



# Alerta Agraria

Información Urgente para Pensar y Actuar  
Dirección Ejecutiva SIPAE, vol. 13, Diciembre, 2008

***“los alimentos y el agua son un derecho humano, no una mercancía”***

*La tierra reducida a una mera mercancía sin función social o ambiental – eso es el concepto del Banco Mundial desde los años 90, cuando la institución financiera empezó a promover su concepto de una “reforma agraria de mercado”. El SIPAE se alegra poder presentar un texto analítico sobre esta política elaborada por el grupo SURgente, un “colectivo de investigación-militante con sede en Quito”. Nos aparece importante conocer las experiencias con tal concepto de “reforma agraria de mercado”, porque los primeros borradores de la nueva Ley de Soberanía Alimentaria con el “Fondo de la Tierra” parecen en gran parte al concepto del Banco Mundial, cual fracasó en todos los países donde se aplicó.*

*Dirección Ejecutiva  
SIPAE*

## **La Reforma Agraria dirigida por el Mercado: alcances y límites de la propuesta del Banco Mundial en América Latina**

***SURgente***

*Lo que el Banco cultiva con una mano, lo cosecha con la otra*  
Líder campesino guatemalteco

Actualmente el Ecuador atraviesa por un proceso de transformaciones políticas e institucionales de gran profundidad. Una vez aprobada la nueva Constitución, que fue apoyada por la mayoría de los ecuatorianos, se abre un periodo de debate en torno a las leyes complementarias que acompañarán y darán sustento al nuevo orden institucional. Uno de los elementos fundamentales para esta discusión, relativo al modelo de desarrollo, es la producción de alimentos y la estructura de tenencia de la tierra que le da soporte. La nueva Constitución expresa en parte el proyecto de soberanía alimentaria impulsado por las organizaciones indígenas-campesina, así como la necesidad de mejor acceso a la tierra para los productores rurales. Sin embargo, no existe la suficiente claridad de que las leyes secundarias que tocarán estos temas estarán en plena consonancia con la Constitución. Además, también existen serias dudas sobre la concordancia de la política de desarrollo rural del actual gobierno con la meta de *soberanía alimentaria* planteada en la Carta Magna. En particular, no parece que el Estado vaya a implementar una reforma agraria de tipo redistributivo que acompañe dicho planteamiento. Por el contrario, cada vez hay mayores indicios que la política agraria que impulsará el actual gobierno será una especie de “reforma agraria” de tipo mercantil, similar a la que ha promovido el Banco Mundial durante la última década.

Por esto, el presente documento pretende ser una contribución a la reflexión en torno a la llamada Reforma Agraria de Mercado (RAM), una de las principales políticas del Banco Mundial (BM) para los países con problemas de alta concentración de tierra. Está dividido en cinco apartados. En el primero se muestran los orígenes de la propuesta del Banco; en el segundo se explicitan los argumentos del BM contra otras experiencias históricas de reforma agraria; en el tercero se presentan los principales lineamientos de la RAM; la cuarta parte se dedica a contrastar la propuesta del BM con las reformas agrarias de tipo redistributivo para mostrar que, más allá del discurso del Banco existen algunas razones *no dichas* para promover tales políticas; en la quinta parte se presentan algunas características de la RAM en tres países latinoamericanos: Colombia, Guatemala y Brasil. En la conclusión se reflexiona sobre la importancia de seguir luchando por la demanda histórica de reformas agrarias redistributivas.

## **1. Los orígenes de la propuesta del BM**

La Reforma Agraria de Mercado o “dirigida por el Mercado” (en adelante RAM) es una iniciativa promovida por el Banco Mundial (BM) desde mediados de los noventa en diferentes países del Tercer Mundo (Asia, África y América Latina).<sup>1</sup> En particular ha sido impulsada en Colombia, Brasil, Guatemala, El Salvador, Sudáfrica y Filipinas.

Los principales factores que impulsaron al BM a promoverla fueron los siguientes:

- Fracaso de los programas de ajuste estructural de tipo neoliberal que tanto el FMI como el propio BM impusieron a los países pobres durante los ochenta y la primera mitad de los noventa.
- La llamada “desregulación” de los mercados agropecuarios y la reducción del apoyo estatal a la agricultura.
- Incremento de la pobreza rural, desempleo y falta de tierras para los pequeños campesinos.
- Renacimiento de luchas populares en el campo que propusieron en la teoría y en la práctica retomar las experiencias de reforma agraria dirigida por el Estado y por los propios campesinos. Entre las principales se destaca la lucha del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra (MST) del Brasil.

A pesar de que desde los ochenta se habían realizado algunos ensayos de RAM en algunos países latinoamericanos, no fue sino hasta mediados de los noventa cuando el BM decide impulsar con fuerza a lo ancho del Tercer Mundo esta propuesta: en Colombia, de 1995 al 2003, mediante la Ley Agraria 160 de 1994; en Sudáfrica desde 1995; en Brasil de 1998 hasta el presente; en Namibia desde 1990; en Guatemala desde mediados de los noventa, así como en Filipinas y en Nepal.

Si bien es cierto que durante la segunda mitad de los noventa, el BM intentó modificar algunos de los principios de la Reforma agraria de mercado debido a los fracasos que experimentó su aplicación en los primeros países en que fue intentada (Sudáfrica,

---

<sup>1</sup> Usamos “Tercer Mundo” como una categoría política para referirnos al conjunto de países de la periferia del sistema capitalista mundial; es decir, los países históricamente saqueados por los países capitalistas centrales o imperialistas. Otra forma contemporánea de llamar al Tercer Mundo es el “Sur Global”. Preferimos esta denominación a la de “países en vías de desarrollo”, pues creemos que ésta última esconde las relaciones de dominación que existen entre países.

Colombia y Brasil), esas modificaciones no fueron significativas respecto a los principios y objetivos generales que el BM quería lograr.

## **2. Los argumentos del Banco contra las reformas agrarias “dirigidas por el Estado”**

Es muy importante saber distinguir entre las razones “oficiales” que dio el BM para promover la RAM (las que se leen en sus documentos), y las razones más probablemente verdaderas que lo motivaron a hacerlo. Vayamos por partes.

Históricamente, las reformas agrarias han sido resultado por un lado, de las presiones del campesinado para la redistribución de la tierra y, por otro, de la respuesta de los Estados a las presiones de esos movimientos, mediante la adopción de programas de reforma agraria como política estatal; es decir, como una **obligación del Estado para redistribuir la tierra inequitativamente acaparada**. Durante el siglo XX, un gran número de países del Sur ensayaron diversas formas de reforma agraria. Independientemente de sus particularidades, una de las características comunes de tales reformas fue el papel protagónico del Estado en la distribución o redistribución de la tierra; algunas veces, otorgando tierras para la colonización; algunas otras, expropiando latifundios para redistribuirlos entre campesinos con poca tierra o sin ella.

Para el Banco Mundial, estas experiencias históricas no lograron solucionar el problema de la tierra. Por ello, su principal argumento para promover una RAM se basa en una crítica radical a lo que denomina “reforma agraria conducida por el Estado”, “reforma agraria expropiativa” o, simplemente, “Reforma Agraria tradicional”. A continuación presentamos cuáles son los argumentos del BM contra estas formas:

- a) Las condiciones para la ejecución de la Reforma Agraria Tradicional no son posibles bajo condiciones democráticas “normales”, ya que contienen una dimensión confiscatoria, contra la cual se rebelarán inevitablemente los grandes dueños de la tierra;
- b) Por estar basada en la expropiación, la Reforma Agraria Tradicional, supone un elemento coercitivo que deriva en procesos judiciales que elevan los costos para los dueños de la tierra expropiados por sobre los precios de mercado;
- c) No resuelve el problema del acceso a la tierra a un gran número de campesinos o trabajadores rurales;
- d) La Reforma Agraria tradicional es un modelo burocrático centralizado que impide la participación social. La transparencia, y el empoderamiento de los beneficiarios y no crea las condiciones adecuadas para las sinergias requeridas entre los sectores públicos y privados;
- e) No resuelve el problema de la pobreza rural ni promueve el desarrollo rural

*En síntesis, la Reforma Agraria de Mercado, es una propuesta completamente basada en la descalificación de otro tipo de experiencias históricas de reforma agraria, a las cuales considera obsoletas, no viables y poco funcionales al sistema capitalista.*

## **3. Los lineamientos de la Reforma Agraria asistida por el Mercado**

Las principales líneas de acción de la propuesta de RAM del BM son cuatro:

- Estímulo a las relaciones contractuales sobre la tierra como máxima prioridad

- Estímulo a las relaciones de compra-venta de tierras
- Privatización e individualización de los derechos de propiedad de tierras colectivas y estatales
- Privatización de tierras públicas y comunales

Para implementar estas líneas, el Banco ha impulsado cambios en las legislaciones agrarias e incrementado la liberalización de préstamos a los gobiernos para establecer un nuevo tipo de aparato burocrático especializado en la creación de marcos normativos que garanticen la gestión de un mercado libre de tierras y la atracción de capital a los espacios rurales.

Sin embargo, para garantizar la efectividad de las líneas que promueve, el BM considera que existen algunas precondiciones para la implementación del mercado de tierras que requiere una RAM:

- La “igualación” de las reglas del juego del mercado (eliminación de subsidios, exenciones fiscales y tarifas de protección que privilegien a los grandes productores)
- Fin de las restricciones legales que impiden el libre ejercicio de la compraventa y el arriendo de tierras
- Claridad legal sobre la propiedad y los derechos de uso sobre la tierra, especialmente a través de su formalización e individualización (titulación privada)
- Creación o ensanchamiento de los sistemas de información de mercado, para poder guiar a los agentes económicos sobre los precios y características de las propiedades
- Reducción de los costos de transacción a través de la simplificación administrativa y jurídica

Estas precondiciones se podrían resumir en una premisa básica de la RAM: Creación de un nuevo ambiente económico “abierto” a través de políticas neoliberales, mediante las cuales son dejadas detrás las supuestas “distorsiones” que anteriormente elevaron los precios de la tierra por encima de su rentabilidad agrícola y restringían su oferta en el mercado.

Lo que está en el fondo de la propuesta del Banco Mundial es una concepción de la tierra exclusivamente como *mercancía*; es decir la tierra como un “factor de producción” que, siguiendo la lógica del mercado puede ser vendida, comprada o arrendada, pero no redistribuida o expropiada. El complemento lógico a esta concepción mercantilista de la tierra es la idea de que, como mercancía, la producción de la tierra debe responder a los criterios de eficiencia y competitividad, más que de garantía de reproducción de las comunidades indígenas-campesinas. Esta concepción entra en franca contradicción con un modelo de promoción de la soberanía alimentaria ligado al proyecto de reforma agraria redistributiva pues, por definición, los criterios de eficiencia y competitividad utilizados por el Banco sólo pueden ser cumplidos por las grandes unidades de producción, como los agronegocios.

#### **4. Las contradicciones entre reforma de mercado y reforma redistributiva. ¿Cuáles son las razones de fondo de la propuesta del BM?**

Históricamente, las reformas agrarias de tipo redistributivo han consistido en la participación activa del Estado el cual, durante un periodo de tiempo, redistribuye entre los campesinos pobres cantidades significativas de tierras privadas en manos de grandes propietarios. Su finalidad ha sido la de democratizar la estructura agraria y promover el desarrollo nacional, lo cual presupone la transformación profunda de las relaciones de poder políticas y económicas de un determinado país, las cuales son responsables de la concentración de tierras.

El mecanismo mediante el cual las reformas agrarias redistributivas han funcionado ha sido la expropiación de tierras privadas que no cumplen con una función social. Además, las experiencias históricas muestran que los movimientos campesinos han sido muy insistentes en que estas reformas deben ir acompañadas por un conjunto de políticas en las áreas de infraestructura, educación, salud y transporte, así como en políticas agrícolas que beneficien a los pequeños y medianos campesinos, mediante el crédito público, la asistencia técnica y el acceso a mercados. Es decir, el objetivo central de este tipo de reformas es la **redistribución de la tierra y la garantía de las condiciones para la reproducción social de los campesinos, combatiendo las relaciones de poder que privilegian a los grandes propietarios.**

Las reformas redistributivas sólo son posibles si el poder del Estado es contrapuesto al poder de los monopolios privados de la tierra, a través de la expropiación por debajo de los precios de mercado. Como política de desarrollo nacional, demanda el fortalecimiento del papel del Estado en la provisión de los bienes y servicios básicos para mejorar las condiciones de vida de los campesinos.

En la visión del BM, la tierra es vista como un simple “factor de producción” (un bien económico que puede ser negociable como cualquier otro). Por el contrario, para las reformas redistributivas, la tierra es considerada en su carácter multidimensional (político, económico y social). Por ello, el control y los derechos de propiedad sobre la tierra, antes que nada, es la expresión de las relaciones de poder entre los diferentes grupos y clases sociales.

#### *Las razones “no dichas” del Banco Mundial*

Varios estudiosos han llamado la atención para no dejarse llevar exclusivamente por lo que el Banco Mundial dice querer respecto al tema de la tierra. Es necesario indagar sobre los que el Banco **no dice**, que tiene que ver con sus propósitos reales pero no confesados. En especial, un investigador y activista latinoamericano, Eric Holt-Giménez, ha señalado que el objetivo central del Banco en el los países del Sur es implementar proyectos de “desarrollo” para apoyar a los grandes capitales, principalmente de los países del Norte, en su tarea para apropiarse de recursos, acumular capital y capturar mercados. Si coincidimos en que ésta es la razón de ser del Banco Mundial, más allá de su retórica de combate a la pobreza, no podemos entender los programas de RAM del Banco sin ponerlos en el contexto del resto de sus políticas de “desarrollo” en los países en cuestión. Lo anterior requiere un análisis detallado de la agenda del BM país por país, para poder hacernos una idea de qué es exactamente lo que pretende. Cabe la pena recordar lo que dice el investigador al respecto: “Un proyecto de reforma agraria basado en el mercado podría ser un fracaso agrario para el campesinado, no obstante, ser bastante exitoso, por ejemplo, en términos de contribuir a reestructurar las instituciones sociales y económicas en los

territorios remotos de un país a favor de la agroindustria, el turismo o las empresas extractivas” (Holt-Giménez, 2007: 81-82).

Sin pretender dar cuenta del conjunto de las razones no dichas por el Banco, por los diversos estudios que se han realizado sobre los impactos reales de la RAM en el mundo se podría desprender que las razones profundas del BM para impulsar esta política son tres:

- Contener a los movimientos indígenas y campesinos que luchas por una reforma agraria redistributiva que implique transformación de las relaciones de poder que están detrás del acaparamiento de tierras
- Crear un mercado de tierras que permita procesos no necesariamente de desconcentración de la propiedad, sino de reconcentración de tierras a favor de los agronegocios o algunas otras actividades extractivas, como la minería
- Fortalecer una ideología individualista (de “mercado”) entre los campesinos en detrimento de una concepción integral y comunitaria sobre la tierra y sus recursos

## **5. La RAM en Latinoamérica**

### *Colombia*

Durante la década de 1990 en Colombia se aplicaron políticas de apertura comercial guiadas por organismos internacionales como el FMI, el BM y la OMC, bajo las administraciones de César Gaviria y de Ernesto Samper. En este contexto, en 1994 se promulgó una Ley de Reforma Agraria inspirada en el modelo de compraventa voluntaria de tierras del BM. Es decir, se instauró la figura de la negociación directa entre campesinos sin tierra y los grandes poseedores, sin la intermediación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). El objetivo de esta ley era dejar el proceso de distribución de tierras en manos del mercado y restringir la intervención estatal básicamente a subsidiar este mercado y a la aplicación de políticas macroeconómicas adecuadas para la dinamización del mercado de tierras. El programa de RAM colombiano fue propuesto en el discurso como una forma de garantizar el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, eliminando las interferencias “burocráticas” y la “innecesaria” intervención del Estado. A más de 10 años de implementado el programa diversos estudios han constatado que sus resultados han sido mínimos: la meta de distribuir un millón de hectáreas en los primeros 4 años sólo fue cumplida en un 10%. Las razones de este fracaso se encuentran en el hecho de que los latifundistas no ofertaron la cantidad de tierras esperadas, o solo ofrecieron las de mala calidad; por el contrario, compraron las mejores tierras que vendieron algunos pequeños empresarios quebrados por el modelo neoliberal.

Con el fracaso de las políticas de mercado de tierras, en el 2002, el Banco Mundial inició el programa de “Asociaciones Productivas” entre comunidades rurales y el sector privado en Colombia, con el objetivo de subordinar a los campesinos a las grandes corporaciones. El programa convertía a los campesinos en “socios” de los grandes propietarios, proporcionando mano de obra para las empresas transnacionales y eliminando las obligaciones laborales. Como afirma la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC), *se trata con este sistema de incrementar los rendimientos monetarios por hectáreas sin alterar en lo absoluto la estructura de la tenencia de la tierra*. Este proyecto, tanto por su origen como por su dinámica estuvo enfocado a favorecer a los intereses de los palmicultores.

Los principales resultados de la RAM en Colombia, a contrapelo con sus propósitos originales fue un acelerado proceso de concentración de la propiedad de la tierra en manos de los más grandes propietarios, resultado que a su vez ha reducido en forma catastrófica el área sembrada, para dar paso a un proceso de ganaderización. Es decir, en vez de redistribuir la propiedad sobre la tierra, a lo que contribuyó la RAM fue a la “relatifundización” del país. En la actualidad 15 mil propietarios son dueños 49 millones de hectáreas, mientras hay más de millón y medio de familias que no poseen tierra en absoluto.

Es necesario recordar que la RAM en Colombia fue acompañada por la eliminación de los instrumentos de protección para los pequeños agricultores, además de los desplazamientos forzados de habitantes rurales por el conflicto armado, así como por el deterioro de la rentabilidad de las actividades agrícolas de pequeña escala y el ascenso de los grandes agronegocios acaparadores de tierra, como las haciendas palmicultoras.

### *Guatemala*

A más de 15 años de la firma de los Acuerdos de Paz, el problema agrario en Guatemala sigue sin resolverse. La situación que prevalece es la de despojo y extrema pobreza para la mayor parte de la población indígena del país y de una concentración de tierra de gran magnitud: actualmente el 0.15% de los productores concentran el 70% de las tierras arables y de producción para la exportación, mientras el 96% de los productores ocupan apenas el 20% de la tierra.

Ante esta problemática en 1994 se creó el programa “Acceso a la Tierra” del Fondo de Tierras (FONTIERRA) con el apoyo del Banco Mundial, con el objetivo de “impulsar” el mercado de tierras, dando asistencia a arrendatarios, pequeños productores, y trabajadores sin tierra. Este programa tuvo dos subcomponentes: el financiamiento público para adquisición de tierras y la promoción de un mercado agrario y destinación de subsidios y asistencia técnica para iniciar empresas productivas.

Algunos de los principales estudios de evaluación del programa concuerdan en que los resultados no fueron los previstos: al 2001 habían sido redistribuidas 3,617 hectáreas, durante los ocho años de operación. El resultado de la redistribución fue bastante modesto, afectando a menos del 4% de la tierra productiva del país. Además de los magros resultados en términos cuantitativos, el programa no fue acompañado de una adecuada prestación de los servicios de asistencia técnica (productiva, administrativa, organizativa) necesarios para el desarrollo integral de los pequeños agricultores.

Al reconocer que el modelo de acceso a la tierra vía compra-venta no arrojó los resultados esperados, la estrategia del Banco cambió hacia la promoción de un modelo basado en el arrendamiento. La ventaja principal en este modelo, según el BM, es que el arrendamiento es menos exigente políticamente que la Reforma Agraria tradicional y más económico que la vía de la compra-venta. Otras supuestas ventajas son el poco capital requerido por los campesinos pobres, por lo que teóricamente es un medio más flexible para transferir tierra de productores menos productivos a otros más productivos. Además, podría constituir un punto de partida para que los arrendatarios acumulen experiencia y posiblemente, en una etapa posterior, hagan la transición hacia la propiedad de la tierra.

El hecho de que se trate de un programa de arrendamiento simple, pero enmarcado en una estrategia de acceso a alimentos de corto plazo y no en una de acceso a la tierra, por lo tanto sin opción de compra y renovable cada año, implica que no promueve un entorno seguro para la inversión productiva a mediano plazo. De esta forma, se constituye como una solución cortoplacista y meramente paliativa, con un potencial impacto en la mejora de las capacidades productivas nulo o casi nulo; no es, por lo tanto, una opción efectiva para transformar la estructura concentradora de la tierra. A partir de su implementación en su segunda etapa, esta forma de RAM desembocó en pobres resultados: han sido arrendadas 633.15 hectáreas en dos años, por lo que no se puede hablar de una reforma redistributiva, pues la inmensa mayoría de la tierra sigue en manos de los mismos gran propietarios.

### *Brasil*

Brasil es el cuarto país con la estructura agraria de mayor desigualdad en el continente. Cerca del 43% de todas las tierras se encuentran en mano de propietarios que poseen más de 2 mil hectáreas de tierra, mientras que más de 1 millón de pequeñas familias agrícolas que poseen menos de 10 hectáreas son propietarias de apenas el 1,8% de la tierra. Y, lo que es más grave, una enorme masa de campesinos sin tierra que asciende a 4 millones y medio, mismos que son la base social del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra, el MST.

En este contexto, durante la segunda presidencia de Fernando Henrique Cardoso, el Banco Mundial impulsó un singular proyecto de reforma agraria que pretendía constituirse en una alternativa para las millones de familias sin tierra, impulsando la compra de tierras por parte de las familias organizadas negociando su precio directamente con los terratenientes por la vía del “mercado de tierras”.

Desde 1996 se implementaron dos proyectos de reforma agraria asistida por el mercado. El primero de ellos, considerado como proyecto piloto, se aplicó en el Estado de Ceará. El proyecto supuso la compra de 44 predios rurales para 694 familias a través de créditos otorgados por el Gobierno estadual de Ceará con préstamos otorgados por el Banco Mundial.

El segundo proyecto, conocido como Ley de Tierra tuvo un alcance mayor y fue ejecutado en cinco estados de Brasil (Ceará, Maranhao, Pernambuco, Bahía y el norte de Minas Gerais) desde principios de 1997 hasta finales de diciembre del 2002. El proyecto de Ley de Tierras<sup>2</sup> se sustentó en la creación de una línea de crédito destinada a la compra de tierras para los agricultores sin tierra o con tierra insuficiente. Los agricultores debían formar asociaciones legalmente reconocidas para registrarse en la unidad técnica del programa dentro de su Estado, para posteriormente negociar con los hacendados el precio de la tierra y comprarlo con el crédito otorgado. Las asociaciones debían generar un proceso de “autoselección” excluyendo a quienes no tuvieran experiencia en la utilización de técnicas agrícolas modernas y comerciales. El costo total del programa ascendió a 121,3 millones de dólares, los mismos que fueron financiados por el Gobierno Federal -35 millones de dólares, para la compra de tierras- y un préstamo de 90 millones de dólares del Banco Mundial para obras complementarias. En 1999, este proyecto se convertiría en programa con la creación del Banco de la Tierra, destinado exclusivamente a

---

<sup>2</sup> Cuyo nombre oficial es Proyecto Piloto de Reforma Agraria y Alivio de la Pobreza.



institucionalizar el modelo de crédito para la “reforma agraria” vía mercado, financiado con prestamos reembolsables del Banco Mundial.

Durante el balance de sus ocho años de mandato al finalizar el 2001, Cardoso anunció ampulosamente el éxito de su política de “reforma agraria”. Para hacerlo, el Gobierno federal presentó unilateralmente sus cálculos sobre las familias asentadas durante sus dos mandatos. Una agria polémica se desató alrededor de las cifras presentadas por el Ministerio de Desarrollo Agrario, pues contradecían a los propios cálculos oficiales que estableció el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) para el periodo en cuestión.

Al mismo tiempo, se señalaron graves deficiencias en el programa para garantizar el acceso a la tierra por parte de las familias más pobres, puesto que los filtros de “autoselección” dejaban por fuera al sector “no moderno” de la agricultura. La proclamada transparencia del mercado se vio empañada por las denuncias formuladas por campesinos de que las asociaciones eran manipulados por funcionarios y dirigentes locales vinculados a los latifundistas quienes decidían en última instancia que tierras vender y quienes formarían parte o no de las asociaciones.

No solo la capacidad real de asentamiento fue puesta en cuestión, sino que los mecanismos de “mercado de tierras” para la reforma agraria, tendieron a beneficiar realmente a los latifundistas debido a que incrementaron el costo de tierras marginales que eran las que comúnmente se compraban con el programa, y que en otro contexto jamás habrían sido compradas al precio pactado por la ausencia de demanda sobre ellas. La mayoría de tierras productivas de la gran propiedad no fueron vendidas. El 81,6% de las tierras vendidas representan pequeñas y medianas propiedades en condición de sobreexplotación y/o abandono.

Si bien el proceso de reforma agraria asistida por el mercado no tuvo un efecto significativo sobre el acceso a la tierra para millones de familias que carecen de ella, si tuvo un efecto desmovilizador sobre las organizaciones del campo que proclamaban la reforma agraria. En el 2000, la Confederación de Trabajadores Agrícolas de Brasil (CONTAG) se escindió de las luchas por la Reforma Agraria y decidió negociar los préstamos con el Proyecto de Ley de Tierras. Este elemento permitió aislar y reprimir duramente al MST que se mantiene firme en su propuesta de Reforma Agraria por la vía de expropiación de la gran propiedad.

### **Resistencias a la Reforma Agraria de Mercado y lucha por una reforma agraria redistributiva**

Como demuestran los diversos estudios referidos, los principales resultados de la reforma agraria de mercado han sido, en general, contrarios a sus planteamientos teóricos: los beneficios, cuando los ha habido han estado orientados hacia los medianos y grandes productores rurales que funcionan bajo los criterios de eficiencia y competitividad promovidos por el Banco Mundial. La RAM tampoco se ha traducido en la transferencia de tierra de los grandes propietarios hacia los pequeños; por el contrario, en algunos de los países en donde se ha impulsado, se ha profundizado el proceso de reconcentración de la tierra.

Es más, las políticas de reforma agraria de mercado pueden ser incluso de tipo regresivo (es decir, de reconcentración de la propiedad) y pueden ocasionar cambios estructurales que disminuyan o transfieran el control territorial sobre recursos desde los pobres rurales y las comunidades indígenas-campesinas hacia poderosas élites de viejo o de nuevo tipo: hacia los latifundistas de antaño o hacia los agronegocios modernos.

En contraposición a la reforma de mercado, las reformas agrarias redistributivas significan no sólo la redistribución de las grandes propiedades privadas, sino un control real y de la producción y la comercialización por parte de los productores directos, independientemente de su tamaño. La tenencia y el control de la tierra y de sus frutos, significa el control del territorio; es decir el control sobre qué se produce, cómo se hace, y como se canalizan y distribuyen esos recursos tanto al interior como hacia el exterior de los territorios.

En síntesis, podemos afirmar que, pese a su discurso de combate a la pobreza, el Banco Mundial trata la relación entre la tierra y los recursos no desde el punto de vista de los medios de vida indígena-campesinos, sino desde la lógica del capital que sólo busca la ganancia por encima de cualquier criterio de justicia social.

En este marco, durante los últimos años ha emergido una estrategia entre los movimientos indígenas y campesinos de diversos países del mundo para oponer a la Reforma Agraria de Mercado un proyecto de *soberanía alimentaria* basada en reformas agrarias redistributivas. Esto requiere que las comunidades implementen sus propias acciones directas y planteen sus propias propuestas para una reestructuración territorial desde abajo, articulando las banderas de reforma agraria integral y de soberanía alimentaria en un solo proyecto de fortalecimiento de la *Vía Campesina* para el buen vivir. Tal como se sostiene en el pronunciamiento de la última Conferencia Internacional del movimiento Vía Campesina: “La reforma agraria genuina e integral, y la defensa del territorio indígena: son esenciales para revertir el despojo en el campo, y para poner la tierra a producir alimentos en lugar de exportaciones y combustibles”.<sup>3</sup>

## BIBLIOGRAFIA

Fajardo, Darío, “La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia”, en: <http://www.fao.org/docrep/004/y3568t/y3568t02.htm>

FIAN. 2004, *La reforma agraria en Brasil*, Informe de la Misión de Investigación de FIAN y La Vía Campesina sobre el estado de la realización de la reforma agraria en tanto obligación de derechos humanos, Fian-Vía Campesina, Brasil.

Garoz, Byron, “Aplicación de las políticas agrarias del banco Mundial en Guatemala: 1996-2005”, IDEAR, Guatemala. 2005.

---

<sup>3</sup> *Vía Campesina*, “Agricultura Campesina y Soberanía Alimentaria Frente a la Crisis Global”, Mozambique, octubre, 2008. Consulta en línea: [http://www.viacampesina.org/main\\_sp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=620&Itemid=1](http://www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=view&id=620&Itemid=1)

- Heredia et al. 2001. *Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas*, NEAD-IICA, Rio de Janeiro, Brasil.
- Vía Campesina, “Agricultura Campesina y Soberanía Alimentaria Frente a la Crisis Global”, *Mozambique, octubre, 2008*, en: [http://www.viacampesina.org/main\\_sp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=620&Itemid=1](http://www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=view&id=620&Itemid=1)
- Holt-Giménez, Eric, “La reestructuración territorial y las bases de la reforma agraria: comunidades indígenas. Minería aurífera y el Banco Mundial”, en Bebbington, Anthony (editor), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesina*, IEP-CEPES, Lima, 2007.
- Lahiff, Edward, Borras Jr, Saturnino M. and Kay, Cristóbal (2007) 'Market-led agrarian reform: policies, performance and prospects', *Third World Quarterly*, 28:8, 1417 - 1436
- Mattei. Lauro. 2008, “La Reforma Agraria en Brasil bajo el neoliberalismo” en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/moyo/16Mattei.pdf>
- Mendes Pereira, Joao Marcio, “From panacea to crisis: grounds, objectives and results of the World Bank’s market-assisted land reform in South Africa, Colombia, Guatemala and Brazil”, en: [www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn\\_nbn\\_se\\_uu\\_diva-9245-2\\_\\_fulltext.pdf](http://www.diva-portal.org/diva/getDocument?urn_nbn_se_uu_diva-9245-2__fulltext.pdf)
- Mondragón, Héctor, “Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria”, en Dias, Monica, *El Banco Mundial y la Tierra: ofensiva y resistencia*, Costa Rica, DEI, 2005.

9 de Diciembre, 2008  
Quito, Ecuador

Contacto e Información:

SIPAE

Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador  
Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas, piso 2, Of. 414  
Ciudadela Universitaria – UCE  
Apartado Postal 17-10-7169  
Tel. 2 555 726,  
Corre-e: [sipae@andinanet.net](mailto:sipae@andinanet.net) / [www.sipae.com](http://www.sipae.com)