado a través del fomento de la colonización y del acceso a la propiedad de los precaristas serranos; aceleró los procesos de disolución y posterior redistribución de aquellas haciendas incapaces, por las razones que fuera, de adecuarse a las necesidades modernizantes impuestas por la coyuntura; pero garantizó la reconversión sobre las mejores tierras de buena parte de las antiguas haciendas andinas en unidades capitalizadas y orientadas al mercado urbano interior o a la exportación.

Del obsoletismo del reparto a la “nueva ruralidad”

La praxis neoliberal se concretó en la región de la mano del Consenso de Washington y de la consiguiente puesta en funcionamiento de tres grandes líneas de actuación, en lo que al sector agropecuario y a las áreas rurales se refiere: la liberalización y la desregulación de mercados de productos e insumos antaño protegidos; la liberalización del mercado de tierras –lo que supuso el fin del mencionado pacto del Estado con el campesinado–; y la sustitución paulatina y definitiva del paradigma de la reforma agraria por el del desarrollo rural integral (DRI). Dicha sustitución, más trascendente de lo que pudiera parecer a simple vista, implicó el abandono de la pretensión de una transformación global y estructural del sector agrario en aras de una intervención parcial y circunscrita a determinados grupos de productores (se privilegió el trabajo con campesinos *viabiles* o *potencialmente viabiles*, excluyendo *de facto* a los más pobres), abriendo de esta manera una puerta a la posibilidad de *privatizar* y *externalizar* las intervenciones en materia de desarrollo en un escenario general de replegamiento del Estado. Esto es al menos lo que se desprende de un somero análisis de lo que ha significado la praxis del desarrollo en el medio rural durante las últimas dos décadas del siglo XX; una praxis marcada por grandes tendencias que, en mi opinión, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- El abandono del tema –hasta entonces prioritario– de la distribución de la tierra. En nombre del desarrollo rural, y asumiendo tácitamente el fin del ciclo reformista, casi todas las intervenciones han terminado eludiendo esta cuestión: los proyectos DRI, pioneros de la nueva coyuntura, ni siquiera lo mencionaban, pues la consideraban (por activa o por pasiva) como un asunto obsoleto y anticuado.
- La proliferación de nuevos agentes, muchos de ellos de carácter privado (ONG), que van a ser los responsables de implementar los proyectos concretos y substantivos sobre el territorio, llenando el vacío dejado por los poderes públicos, actuando como eslabones intermedios de la “cadena de la ayuda” (Sogge 2004) y consolidando nuevas formas de cooptación y clientelismo en el medio rural (Bretón 2002).
- Una enorme dispersión y fragmentación paradigmática, pues hay tantos paradigmas de intervención como agentes interviniendo. Ni que decir tiene que esta situación ha generado ingentes problemas de competencia entre las agencias de desarrollo, de

yuxtaposición de iniciativas y de incapacidad, en última instancia, para negociar una mínima agenda común de prioridades que atender.

- Relacionado con lo anterior, una sucesión y caótica convivencia de “modas” y “vaivenes” en las conceptualizaciones de lo que “debe ser” el desarrollo rural. Modas y vaivenes –desde el etnodesarrollo o desarrollo con identidad hasta el capital social, la sostenibilidad, la descentralización o el enfoque de género– que, al tiempo que fragmentan la realidad social, impiden acometer algunos de los problemas (irresueltos) que condicionan el devenir de las áreas rurales (y urbanas).
- De la mano de las políticas neoliberales se ha incrementado la brecha de la exclusión y la pobreza; fenómeno que tiene mucho que ver con la permanencia de problemas estructurales –y el de la inequitativa distribución de la tierra es uno de ellos– que, además de alimentar numerosas espirales de violencia, sitúan a los pequeños productores en una posición desventajosa frente a los desafíos impuestos por la globalización neoliberal y uno de sus corolarios, la desestatalización (traducida en este ámbito en la *ausencia* de políticas agrarias estatales).

Ante esta situación, y muy en consonancia con el espíritu del Post-Consenso de Washington y su énfasis en explorar las vías para conseguir un “ajuste con rostro humano”, en los últimos años se está consolidando lo que podría ser el preludeo de un paradigma interpretativo de esa *nueva ruralidad*: el *desarrollo rural territorial*. Se trata de una concepción que, partiendo de la consideración de los desafíos que la globalización impone a las respectivas estructuras agrarias locales y regionales, y asumiendo la evidencia de la *glocalidad* como característica definitoria de ese escenario a nivel microsocial, recoge algunas de las aportaciones teóricas más significativas y recientes –de las modas, en definitiva– a fin de intentar brindar una imagen articulada, poliédrica y holística de la compleja y mudable realidad rural latinoamericana. Es en ese contexto donde el tema de la reforma agraria ha sido “desenpolvado” y traído nuevamente a la palestra del debate académico y político, hecho en sí mismo significativo y remarcable.

Son ya abundantes, en efecto, los documentos –oficiales u oficiosos– en que se reconoce explícitamente el fracaso de muchas de las medidas tomadas al palio del Consenso de Washington, puesto que han incrementado la distribución asimétrica de la riqueza y la renta, limitando en última instancia las posibilidades de crecimiento del conjunto de

la región (Banco Mundial 2002). En esa polarización asimétrica, la cuestión de la tierra ocupa todavía un lugar central, pues los procesos de reconcentración han sido de tal magnitud en la última década⁵, que en muchos países –y el Ecuador es uno de ellos– los índices de Gini de la propiedad se sitúan ya en valores próximos o incluso superiores a los existentes antes del inicio de las reformas agrarias. Con todo, y aún reconociendo que el problema de las reformas “clásicas” es la forma en que se llevaron a cabo y/o el hecho de que quedaran inconclusas –aspecto éste que marca un punto y aparte en relación a las tesis del “fracaso” y el obsoletismo dominantes hasta hace bien poco–, se continúa insistiendo en que debe ser el mercado quien debe reasignar el factor tierra. Es decir, que la nueva economía institucional parece empeñada en circunscribir el problema al funcionamiento irregular de los mercados, enfatizando la necesidad del fortalecimiento de las instancias de intermediación únicamente como mecanismo capaz de corregir dicha anomalía.

Un buen ejemplo de esta postura *oficialista* lo encontramos en las reflexiones de Frank Vogelgesang, de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), autor que plantea que, dado que el medio rural se caracteriza por la presencia de mercados imperfectos, información asimétrica e incertidumbre –obsérvese la huella *sui generis* de Stiglitz– y que, además, “el comportamiento económico está generalmente guiado por la lógica de la unidad campesina, que difiere marcadamente de la manera en que opera la agricultura convencional” (¿regreso, en plena glocalización, a planteamientos idealizados de corte chayanoviano?), resulta que “ningún régimen de derechos de propiedad [puede ser] universalmente válido”, de donde se desprende que “las complejidades de los mercados de tierras rurales tienen que ser consideradas en el diseño de políticas efectivas”, cosa que no había sucedido en el proceso de aplicación de un mismo modelo de *reforma de la reforma* (contra-reforma neoliberal) a contextos significativamente heterogéneos. De ahí –concluye este autor– la pertinencia de un enfoque neo-institucional (Vogelgesang 1998, 20). Siguiendo otra línea argumental (aunque convergente con la anterior), hay quienes responsabilizan del fracaso de las medidas liberalizadoras a su carácter contradictorio y parcial. Es el caso de Arturo Warman, uno de los

5 Desde la puesta en marcha de las “contrarreformas” neoliberales (México en 1992, Perú en 1993, Ecuador en 1994, Bolivia en 1996) que, en teoría, iban a dinamizar los mercados de tierras, incentivar la inversión de capital privado en el sector y mejorar su situación relativa de cara a su competitividad en un mundo cada vez menos regulado desde los Estados nacionales.

artífices del controvertido giro de la política agraria mexicana a inicios de los noventa; giro que –vía reforma constitucional– sirvió de punto de referencia, entre otros, a los países andinos. Para Warman, el modelo “quedó a medio camino entre la inercia y la reforma”, puesto que “el aparato institucional y su burocracia no han seguido el ritmo de las nuevas normas legales ni se han adaptado al espíritu de la reforma” (Warman 2003, 94). Tanto desde el prisma de un organismo internacional (Vogelgesang) como desde el de quien tuvo responsabilidades de gestión (Warman), el caso es que nunca se cuestiona la bondad intrínseca de las medidas neoliberales sino, en todo caso, el cómo se ha intentado llevarlas adelante y el peso de las inercias heredadas.

La necesidad de repensar la reforma agraria y el papel del Estado

Desde el punto de vista de la hipotética inclusión de los campesinos pobres deshauciados en nombre de la competitividad, algunos analistas llaman la atención sobre la necesidad de impulsar, dadas las circunstancias, una nueva legislación sobre la tenencia de la tierra; de redefinir el papel de los poderes públicos, abogando por un “rol proactivo del Estado, sobre todo en la política de precios y la protección del mercado interno” (Martínez 2004, 9); y de consolidar, como consecuencia de todo ello, mercados agrícolas regionales (a cuyo afianzamiento deberían contribuir los procesos de integración tipo Mercosur o Pacto Andino). Repensar la reforma agraria y el Estado en la coyuntura actual se nos antoja, así, una tarea pertinente y necesaria de cara al diseño de posibles líneas de actuación en el futuro. Una tarea, por otra parte, que bien pudiera articularse alrededor de varios grandes ejes temáticos:

1. La revisión de lo que significó el proceso reformista desde la perspectiva de las transformaciones sociales y políticas de la América Latina contemporánea. Decimos esto porque la inmensa mayoría de la literatura disponible sobre el tema se limita a realizar balances de las variables estrictamente económico-productivas –tarea por otra parte ineludible como punto de partida interpretativo–, aunque la reforma agraria fue mucho más allá de todo eso. De alguna manera –y parafraseando lo afirmado por Rodrigo Montoya (1992) para el caso peruano– es como si las reformas agrarias hubieran roto un dique enorme –en el mundo andino, el de la dominación hacendataria secular–, provocando un desembalse inmenso, inconmensurable, cuyas conse-

cuencias de todo orden –políticas, culturales, sociales, simbólicas, pero también económicas– todavía no hemos aprehendido en toda su magnitud y complejidad.

2. Un tema básico, en este sentido, es el del devenir de los “nuevos movimientos sociales” que, surgidos básicamente en los intersticios de la ruralidad, difícilmente son interpretables sin tener en consideración la significación profunda de las reformas agrarias y la dinámica que éstas acarrearón en la intermediación del Estado con los campesinos (Veltmeyer 1997, Petras y Veltmeyer 2003). Un ejemplo emblemático lo encontramos justamente en la articulación del movimiento indígena de los Andes ecuatorianos, referente donde los haya en la literatura especializada del *resurgir* de la indianidad en América Latina. Los procesos allí desencadenados a partir del desmoronamiento del régimen gamonal, de la eliminación de las relaciones de producción precarias –que encontraban en los *huasipungos* su máxima expresión– y del establecimiento de un nuevo marco de relaciones con el Estado marcaron, definitivamente, un antes y un después que está en la base de la extensa redefinición de los campesinos como indígenas, así como de la consolidación de un sólido andamiaje organizativo en el medio rural (Guerrero 1993 y 2000); andamiaje en cuyo fortalecimiento jugaron *a posteriori* (ya en los años ochenta y noventa) un rol fundamental las agencias de desarrollo estatales y privadas y que hasta el día de hoy es sujeto prioritario sobre el que se ensayan las más sofisticadas modas en materia de modelos de intervención sobre la realidad indígena-campesina⁶.
3. Siguiendo con esta línea argumental, resulta indispensable analizar y explicar por qué en la inmensa mayoría de esas plataformas organizativas no se aborda de manera clara, explícita y prioritaria el tema de la reforma agraria⁷. Es evidente que por debajo de las demandas de carácter estrictamente étnico e identitario subyacen reivindicaciones que tienen que ver con el carácter rural de una parte importante de las bases sociales que dan soporte y aliento a esos movimientos. Pero resulta cuanto menos sorprendente que, ante los importantes procesos de reconcentración de la tierra experimentados en los últimos años, esta cuestión no haya trascendido (más allá de un modesto segundo plano) en la articulación de los discursos y en la publicita-

6 Estoy pensando por ejemplo en el *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador* (PRO-DEPINE), auspiciado por el Banco Mundial y que desde 1998 constituye el intento más ambicioso a escala continental de aplicación sobre el terreno de las nociones de capital social y de etnodesarrollo.

ción de éstos de cara a la intermediación con las agencias de desarrollo. No deja de ser chocante esta situación si tomamos en consideración, en perspectiva temporal, lo importante que fueron las propias reformas agrarias como hito que rompió con una situación y abrió las puertas a la consolidación de nuevas y potentes formas de aglutinar la acción colectiva del campesinado.

4. ¿Tiene alguna relación la apuesta del aparato institucional del desarrollo por privilegiar la etnicidad como elemento de *discriminación positiva* a la hora de canalizar sus prioridades de intervención con la mencionada subordinación del discurso campesinista / clasista por parte de los *nuevos* actores indígenas? En trabajos anteriores hemos tenido ocasión de constatar, para los Andes ecuatorianos, la correlación existente entre el volumen de las intervenciones (y las inversiones) y la presencia de contingentes de población indígena (Bretón 2001 y 2002), fenómeno que está naturalmente relacionado con el vigor y la capacidad de movilización mostrada por las organizaciones étnicas. Queda sin embargo por analizar en profundidad la apuesta de organismos como el Banco Mundial a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas en términos del proyecto cultural –que sí existe– del neoliberalismo: como certeramente recuerda Willem Assies (2000, 10), éste último trasciende en América Latina las políticas económicas *estricto senso*, incluyendo medidas traumáticas de *ajuste social* plasmadas en el reconocimiento de algunos derechos culturales de las *minorías* étnicas –aquellos que no ponían en entredicho el *núcleo duro* del patrón de acumulación– y en el rechazo más o menos explícito del resto (Hale 2003). Optar como se ha hecho por la vía proyectista se mostró funcional con la asunción –por parte de todos, de los donantes y de los beneficiarios de las inversiones– de determinadas demandas de carácter étnico e identitario (en sí mismas importantes, aunque insuficientes desde el punto de vista de la pobreza rural), al tiempo que facilitó el archivamiento paralelo de reivindicaciones de más hondo calado económico.
5. La revisión histórica del papel que jugó el Estado en el ciclo reformista es, por lo dicho anteriormente, fundamental. Cómo entender la reforma agraria desde el punto de vista de la presencia del Estado y los poderes públicos en las áreas rurales (qué significó en el pasado y qué podría llegar a significar –si es que ello es posible– en

7 Una notable excepción a esta tendencia es, a escala continental, el *Movimiento de los Sin Tierra* brasileño.

los deseables escenarios de la integración regional); qué sentido tiene en el discurso y las demandas de los movimientos sociales y qué potencialidades tendría desde la óptica de generar procesos reales de distribución de la renta y de mejora de las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos del medio campesino. Lejos de reivindicar, sin más, una reedición de los modelos obsoletos del pasado, es menester abrir una línea de reflexión sobre cómo tiene que plantearse una nueva reforma agraria que, asumiendo los desafíos que comporta la globalización neoliberal, permita contrarrestar el discurso neo-institucional en que se fundamenta la aproximación al tema del Banco Mundial y otros organismos.

Estas inquietudes, desde luego, no son nuevas. Tal como lo han ido planteando autores como Plaza (1995), Rosenthal (1994), o Murmis (1994), entre otros muchos, se trataría de buscar vías de salida para las masas de excluidos de la nueva *modernización* del agro latinoamericano; salidas que pasan por estrategias de viabilización de las explotaciones familiares en el contexto del neoliberalismo. Son interesantes en esta línea las propuestas (escasamente atendidas, dicho sea de paso) articuladas por la misma CEPAL en los primeros años noventa (1990 y 1993) en torno a la *transformación productiva con equidad*. Ahí la Comisión se inclinaba ya a incorporar parte de los enfoques procedentes de la orientación neoliberal (la inevitabilidad de la globalización y todo lo que ello comporta), e intentar encajarla en un paradigma preocupado por los sectores sociales desprotegidos. Este planteamiento de corte neoestructuralista suponía una cierta revalorización de la actuación estatal como garante del achicamiento de la brecha social, a la vez que apostaba por un mercado interno capaz de incentivar el crecimiento y por la puesta en marcha de medidas redistributivas del ingreso, aunque moderadas y restringidas a los más necesitados. El énfasis puesto en no salir del ámbito de lo *políticamente correcto* (que acostumbra a identificarse sencillamente con lo *posible*) advierte, sin embargo, del riesgo de este tipo de proposiciones. Es cierto que su clave de bóveda es la noción de que los productores marginales pueden ser incorporados al proceso de desarrollo siempre y cuando existan condiciones favorables a su participación y a que esa participación se canalice en actividades viables (Sunkel 1993). No es menos cierto, sin embargo, que la solución con mayúsculas para estos excluidos implica la urgente satisfacción de demandas de más hondo calado (Veltmeyer y O'Malley 2001). Es indispen-

sable retomar con seriedad la oferta de oportunidades en el medio rural, tema que pasa, se quiera ver o no, con la candente cuestión del acceso a la tierra.

Además de indispensable, la cuestión es urgente, habida cuenta el escenario de relaciones de poder en que se desenvuelven estos procesos. Retóricas aparte, y más allá de lo que pueda implicar la profundización de la vía mercantilista priorizada por el *establishment* financiero en nombre de una *nueva* reforma agraria para el mundo *en desarrollo*, lo cierto es que los subsidios agrícolas previstos en los Estados Unidos para el período 2003-2009 serán superiores en un 80% a la media del intervalo 1996-2002 y que el promedio del 54% del precio de los productores de la Unión Europea está todavía respaldado con las ayudas gubernamentales (Jordán 2003, 34). Si a eso añadimos el impacto que previsiblemente tendrá –en caso de culminar el actual proceso negociador bilateral entre los Estados Unidos y cada país– la consolidación de una única gran área de libre comercio en las Américas, el panorama se ensombrece en términos de (in)seguridad alimentaria, en términos de dependencia y, por supuesto, en términos de descomposición social y económica de buena parte de las áreas rurales de América Latina⁸. La articulación de espacios económicos regionales y supranacionales –a modo de contra-hegemonía territorial, si se quiere–, la redefinición del papel de los poderes públicos –ese rol pro activo del Estado a que alude Martínez– y, en base a éste, la puesta en marcha de medidas que garanticen el acceso de los pequeños productores a los medios de producción, al capital, a la información y a los mercados –a unos mercados globales donde aquéllos sí tengan un espacio– son, pues, aspectos que convendría considerar seriamente si no se quiere alcanzar el escenario de “tierra arrasada” a que parece conducir el actual modelo imperante.

8 Manuel Chiriboga pronostica para Ecuador un efecto neutro del acuerdo de libre comercio en los productores de exportación de banano, cacao y café; un efecto beneficioso en rubros como flores y algunos otros cultivos tropicales; un efecto previsiblemente perjudicial en especies que, pese a tener ventajas comparativas (caso de la palma aceitera) “están sujetos a restricciones impuestas (...) por la presión de los productores de soya americanos”; y un efecto desastroso en ítems “donde hay un gran número de productores y donde se emplean miles de ecuatorianos, hombres y mujeres, como el arroz, la leche y la carne, los pollos, el maíz o la papa, para citar solo algunos”. “Estos se han beneficiado hasta ahora del sistema arancelario, de acuerdos de absorción de cosechas y de restricciones de diverso tipo a la importación. ¿Pueden estos productores competir en el contexto actual, si se eliminan tales sistemas? ¡La respuesta es decididamente No! Sus costos son más altos que el de los competidores americanos, aún sin considerar los enormes subsidios que ellos reciben; no tienen un sistema de apoyo tecnológico significativo y varios costos de producción están muy por arriba” (la cursiva es mía) (Chiriboga 2004, 13).

Referencias bibliográficas

- ASSIES, W. (2000): "Indigenous peoples and reform of the State in Latin America", en ASSIES, W.; VAN DER HAAR, G.; HOEKEMA, A. [Eds.]: *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Thela Thesis, Amsterdam, pp. 3-21.
- BANCO MUNDIAL (2002): *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe*. Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible. Banco Mundial, Washington.
- BARRACLOUGH, S. (1965): "¿Qué es una reforma agraria?", en DELGADO, O. [Ed]: *Reformas agrarias en la América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 127-145.
- BARSKY, O. (1988): *La reforma agraria ecuatoriana*. Corporación Editora Nacional, Quito.
- BRETON, V. (1997): *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes. Una introducción al caso ecuatoriano*. Universitat de Lleida, Lleida.
- BRETON, V. (2001): *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*. FLACSO / Universitat de Lleida, Quito.
- BRETON, V. (2002): "Cooperación al desarrollo, capital social y neo-indigenismo en los Andes ecuatorianos", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, nº 73, pp. 43-63.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (1993): *Población, equidad y transformación productiva*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CHIRIBOGA, M. (1987): "La Reforma Agraria y la modernización en América Latina: nuevos actores, nuevos contenidos", en *Coloquio Las Sociedades Rurales Hoy*. México, fotocopiado.
- CHIRIBOGA, M. (2004): "Posibles efectos del TLC sobre el sector agropecuario del Ecuador". *Proyecto CESA Comercialización, Monitoreo TCL*. CESA / COSUDE, Quito.
- CHONCHOL, J. (1996): *Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- DORNER, P. (1974): *Reforma agraria y desarrollo económico*. Alianza Editorial, Madrid.
- DORNER, P. (1992): *Latin American Land Reforms in Theory and Practice. A Retrospective Analysis*. The University of Wisconsin Press, Madison.
- GRINDLE, M.S. (1986): *State and Countryside. Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- GUERRERO, A. (1993): "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990", en *Sismo étnico en el Ecuador*. CEDIME / Abya-Yala, Quito, pp. 91-112.
- GUERRERO, A. (2000): "El levantamiento indígena nacional de 1994: discurso y representación política (Ecuador)", en *Boletín Americanista*, nº 50, año L, pp.124-151.
- HALE, Ch.R. (2003): "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala", *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, pp. 485-524.
- JORDAN, F. (2003): "Reforma agraria en Ecuador", Ponencia presentada al Seminario Internacional *Resultados y perspectivas de las reformas agrarias y los Movimientos Indígenas y Campesinos en América Latina*. Universidad Mayor de San Andrés, La Paz

- KAY, C. (2001): “Estructura agraria, conflicto y violencia en la sociedad rural de América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, n° 4, pp. 159-195.
- MARQUEZ, V.B. DE (1983): *Ciencia, tecnología y empleo en el desarrollo rural de América Latina*. El Colegio de México, México.
- MARTINEZ V., L. (2004): “Los límites de la agricultura campesina en la nueva ruralidad”, Ponencia presentada al *XXV International Congress of the Latin American Studies Association*. Las Vegas.
- MONTOYA, R. (1992): *Al borde del naufragio. Democracia, violencia y problema étnico en el Perú*. SUR Casa de Estudios del Socialismo, Lima
- MURMIS, M. (1994): “Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro latinoamericano”, en *Debate Agrario*, n° 18, pp. 101-133.
- ORTEGA, E. (1986): *Agricultura campesina en América Latina y el Caribe*. División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago de Chile.
- PETRAS, J.; VELTMAYER, H. (2003): “The Peasantry and the State in Latin America: A Troubled Past, an Uncertain Future”, en BRASS, T. [Ed.]: *Latin American Peasants*. Frank Cass, London, pp. 41-82.
- PLAZA, O. (1995): “Desarrollo rural y desarrollo micro-regional”, en *Desarrollo rural en los Andes*. CAAP, Quito, pp. 115-122.
- ROSENTHAL, G. (1994): “Reflexiones sobre el pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)”, en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 24-25, pp. 9-18.
- SOGGE, D. (2004): *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Icaria, Barcelona.
- SUNKEL, O. (1993): *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Lynne Rienner, Boulder.
- VELTMAYER, H. (1997): “New social movements in Latin America: The dynamics of class and Identity”, en *The Journal of Peasant Studies*, vol. 25, n° 1, pp. 139-169.
- VELTMAYER, H.; O’MALLEY, A. [Eds.] (2001): *Transcending Neoliberalism. Community-Based Development in Latin America*. Kumarian Press, Bloomfield.
- VOGELGESANG, F. (1998): “After Land Reform, The Market?”, en *Land Reform / Réforme Agraire / Reforma Agraria*, 1998(1), pp. 20-34.
- WARMAN, A. (2003): “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo”, en *Land Reform / Réforme Agraire / Reforma Agraria*, 2003(2), pp. 84-94.