

**231**  
**1/2012**

*Revista Española  
de Estudios  
Agrosociales y  
Pesqueros*

*Tercera etapa de la Revista de Estudios Agrosociales*

EDITA



**MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE**

Formerly until n.º 169 3/1994 Revista de Estudios Agrosociales

until n.º 183 2/1998 Revista Española de Economía Agraria

Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

C/ Alfonso, XII, n.º 56 -28071 Madrid. España

Tfno.: 91 347 55 48; Fax: 91 347 57 22

E-mail: [smorales@magrama.es](mailto:smorales@magrama.es)

[redaccionReeap@magrama.es](mailto:redaccionReeap@magrama.es)

ISSN: 1575-1198

NIPO: 280-12-047-5 (papel)

NIPO: 280-12-046-X (en línea)

DEPÓSITO LEGAL: M-850-1958



# Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Secretaría General Técnica, viene desarrollando desde hace muchos años, al principio como pionero, una cuidada política editorial en el ámbito había ya de las ciencias sociales agrarias. Crea en 1952 la **Revista de Estudios Agrosociales**, que en 1994 entra en una segunda época bajo el nombre **Revista Española de Economía Agraria (REEA)**. Pero en 1976 fundado la revista **Agricultura y Sociedad (AyS)** para dedicar mayor espacio a los aspectos sociológicos e históricos de la realidad agraria. A partir de 1998 se refunden ambas publicaciones bajo la actual cabecera editorial, **Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros (REEAP)**.

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros es una publicación de periodicidad cuatrimestral y especializada en temas relativos al medio rural, con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las distintas ciencias sociales agrarias.

Para garantizar la calidad de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros se sigue un riguroso proceso de selección y revisión de los originales recibidos. Éstos deben ser admitidos por el Comité de Redacción y posteriormente revisados de forma anónima por dos evaluadores de acreditada solvencia científica. La aceptación de los originales depende en última instancia del Comité de Redacción de la Revista.

La responsabilidad por las opiniones emitidas en los artículos que publica la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros corresponde exclusivamente a los autores.

## CORRESPONDENCIA

Toda la correspondencia y originales remitidos a la revista deberán ser dirigidos a: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Alfonso XII, n.º 56, 28071 Madrid, España. [redaccionReeap@magrama.es](mailto:redaccionReeap@magrama.es)

## INTERCAMBIOS Y PUBLICIDAD

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros está interesada en establecer intercambios con otras revistas similares nacionales y extranjeras, así como en el de encartes publicitarios. La correspondencia sobre este tema deberá dirigirse a: Redacción de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Alfonso XII, n.º 56, 28071 Madrid, España. [redaccionReeap@magrama.es](mailto:redaccionReeap@magrama.es)

## BASE DE DATOS Y REFERENCIAS

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros puede consultarse, a texto completo, en: [http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios-generales/publicaciones/Revista\\_de\\_Estudios.aspx](http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios-generales/publicaciones/Revista_de_Estudios.aspx)

Pueden solicitarse alertas electrónicas sobre los artículos publicados a:

DIALNET. Servicio de Alertas Informativas y de acceso a los contenidos de la literatura científica hispana ([dialnet.unirioja.es/](http://dialnet.unirioja.es/))

Los textos publicados son referenciados, entre otras, en las siguientes bases de datos on-line:

- ISOC, Índice de Ciencias Sociales y Humanas (CINDOC-CSIC)
- WAERSA, World Agricultural Economics and Rural Sociology Abstracts (CAB Internacional)
- AGECONCD, Agricultural Economics Database (CAB Internacional)
- AGRIS (FAO)

Esta revista se encuentra registrada en el catálogo de LATINDEX de acreditación y certificación de la literatura científica ([www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx))

## **CONSEJO EDITORIAL**

---

*Presidente:*

**ADOLFO DÍAZ-AMBRONA MEDRANO** (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

## **DIRECTOR DE LA REVISTA**

---

**ELADIO ARNALTE ALEGRE** (Universidad Politécnica de Valencia)

## **DIRECTORA ADJUNTA**

---

**ISABEL BARDAJÍ AZCÁRATE** (Universidad Politécnica de Madrid)

## **SECRETARIA DE REDACCIÓN**

---

**CRISTINA GARCÍA FERNÁNDEZ** (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

## **COMITÉ DE REDACCIÓN**

---

**JOSÉ ABELLÁN GÓMEZ** (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

**JESÚS ARANGO FERNÁNDEZ** (Universidad de Oviedo)

**INMACULADA ASTORKIZA ICAZURIAGA** (Universidad del País Vasco)

**LUIS ALFONSO CAMARERO RIOJA** (Universidad Nacional de Educación a Distancia)

**JESÚS CONTRERAS HERNÁNDEZ** (Universidad de Barcelona)

**GERARDO GARCÍA FERNÁNDEZ** (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

**RAMÓN GARRABOU SEGURA** (Universidad Autónoma de Barcelona)

**TOMÁS DE HARO GIMÉNEZ** (Universidad de Córdoba)

**BELÉN IRÁIZOZ APEZTEGUÍA** (Universidad Pública de Navarra)

**JUAN FRANCISCO JULIÁ IGUAL** (Universidad Politécnica de Valencia)

**MANUEL MARTÍN GARCÍA** (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

**FERNANDO OLIVEIRA BAPTISTA** (Universidad Técnica de Lisboa)

**UNAI PASCUAL GARCÍA DE AZILU** (Universidad de Cambridge)

**FRANCISCO SINEIRO GARCÍA** (Universidad de Santiago de Compostela)

## **CONSEJO ASESOR**

---

La Revista cuenta con un Consejo Asesor, constituido por un conjunto de profesionales y académicos de las distintas ciencias sociales que han colaborado con la Revista en diversas etapas y son periódicamente consultados sobre las actividades, línea editorial y desarrollo de la misma.

**LUIS MIGUEL ALBISU AGUADO** (CITA-Gobierno de Aragón)

**JEAN MARC BOUSSARD** (INRA)

**ADA CAVAZZANI** (Universidad de Calabria)

**JUAN MANUEL GARCÍA BARTOLOMÉ** (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)

**CRISTÓBAL GÓMEZ BENITO** (UNED)

**JAIME LAMO DE ESPINOSA** (Universidad Politécnica de Madrid)

**MERCEDES MOLINA IBÁÑEZ** (Universidad Complutense de Madrid)

**ZANDER NAVARRO** (Universidad Federal do Rio Grande do Sul)

**ALEXANDER SCHEJTMAN** (RIMISP-Chile)

**JOSÉ MARÍA SUMPISI VIÑAS** (Universidad Politécnica de Madrid)



## Normas para la presentación de originales

Los originales dirigidos a la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros deberán ajustarse a las siguientes normas:

1. De cada trabajo se enviará una copia del documento completo en Word, a la Redacción de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, c/ Alfonso XII, 56, 28071 Madrid, o al correo electrónico smorales@magrama.es
2. La Secretaría de Redacción de la Revista acusará recibo de los originales, asignará un número de entrada, número que deberá indicarse en la correspondencia de los autores con la Secretaría de la Revista.
3. El autor o los autores acreditarán, mediante declaración formal, que los trabajos son inéditos y no están presentados o en fase de evaluación en otras publicaciones.
4. Los originales podrán presentarse en español o en inglés. En otro archivo se aportará un resumen de unas 150 palabras, aproximadamente, en ambos idiomas, en el que se incluirá el título, detalle de los objetivos perseguidos, método utilizado, las conclusiones obtenidas, las palabras clave y la clasificación JEL con dos dígitos.
5. La extensión total del texto, incluyendo gráficos y sus tablas, cuadros, notas y bibliografía, está limitada, aproximadamente, en los «Estudios» a 25 páginas y en las «Notas» a 10 páginas, mecanografiadas a doble espacio, con unas 300 palabras por página. El texto y símbolos que quieran incluir cursiva deberán ir en este tipo de letra o subrayados.
6. En archivo aparte, con la referencia del título del artículo, se consignará la siguiente documentación personal: nombre y apellidos, profesión, cargo y centro de trabajo del autor o autores, correo electrónico, dirección postal, teléfono y fax.
7. Las referencias bibliográficas se incluirán en el texto, indicando el nombre del autor o autores (en minúsculas), fecha de publicación (entre paréntesis) y haciendo una distinción con a, b, c, en el caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada, en el mismo año. Dichas letras deberán guardar el orden correlativo desde la más antigua a la más reciente obra publicada. Al final del trabajo se incluirá una referencia bibliográfica que contendrá las obras citadas en el texto, según se indican en los siguientes ejemplos:

*Libros:* Jovellanos, G. M. de (1820): *Informe en el expediente de Ley Agraria*. Imprenta de I. Sancha. Madrid.  
Contreras, J. (1977): «La explotación del Patrimonio del Duque de Osuna». En M. Artola (ed.): *El latifundio (propiedad y explotación*

S. XVIII-XX) 63-83. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

*Revistas:* Massot Martí A. (2003): «La reforma de la PAC 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias». *Revista española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199: 11-60.

*Páginas Web:* Aarbor Day Foundation. <<http://www.arborday.org>> [Consulta: 26 agosto 2011)

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. <<http://www.magrama.es>> [Consulta: 23 de septiembre de 2011)

8. Todos los gráficos y sus tablas, cuadros, diagramas u otras ilustraciones irán numerados en páginas separadas al final del artículo, indicando título y fuente. Citar, en cada caso, el lugar aproximado en que deban insertarse dentro del texto.
9. Admitido el trabajo por el Comité de Redacción, se someterá, de forma anónima, al juicio de, al menos, dos evaluadores externos, elegidos por el Comité en atención a su acreditada solvencia científica –proceso de evaluación doble ciego–. A la vista de sus informes, el Comité decidirá su aceptación o rechazo.
10. Aceptado el trabajo para su publicación, se pedirá a los autores que transfieran a la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros los derechos de autor del artículo. Esta transferencia asegurará la protección mutua de autores y editor. A los autores se les enviarán las primeras pruebas, y el autor dispondrá de diez días para su corrección. Pasado este plazo, se procederá a la publicación del artículo incorporando aquellas otras correcciones editoriales que el Comité estime necesarias para la mejora de la presentación de los trabajos.
11. Una vez publicado el trabajo, el autor recibirá dos ejemplares de la Revista y un pdf de su artículo.

# ÍNDICE

## Nuevas dimensiones de la cuestión de la tierra

### INTRODUCCIÓN

- Viejas y nuevas dimensiones de la cuestión de la tierra, por **Eladio Arnalte, Fernando O. Baptista** y **Ramón Garrabou** ..... 11

### ESTUDIOS

- Entre la propiedad agraria y la ambiental: El debate respecto a los derechos de propiedad de la tierra, por **Dionisio Ortiz-Miranda** e **Ian Hodge** ..... 31
- Abandono e infrautilización del suelo agrario en la cornisa cantábrica: El caso del País Vasco, por **Juan Ramón Murua, Inmaculada Astorkiza** y **Begoña Eguía** ..... 63
- Tierra, democracia y capitalismo: La improbable convergencia (el caso latinoamericano, con énfasis en Brasil), por **Zander Navarro** ..... 93
- La economía de las familias mapuches rurales: De la cuestión de la tierra a la diversificación de fuentes de rentas, por **Ximena E. Quiñones Díaz** ..... 137
- El nuevo acaparamiento de tierras y las cambiantes dinámicas de la agricultura en el Sur de África, por **Ruth Hall** ..... 175

### CRÍTICA DE LIBROS

- Akram-Lodhi, A.H., Borras Jr., S.M. y Kay, C. (2007) *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalisation. Perspectives from developing and transition countries*. Routledge, Londres xxi, por **Dionisio Ortiz Miranda** ..... 211

---

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 231, 2012 (7-8).

# SUMMARY

## Old and new dimensions of the land question

### INTRODUCTION

Old and new dimensions of the land question, by <b>Eladio Arnalte</b> , <b>Fernando O. Baptista</b> and <b>Ramón Garrabou</b> .....	11
---	----

### ARTICLES

Between agrarian and environmental property: The debate about land property rights, by <b>Dionisio Ortiz-Miranda</b> and <b>Ian Hodge</b> .....	31
Abandonment and underutilization of agricultural land in the Cantabrian Coast: The case of the Basque Country, by <b>Juan Ramón Murua</b> , <b>Inmaculada Astorkiza</b> and <b>Begoña Eguia</b> .....	63
Land, democracy and capitalism: The improbable convergence (the Latino-american case, with emphasis on Brazil), by <b>Zender Navarro</b> .....	93
Rural Mapuches' household economies: From the land question to income diversification, by <b>Ximena E. Quiñones Díaz</b> .....	137
The New Land Grab and Changing Agrarian Dynamics in Southern Africa, by <b>Ruth Hall</b> .....	175

### BOOK REVIEWS

Akram-Lodhi, A.H., Borras Jr., S.M. y Kay, C. (2007) Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalisation. Perspectives from developing and transition countries. Routledge, Londres xxi, by <b>Dionisio Ortiz Miranda</b> .....	211
--	-----



# INTRODUCCIÓN



# Viejas y nuevas dimensiones de la cuestión de la tierra

Eladio Arnalte (\*)

Fernando O. Baptista (\*\*)

Ramón Garrabou (\*\*\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

Hace ya tiempo que la histórica “cuestión de la tierra” perdió vigencia en Europa. En el inicio del siglo XXI, el panorama agrario europeo era relativamente apacible. La producción agraria y el suministro de alimentos parecían ya resueltos bastantes décadas atrás; los mercados de productos agrarios permanecían estables, con sus oscilaciones típicas, y con una tendencia de ligero decrecimiento de los precios bien consolidada; las rentas de los agricultores continuaban disminuyendo, no de forma igual para todos, y los lobbies agrarios también seguían luchando por mantener la protección de la PAC, cambiando de estrategias si era necesario, y apoyándose cada vez más en las teóricas funciones ambientales y rurales de la agricultura.

El panorama internacional también tenía cierta estabilidad. Seguía habiendo hambre en el mundo y las declaraciones y propuestas de los organismos internacionales para combatirlo continuaban sucediéndose con la frecuencia habitual. Las reivindicaciones por la tierra de algunas orga-

---

(\*) Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universitat Politècnica de València.

(\*\*) Departamento de Economía Agrária e Sociología Rural. Instituto Superior de Agronomia. Universidade Técnica de Lisboa.

(\*\*\*) Departament d'Economia i Història Econòmica. Universitat Autònoma de Barcelona.

---

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 231, 2012 (11-35).

Recibido diciembre 2011. Revisión final aceptada marzo 2012

nizaciones campesinas en los países en desarrollo seguían vigentes, pero las reformas agrarias redistribuidoras de tierras habían desaparecido tiempo atrás de la agenda política internacional.

Sin embargo, a finales de la primera década del siglo, ese panorama ha experimentado algunas modificaciones de importancia. El desencadenante fue el espectacular incremento de los precios de los alimentos en 2007-2008 que rompió la estabilidad que habían mantenido esos mercados durante los 20 años anteriores. A esa alza de los precios le siguió una consistente caída, pero el episodio se volvió a repetir tres años después.

Las consecuencias de esos incrementos de los precios de los alimentos han hecho aumentar las cifras de hambrientos en el mundo y han llegado a provocar revueltas populares y cambios de gobiernos. También se han trasladado desde los mercados de productos hasta los mercados de factores de producción agraria y, en particular, al mercado de tierra agrícola. Unos mercados de la tierra tradicionalmente nacionales (o incluso locales), poco transparentes, se han visto profundamente alterados en los países en desarrollo por importantes flujos de inversión internacional en tierra agrícola, el bien conocido mediáticamente proceso de acaparamiento de tierras o “land grabbing”. El proceso se ha desencadenado como una consecuencia directa de la situación de los mercados alimentarios, pero también está condicionado por otros factores y en particular por el creciente destino de producción agrícola a la obtención de bio-carburantes, articulando así el mercado de tierras agrícolas con otro problemático sector a nivel internacional, el energético.

Esos movimientos en los mercados de alimentos y de factores de producción agrícola han vuelto a poner sobre la mesa la “gran cuestión” de la alimentación del planeta. La producción agrícola mundial ¿será capaz de alimentar a una población creciente (y cuya dieta está cambiando)? E inmediatamente después surge, como es lógico, la cuestión tecnológica: qué tecnologías utilizar, con qué efectos ambientales.

Mientras, en Europa, seguimos con la regular secuencia de reformas de la PAC y toca ahora discutir la próxima. Ese nuevo escenario internacional ha reforzado las posiciones del “productivismo” agrícola de cara a esta nueva reforma, pero todo parece indicar que las consideraciones y com-

promisos ambientales seguirán teniendo una influencia decisiva en la justificación del mantenimiento de la protección a los agricultores, incrementando incluso su peso dentro de esa justificación. Todo ello en el marco de una crisis económica y del “estado del bienestar” europeo (que también terminará afectando al bienestar de sus agricultores) que se prolonga y agudiza durante más de cinco años.

En ese contexto, presentamos en este número monográfico de la *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros (REEAP)* una serie de artículos que pueden contribuir a clarificar el análisis (y a suscitar debates) en torno a aspectos concretos de la vieja y de la nueva cuestión de la tierra. Los dos primeros están referidos al ámbito europeo y español, los dos siguientes a Latinoamérica y el último al Sur de África, reflejando así la diversidad de escenarios geográficos (y de estadios de desarrollo económico) en los que se han desarrollado en el pasado y se plantean actualmente los conflictos en torno a la tierra.

Para enmarcar los análisis que siguen, en este artículo introductorio planteamos, en primer lugar, una breve síntesis acerca del declive de la cuestión de la tierra clásica, materializado en sus tres vertientes (productiva, social y política), para formular después un esquema de las nuevas dimensiones de la cuestión de la tierra que puede ser útil para acotar el campo de análisis y clarificar el debate.

## **2. LAS DIMENSIONES DE LA HISTÓRICA CUESTIÓN DE LA TIERRA Y SU DECLIVE**

Para dar cuenta de la progresiva pérdida de vigencia y de contenido que la cuestión de la tierra (así como la cuestión agraria a ella asociada) ha ido experimentando en los países desarrollados a lo largo del siglo XX, es útil considerar las tres facetas o dimensiones diferenciables dentro de las formulaciones históricas de esas cuestiones (1): la productiva, la social y la política.

En el centro de la formulación histórica de la cuestión agraria estaba el hecho de que la producción agraria era una función socialmente necesaria

---

(1) Sobre el origen y las diversas acepciones de la cuestión agraria en el pensamiento económico clásico, ver en este número el artículo de Zander Navarro (apartado 2). Ver también Baptista (2005).

y asociada, fundamentalmente, a la disponibilidad de tierra suficiente para alimentar a la población. Los profundos cambios experimentados por la tecnología agraria, con fortísimos incrementos de la productividad de la tierra y del trabajo, resolvieron aparentemente el problema de la alimentación en los países desarrollados. En estos países cambió la naturaleza del “problema agrario”: de un problema de oferta (necesidad de producción) se pasó a un problema de insuficiencia de demanda para absorber la producción agraria, con los consiguientes efectos de bajas rentas de los agricultores, dando origen al “farm problem” acuñado en la literatura ya en los años 50 (Schultz, 1956).

En las formulaciones históricas parecía también perfectamente identificado un problema social (o una “cuestión social de la tierra”). En sociedades como las europeas del siglo XIX, para una parte sustancial de la población las relaciones sociales se establecían fundamentalmente en torno a la producción agraria y, en consecuencia, el acceso a la tierra jugaba un papel decisivo para determinar el nivel de renta y la situación social de esa población. Esa situación también ha experimentado importantes transformaciones. Por una parte, los intensos procesos de industrialización y de urbanización redujeron mucho el volumen de población dependiente de la tierra. Por otra, la situación de una parte importante de las familias rurales también se ha modificado de forma sustancial. Aunque frecuentemente mantienen explotaciones agrícolas, esas familias se han articulado con el sistema social y económico, bien a través del trabajo de sus miembros en otros sectores –con frecuencia dentro del mismo medio rural o en las zonas urbanas más próximas-, bien beneficiados de transferencias del Estado (pensiones de jubilación u otros subsidios). La tierra se mantiene con un valor simbólico y cultural, incluso como un posible ‘refugio’ frente a problemas en las rentas externas. Pero ya no ocupa un lugar central en sus estrategias familiares.

Por último, el peso político de la tierra y de su dominio también cayó de forma radical. La propiedad de la tierra ya no gobierna villas y aldeas. Los grupos de presión de grandes agricultores o propietarios de tierras siguen teniendo influencia en las políticas agrarias e intentan determinar las formas de protección a la agricultura, pero ya no condicionan los grandes temas de la economía y de la política nacional.

Esa transformación radical de la agricultura y de la cuestión de la tierra, particularmente acelerada en los países europeos en la segunda mitad del siglo, eliminó también los obstáculos o bloqueos que los problemas de la agricultura supuestamente representaban para el desarrollo económico general. En España, las predicciones hechas en los años 30 por los reformistas de la Segunda República, con Pascual Carrión a la cabeza, argumentando que sin reforma agraria no habría crecimiento económico (ver García Delgado, 1977: 81), fueron evidentemente refutadas por la posterior evolución de la economía española. Reconocerlo no es óbice, sin embargo, para introducir otras consideraciones sobre aquella “vía reformista” de solución de los conflictos sobre la tierra planteados entonces en España: la reforma no fue indispensable para el crecimiento económico, pero muy posiblemente hubiera reducido el coste social que acompañó a ese crecimiento y otros costes políticos sufridos por la población española (2).

Zander Navarro, en el artículo incluido en este número de REEAP, con referencia a un país (Brasil) que hoy ya no es fácil considerar “en desarrollo”, detalla en profundidad los procesos de diversa naturaleza que también han terminado en ese caso con la vigencia de la cuestión agraria en su formulación clásica y hacen inviable, actualmente, plantear una reforma agraria. Navarro también apunta que evoluciones en ese mismo sentido estarían teniendo lugar actualmente en otros países de América Latina. Se refiere, en particular, a la acelerada urbanización, que habría desplazado a las ciudades el escenario de la verdadera “cuestión social” latinoamericana; a la consolidación democrática en los países del continente que, en el marco de esa sociedad urbanizada, conduce a una progresiva pérdida de visibilidad de los conflictos rurales y de influencia del “mundo rural”, socavando las posibilidades de que intervenciones estatales alteren las estructuras de la propiedad de la tierra; y, por último, al desarrollo capitalista de la agricultura, acelerado en el caso brasileño, que reduce el peso relativo de la tierra como factor de producción agrícola, al tiempo que incrementa rápidamente las productividades y reduce el coste de la alimentación de

---

(2) Robledo (2010) detalla las vicisitudes políticas y sociales en torno a la tierra agraria en el periodo republicano (1931-1939), en el que este autor sitúa “el fin de la cuestión agraria en España”, para concluir afirmando que la aplicación de la reforma propuesta por los republicanos hubiera evitado “la catástrofe humana que significó el franquismo” (p. 150).

la población. Navarro concluye señalando la “trágica ironía histórica” de cómo ese desarrollo ha permitido que “la gran asimetría en la estructura de la propiedad de la tierra (...) se haya mantenido virtualmente intacta en casi todos los países” de la región (p. 131).

La tesis defendida por Navarro nos conduce, en definitiva, a plantear el debate sobre si la desaparición de la “cuestión de la tierra” (y la pérdida de sentido de sus soluciones clásicas, como la reforma agraria) es o no una consecuencia inevitable del desarrollo económico y se produce de forma automática al pasar de un estadio a otro de desarrollo. Asimismo, ese debate lleva implícito un segundo interrogante: ¿serán capaces los países hoy en desarrollo de recorrer de forma generalizada esa “senda” de desarrollo y resolución de los conflictos agrarios?

### **3. LAS NUEVAS DIMENSIONES DE LA CUESTIÓN DE LA TIERRA**

Dejando abiertos los anteriores interrogantes sobre las vías de solución de los viejos conflictos sobre la tierra y su relación con los estadios de desarrollo económico, nos corresponde ahora identificar cuáles son los nuevos aspectos o dimensiones que polarizan la atención social hacia la tierra. Algunos suponen continuidades (quizás cambiando los escenarios geográficos) sobre las viejas cuestiones; otros, por el contrario, presentan líneas de ruptura y modificaciones sustanciales de los posicionamientos anteriores. Detallamos asimismo la contribución del resto de los artículos contenidos en este número de REEAP al análisis de esas distintas dimensiones.

#### **3.1. Producción agraria versus dimensión ambiental de la tierra**

A lo largo de las últimas décadas, en el contexto europeo, se ha ido constatando (mediante diversos indicadores y tipos de observaciones) cómo los espacios rurales van perdiendo progresivamente su función de producción agraria. El uso agrario se mantiene en buena parte del territorio rural, pero de forma inestable, muy condicionado por la evolución de las políticas agrarias y de los estímulos que conceden a una u otra utilización del suelo. Específicamente para el caso de Portugal, estimaciones a nivel microeconómico referidas a 1999 señalaban que las estrategias de pro-



ducción agraria para el mercado (no para obtener subvenciones) habían dejado de ser el elemento central que orientaba las decisiones de uso del suelo en un conjunto de explotaciones que, en total, ocupaban en esa fecha casi la mitad de la superficie agraria del país (Baptista, 2003; Baptista y Arnalte, 2008).

El artículo de Murua, Astorquiza y Eguia incluido en este número de la revista aborda específicamente el fenómeno del abandono e infrautilización del suelo agrario. Trata los problemas metodológicos de la cuantificación y análisis de ese abandono, diferencia sus diversos grados e identifica los factores que determinan el riesgo o probabilidad de que se produzca. Su análisis se aplica en detalle a una región con importante incidencia de este fenómeno, la Cornisa Cantábrica española y, más específicamente, el País Vasco. Concluye considerando las dificultades, en este caso, para un uso alternativo forestal de las tierras abandonadas o infrautilizadas, así como las consecuencias que se pueden derivar de las orientaciones de la PAC tras su próxima reforma.

Paralelamente a esa progresiva pérdida de función agrícola de la tierra, se ha generalizado en los países desarrollados la concienciación social en torno a la función ambiental de la tierra y de los espacios rurales. La atención social está referida tanto a la necesidad de limitar los impactos ambientales negativos derivados de la agricultura intensiva (contaminaciones de diversos tipos), como al mantenimiento de ecosistemas y paisajes asociados a la actividad agraria tradicional, evitando la rotura de determinados equilibrios ecológicos que requieren la presencia humana.

Esa concienciación social lleva a reconocer que la forma en que se use la tierra y se practique la agricultura puede proporcionar a la sociedad diversos servicios ambientales, servicios cuya promoción y compensación por el Estado es el objeto central de las actuales políticas agroambientales.

El artículo de Ortiz y Hodge incluido en este número hace un profundo análisis, con referencia a los países desarrollados y en particular a la Unión Europea, de cómo esa nueva situación (la gradual “ambientalización” de las políticas agrarias) está modificando los parámetros que rigen la gobernanza de la tierra agrícola y redefiniendo los derechos de propiedad sobre la misma. El análisis detalla la evolución de la posición de los propietarios

de la tierra, observando cómo desde una posición inicial de rechazo a las regulaciones ambientales como ‘interferencias’ en la producción agrícola han evolucionado hacia la incorporación, dentro de sus estrategias de negocio, del derecho a percibir compensaciones por los servicios ambientales que prestan. Al tiempo que encuentran en este proceso una nueva fuente de legitimidad para la defensa del statu-quo de la propiedad. El artículo se extiende también sobre consideraciones en torno a la necesidad de que las políticas no solamente atiendan a la eficiencia en la provisión de servicios ambientales, sino que también consideren aspectos de justicia distributiva y tengan en cuenta los perfiles de los propietarios de tierras oferentes de los servicios ambientales.

Sin tratamiento específico dentro de este número de REEAP quedan, evidentemente, muchos otros escenarios donde se está poniendo de manifiesto, cada vez con mayor énfasis, la dimensión ambiental de la tierra agrícola. Basta citar, ya dentro de los países en desarrollo, los importantes debates sobre la utilización de la tierra en las regiones de frontera agrícola, contraponiendo la conservación de bosques tropicales con el uso agrícola (más o menos intensivo) de la tierra. La tesis, difundida en particular con referencia a Latinoamérica, que señala que la intensificación agrícola apoyada en la utilización de inputs industriales, junto al abandono de tierras por parte de la población rural que emigra, conducen automáticamente a frenar y revertir la deforestación que se había venido produciendo en esas regiones, no parece cumplirse de forma general (ver García Barrios et al., 2009, para el caso de Méjico).

### 3.2. La cuestión social de la tierra para la población rural de los países en desarrollo

La evolución histórica de la cuestión social de la tierra descrita para los países desarrollados no se ha producido, al menos de forma generalizada, en los países en desarrollo y millones de pequeños cultivadores o campesinos sin tierras siguen siendo actualmente protagonistas del “hambre en el mundo”.

Sin embargo, la situación de esa población rural no es estática. Los procesos de diferenciación del campesinado continúan produciéndose, con una lógica similar a la que han tenido a lo largo de la historia en diversas

partes del mundo, y se aceleran cuando tiene lugar en el país un desarrollo económico que extrae población de las zonas rurales y reduce la presión demográfica sobre la tierra.

Este es el caso, por ejemplo, de las familias rurales del sur de Chile cuyas estrategias de obtención de rentas analiza Ximena Quiñones en su artículo incluido en este número de REEAP. Las políticas de entrega de tierras a las comunidades y familias mapuches aplicadas durante las dos últimas décadas, con el objetivo de compensar la histórica desposesión de tierras de esas comunidades, han mostrado resultados poco alentadores en términos de incremento de rentas y salida de la pobreza. Como contraste, los resultados de la investigación empírica que sirve de base al artículo indican cómo las estrategias de obtención de rentas de las familias, apoyadas en tres componentes básicos (empleo asalariado externo –en las ciudades próximas, en explotaciones forestales o agrícolas especializadas-, ingresos de la propia explotación y subsidios sociales), evolucionan hacia un mayor peso relativo del primero y el tercero de esos componentes, aunque con diferencias significativas entre las áreas estudiadas que dan cuenta de las distintas condiciones agrícolas y de los mercados de trabajo locales.

Otras formas de articulación de las familias rurales con mercados de trabajo, reduciendo la dependencia de sus rentas de la explotación de la tierra, adoptan configuraciones más complejas y relacionadas con la integración del medio rural de los países en desarrollo en el capitalismo global. Nos referimos, en concreto, al caso descrito por Hubert C. de Grammont (2009) para el Méjico rural. Señala este autor la progresiva crisis, a partir de los años 80, de las migraciones definitivas campo-ciudad, masivas en ese país durante las décadas anteriores, ante la saturación y dificultades de los mercados de trabajo urbanos. Esas migraciones habrían sido sustituidas por migraciones temporales, a menudo de larga duración y con destinos lejanos, para trabajar en empleos normalmente precarios e inestables. La población mantiene su residencia rural como base para esas migraciones temporales, dando lugar a una configuración social del campo mejicano dominada por familias rurales articuladas fundamentalmente con esos mercados de trabajo lejanos y que solamente en ocasiones mantienen en pequeñas explotaciones una agricultura de autoconsumo (p. 243-249, 255-258).

En este singular “modelo”, no exclusivo desde luego de México, el medio rural de los países en desarrollo cumpliría una nueva función: el mantenimiento y reproducción (asistido en ocasiones por una agricultura de subsistencia) de una fuerza de trabajo que es utilizada de forma muy flexible en la actual economía globalizada.

El panorama general de los países menos desarrollados no puede ser optimista respecto a las posibilidades de que los desarrollos nacionales logren extraer en un plazo razonable la población pobre del medio rural (3). En consecuencia, la cuestión social de la población ligada a la tierra en esos países sigue vigente y necesitada de soluciones.

El dilema aparece a la hora de considerar cuales son los términos en los que se plantea realmente la cuestión de la tierra para esa población rural. Desde algunas posiciones se mantiene que esa población sigue teniendo carencia de tierras y en consecuencia proponen reasignaciones de tierras (reformas agrarias, en definitiva) que les dote de esa base productiva. En esa línea apuntan los trabajos de Akram-Lodhi, Borrás y Kay (2007) (4) que evalúan una serie de reformas agrarias realizadas en países del Sur desde la perspectiva de su contribución a la reducción de la pobreza rural.

Desde otras posiciones se considera que, más que un incremento de las dotaciones de tierras, lo que puede ser eficaz para estimular la salida de la pobreza de los pequeños agricultores de los países menos desarrollados es mejorar su acceso a tecnologías adecuadas (por ejemplo, en bastantes regiones africanas, más acceso al regadío) (5) y, sobre todo, mejorar su acceso a los mercados. Este es, muchas veces, el verdadero “cuello de botella” con el que tropiezan esos pequeños agricultores, enfrentados a unas cadenas alimentarias cada vez más concentradas, en unos mercados en los que se van introduciendo progresivamente estándares de calidad y otras regulaciones que les es muy difícil cumplir (Amanor, 2009; Berdegué et al., 2005).

---

(3) Valdés et al. (2009: 9) señalan que “la mayoría de los países menos desarrollados no van a tener en un próximo futuro el lujo de un rápido crecimiento no agrícola, bien sea rural o urbano”, de lo que deducen la necesidad de mejorar la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas. (El subrayado es nuestro).

(4) Ver la reseña de este texto incluida en la sección *Crítica de Libros* de este número de REEAP.

(5) Ver Oya y Santamaría, 2007: 141.

### 3.3. La dimensión internacional de la cuestión de la tierra

Los mercados de la tierra agrícola han experimentado en los últimos años una internacionalización inédita en épocas anteriores. La “tierra nacional” se ha considerado históricamente un elemento de la soberanía nacional y en algunos países las inversiones extranjeras en tierra agrícola han estado prohibidas o limitadas. En el caso de los países en desarrollo, solamente en los periodos de colonización se había dado una apropiación masiva de tierra agrícola por parte de actores no nacionales.

Lo que hace singular la situación actual es el rápido incremento, en el transcurso de pocos años, de la inversión en tierras agrícolas por parte de corporaciones internacionales (privadas o ligadas a algunos Estados), realizada en los países en desarrollo y predominantemente en África, inversiones que no siempre suponen la compra de tierras, siendo más frecuentes los arrendamientos o concesiones por largos periodos. Las estimaciones del Banco Mundial (World Bank, 2010: vi) cifraban en 45 millones de hectáreas la superficie ‘en negociación’ en 2008-2009, el 70% en África. Las más recientes cifras publicadas por GRAIN (2012) son una detallada relación de 416 operaciones sobre tierras agrícolas realizadas después de 2006 y que abarcan cerca de 35 millones de hectáreas en 66 países, también con África como destino prioritario (6).

El fenómeno está relacionado con la situación energética internacional, ya que una parte considerable de esas tierras se destina a la producción de biocarburantes, pero su desencadenante más inmediato, bajo la forma masiva que presenta, es la profunda alteración que experimentaron los mercados alimentarios a partir de 2007-2008. Aunque en esas alteraciones está jugando un papel destacado la especulación financiera (Graziano da Silva, 2008), la persistencia de los episodios de alza de precios denotan la presencia de factores estructurales que sugieren un cambio de modelo en estos mercados.

Esas alteraciones suponen la ruptura de las tendencias históricas registradas durante toda la segunda mitad del siglo XX (con la excepción del epi-

---

(6) La Organización No Gubernamental GRAIN está siendo la principal fuente de información y alerta a la opinión pública mundial sobre el fenómeno de acaparamiento de tierras.

sodio alcista, aislado, producido a mitad de los años 70) que constituían el resultado del funcionamiento de los mercados agrarios de acuerdo con el denominado “modelo de Schultz”. En ese modelo el progresivo declive de los precios relativos de los productos agrarios era la consecuencia de la expansión continuada de la oferta agrícola (asociada al desarrollo tecnológico) frente a la rigidez de la demanda alimentaria en los países desarrollados (7). Explícitamente en ese modelo la población de los países en desarrollo estaba ausente, “fuera del mercado”. La alteración no ha sido una consecuencia directa del crecimiento de la población mundial (que ya estaba creciendo a un fuerte ritmo durante las últimas décadas del siglo XX), sino de la “entrada en el mercado” (o de las expectativas de que entre) de una parte sustancial de esa población, en particular la de los denominados países emergentes.

Esa situación de los mercados de alimentos ha hecho resucitar los interrogantes sobre la situación alimentaria mundial. Hasta fechas relativamente recientes, se habían mantenido por parte de los organismos internacionales afirmaciones y discursos que señalaban que “para el mundo en su conjunto” la situación alimentaria era segura, con capacidad de producción suficiente para alimentar las necesidades de la población, afirmaciones que se matizaban teniendo en cuenta riesgos como los asociados al cambio climático, y reconociendo que esa seguridad “global” era compatible con el mantenimiento de la situación de subnutrición de un volumen importante de la población mundial (World Bank, 2007: 94).

Sin embargo, justo a partir de la crisis alimentaria de 2007-2008, aquel discurso ha sido progresivamente sustituido por otro, con estimaciones de que la producción agrícola mundial deberá crecer al menos un 70% en el horizonte de 2050 para poder alimentar a los nueve mil millones de personas que se prevé vivan en el planeta en esa fecha (ver, por ejemplo, Sumpsi, 2011). Estas estimaciones, muy presentes en los medios de comunicación durante los últimos años, también están siendo contestadas, señalando algunas inconsistencias y limitaciones del método de cálculo en que están basadas, y subrayando en particular cómo están siendo uti-

---

(7) Hasta fechas recientes (ver Blandford, 2005) se ha seguido constatando la vigencia de este modelo, siempre derivado del comportamiento de los mercados agrarios en los países desarrollados.

lizadas (a nivel académico y político) para crear un clima propicio al resurgimiento de un “nuevo productivismo agrario” en la escena mundial (Tomlinson, 2011).

Sin entrar en este debate, lo que parece evidente es que esas expectativas son las que se están trasladando al mercado de tierras agrícolas y han provocado la nueva ola de acaparamiento de tierras que afecta a los países en desarrollo.

El artículo de Ruth Hall incluido en este número de REEAP está referido específicamente al análisis de este fenómeno en los países del Sur de África. Tras una reseña general sobre la situación del proceso de acaparamiento de tierras, Hall apunta que muchas lecturas sobre el mismo, dirigidas hacia los medios de comunicación, han simplificado lo que parece ser un variado y complejo proceso de cambio agrario. El artículo intenta captar dinámicas a un nivel más local, partiendo de investigación documental y entrevistas con informantes clave.

Como resultado de su análisis, relaciona y detalla una serie de operaciones sobre tierras, diferenciando las destinadas a la producción de biocarburantes, a la producción alimentaria o a la ocupación de tierras para explotaciones forestales, mineras o el desarrollo de infraestructuras, y elabora finalmente una tipología de “modelos de negocio” (desde modelos extractivos o de “enclave”, hasta otros de producción bajo contrato) a través de los cuales está teniendo lugar el acaparamiento de tierras en el Sur de África. Ante la pregunta de por qué esta ola de acaparamiento de tierras se dirige mayoritariamente a África, frente los argumentos del Banco Mundial en el sentido de que África constituye “una reserva grande e inutilizada”, Hall apunta como explicación alternativa el bajo coste del acaparamiento de tierras en África, donde los derechos de propiedad sobre la tierra apenas están reconocidos ni legalizados.

También matiza alguna de las conclusiones habituales en los informes sobre “land grabbing”, como la masiva expulsión de campesinos de las tierras ocupadas. Incide sobre todo en la importancia de la “desfavorable incorporación” –más que la exclusión- de los pequeños agricultores a las nuevas cadenas de valor (frecuentemente bajo formas de agricultura contractual) y cómo el proceso está conduciendo sobre todo a la extensión

de nuevos “modos de acumulación” en la agricultura de muchos países de la región.

#### 4. ¿El final de la cuestión de la tierra?

La vigencia plena de la serie de aspectos o dimensiones de la tierra agrícola que son revisados en este número monográfico de REEAP permite concluir que la “cuestión de la tierra” no está ni mucho menos cerrada y reservada a los libros de historia.

Evidentemente la lógica de los planteamientos clásicos de la cuestión de la tierra difiere sustancialmente de los actuales, en un contexto social y económico profundamente transformado. Pero podemos observar a lo largo de estas páginas cómo la función ambiental y el uso de la tierra como fuente de servicios ambientales sigue plenamente vigente, cómo la situación social de la población ligada a la tierra en buena parte de las zonas rurales de los países en desarrollo sigue sin ser resuelta, y también, por último, cómo la presión internacional en los mercados de tierras agrícolas está generando unas inéditas dinámicas de concentración y acumulación en la producción agrícola y de biocombustibles en buena parte del mundo en desarrollo. A la histórica “cuestión de la tierra” le ha sucedido otra, con nuevas dimensiones y facetas, pero no menos clave para el futuro de las actuales sociedades.

#### REFERENCIAS

- AKRAM-LOHDI, A.H., BORRÁS Jr., S.M. y KAY, C. (eds.) (2007): *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization. Perspectives from Developing and Transition Countries*, Routledge, Londres.
- AMANOR, K.S. (2009): “Global Food Chains, African Smallholders and World Bank Governance”, *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 247-262.
- BAPTISTA, F.O. (2003): “Um rural sem território”, en Portela, J. y Castro Caldas, J. (eds): *Portugal Chão*, Celta Editora, Oeiras: 47-66.
- BAPTISTA, F.O. (2005): “A questão da terra”, en Baptista, F.O. (org.): *Terra e Tecnologia. Século e meio de debates e políticas de emparcelamento*. Celta Editora, Oeiras: 193-220.
- BAPTISTA, F.O. y Arnalte, E. (2008): “Producción agraria, gestión ambiental y



- transición rural. Tres dimensiones de la cuestión rural en la Península Ibérica”, *Papeles de Economía Española*, 117: 180-190.
- BERDEGUÉ, J.A., BALSEVICH, F., FLORES, L. y REARDON, T. (2005): “Central American supermarkets’ private standards of quality and safety in procurement of fresh fruits and vegetables”, *Food Policy*, 30: 254-269.
- BLANDFORD, D. (2005): “Pressures for Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries”, en Blandford, D. y Hill, B. (eds): *Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*, CABI, Cambridge, Massachusetts: 43-54.
- C. DE GRAMMONT, H. (2009): “México. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural” en FAO: *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*, Oficina regional para América Latina y el Caribe: 225-263.
- GARCÍA BARRIOS, L., GALVÁN-MIYOSHI, Y.M., VALDIVIESO-PÉREZ, I.A., MASERA, O.R., BOCCO, G. y VANDERMEER, J. (2009): “Neotropical Forest Conservation, Agricultural Intensification, and Rural Out-migration: The Mexican Experience”, *Bioscience*, 59 (10): 863-873.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (1977): “A propósito de la segunda edición de ‘Los latifundios en España’. El modelo Carrión”, *Investigaciones Económicas*, 2: 57-102.
- GRAIN (2012): GRAIN releases data set with over 400 global land grabs (23 February 2012) (<http://www.grain.org/article/entries/4479>).
- GRAZIANO DA SILVA, J. (2008): “Crisis de los alimentos: lecciones de la historia reciente” *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 218: 165-189.
- OYA, C. y SANTAMARÍA, A. (2007): “Desarrollo agrícola, transformaciones agrarias y agro-pesimismo en África” en Oya, C. y Santamaría, A. (eds): *Economía política del desarrollo en África*, Ediciones Akal: 133-159.
- ROBLEDO, R. (2010): “El fin de la cuestión agraria en España (1931-1939)” en Robledo (ed.): *Ramón Garrabou. Sombras del progreso. Las huellas de la historia agraria*, Crítica: 117-150.
- SCHULTZ, T.W. (1956): *La organización económica de la agricultura*, Fondo de Cultura Económica.
- SUMPSI, J.M<sup>a</sup>. (2011): “Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 229: 11-35.
- TOMLINSON, I. (2011): “Doubling food production to feed the 9 billion: A critical perspective on a key discourse of food security in the UK”, *Journal of Rural Studies* (in press, available online 19 October 2011).
- VALDÉS, A., FOSTER, W. et al. (2009): «A Profile of the Rural Poor», Back-

ground Paper for IFAD Rural Poverty Report 2011 (<http://www.ifad.org/rpr2011/background/2.pdf>).

WORLD BANK (2007): *World Development Report 2008. Agriculture for Development*.

WORLD BANK (2010): *Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?*, World Bank report, September 2010.

## RESUMEN

### Viejas y nuevas dimensiones de la cuestión de la tierra

Para encuadrar los distintos análisis contenidos en este número monográfico de REEAP, este artículo introductorio aborda la cuestión de la tierra con referencia a dos contextos diferenciados. En una primera parte sintetiza el declive de la histórica cuestión de la tierra experimentado en los países desarrollados a lo largo del siglo XX, haciendo referencia al cambio radical que se ha sucedido en la producción agraria, en la situación social de la población rural, así como a la pérdida de poder político de los propietarios de la tierra. En la segunda parte el artículo plantea un esquema de los nuevos aspectos o dimensiones que polarizan actualmente la atención social hacia la tierra, esquema que puede ser útil para delimitar el campo de análisis sobre los conflictos que hoy siguen vigentes. En primer lugar, la dimensión ambiental de la tierra, con lecturas diferenciadas en los países desarrollados (donde las políticas agroambientales están redefiniendo los derechos de propiedad sobre la tierra) y en los países en desarrollo. Una segunda dimensión es la social, con la situación de pobreza de la población rural ligada a la tierra sin resolver en buena parte del mundo en desarrollo. Y en tercer lugar la dimensión internacional de la tierra, reflejada sobre todo en la reciente e intensa ola de acaparamiento de tierras que afecta a los países en desarrollo. Los análisis incluidos en este número de REEAP apuntan el debate sobre las relaciones entre desarrollo y transformaciones de la “cuestión de la tierra” y permiten, en definitiva, concluir que esa “cuestión” no está cerrada ni reservada a los libros de historia. A su formulación clásica le ha sucedido otra, con nuevas dimensiones y facetas, pero no menos clave para el futuro de las actuales sociedades.

**PALABRAS CLAVE:** cuestión de la tierra, desarrollo económico, función ambiental de la tierra, pobreza rural, acaparamiento de tierras.

## SUMMARY

### Old and new dimensions of the land question

This introductory article tackles two aspects regarding the ‘land question’ in order to contextualize the analyses included in this special issue of REEAP. On the one hand, we synthesize the decline of the historical land question undergone in developed countries throughout the XXth century, paying attention to the radical shifts in agricultural production, the social situation of rural population and the loss of landowners’ political power. On the other hand, we propose a new framework for the emergent topics concentrating the social attention towards land issues. This framework could be useful for delimiting the field of analysis about the existing land conflicts. Firstly, the environmental dimension of land, with different approaches in both developed countries (where agri-environmental policies are redefining land property rights) and developing countries. Secondly, its social dimension, as rural poverty -linked to land access- remains unsolved in most of developing world. And thirdly, its international dimension, that is particularly reflected on the recent wave of land grabbing which affects Southern countries. The analyses included in this issue of REEAP point out

the debate on the relationships between development and the transformation of the land question, and they allow, ultimately, to conclude that this “question” is neither closed nor set aside to books of history. Its classical format has made way for another one with new dimensions and facets, but still very important for the future of current societies.

**KEY WORDS:** Land question, economic development, environmental function of land, rural poverty, land grabbing.

# ESTUDIOS



# Entre la propiedad agraria y la ambiental: El debate respecto a los derechos de propiedad de la tierra

DIONISIO ORTIZ-MIRANDA (\*)

IAN HODGE (\*\*)

## 1. INTRODUCCIÓN (1)

La historia de la agricultura y, de manera más reciente, la de las políticas agrarias son en gran medida la historia la de la evolución de los derechos de propiedad sobre la tierra. Estos derechos han estructurado no sólo las relaciones económicas en torno a la actividad agraria, sino que también han constituido una fuente de poder y legitimidad en la configuración de las relaciones sociales en las áreas rurales. Es más, los derechos de propiedad se convierten también en un instrumento sobre el que el Estado interviene para orientar la actividad agraria hacia unos objetivos políticos cambiantes, lo que hace de ellos un ámbito donde se enfrentan los distintos intereses en conflicto.

Este artículo aborda precisamente estas múltiples dimensiones de los derechos de propiedad sobre la tierra. En concreto, nuestro objetivo es discutir como la gradual ‘ambientalización’ de las políticas agrarias ha dado

---

(\*) Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universitat Politècnica de València.

(\*\*) Department of Land Economy. University of Cambridge (R.U.).

(1) Los autores agradecen los comentarios realizados por los dos evaluadores anónimos, así como por los editores de este monográfico. En todo caso, las opiniones y lecturas aquí recogidas son responsabilidad única de los autores.

---

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 231, 2012 (31-62).

Recibido diciembre 2011. Revisión final aceptada marzo 2012

lugar a un nuevo escenario para la definición de los derechos de propiedad, donde se interrelacionan los instrumentos de intervención pública, los intereses de los diferentes actores (especialmente los de los propietarios de la tierra) y las preocupaciones sociales. Así pues, se trata de discutir sobre el desarrollo potencial de las instituciones para la gestión de la tierra bajo una creciente demanda de servicios ambientales, pero también, de forma más reciente, en un contexto internacional que muestra un renovado énfasis en la capacidad productiva de la agricultura.

En este punto, es necesario clarificar dos aspectos. En primer lugar, nuestro enfoque se centrará en los países desarrollados, movilizando para ello ejemplos de distintos orígenes aunque con una atención especial al ámbito de la Unión Europea. Es cierto que la forma en la que los derechos de propiedad sobre la tierra son explotados por sus titulares está fuertemente condicionada por los marcos legales nacionales –que regulan las formas de tenencia o introducen políticas ambientales diferentes–, así como por los antecedentes históricos y culturales (instituciones informales). Esta especificidad nacional o regional limita el alcance del análisis comparativo y la extrapolabilidad de los ejemplos de un país a otro, pero ello no altera la capacidad ilustrativa de los mismos. Además, en el ámbito de la UE, la Política Agrícola Común constituye un marco de referencia para los Estados Miembros en relación a la implementación de las políticas agrarias y agro-ambientales.

El segundo aspecto tiene que ver con la identidad del principal sujeto de análisis de este artículo: el titular de derechos sobre la tierra, o propietario de la tierra como utilizaremos en este trabajo. Nos referimos con esta denominación a los actores económicos privados que ostentan los derechos de propiedad sobre la tierra agraria y/o forestal, lo que incluye a los titulares de las explotaciones (propietarios o no de la tierra), propietarios ausentes, así como otros gestores (p.e. cazadores o propietarios forestales) u Organizaciones No Gubernamentales que, de manera creciente, adquieren derechos sobre la tierra para garantizar la producción de servicios ambientales. Es cierto que esta definición constituye una pequeña licencia por nuestra parte. No es lo mismo ser titular de una explotación agraria que ser propietario de la tierra, de la misma forma que no todos los titulares de derechos sobre la tierra han de tener objetivos económicos coin-



cidentes. Sin embargo, en este trabajo utilizamos estos términos de forma indiferenciada, por simplicidad y por entender que esto no desvirtúa los argumentos empleados.

Con estos puntos de partida, el siguiente epígrafe introduce el concepto de gobernanza de la tierra agraria como un proceso multinivel en el que se construye socialmente una determinada estructura de derechos de propiedad. A partir de él, los siguientes epígrafes abordan el posicionamiento de los propietarios de la tierra frente a la ambientalización de las políticas (epígrafe 3) y cómo ese posicionamiento deriva en una serie de nuevas estrategias y modalidades de explotación de esos derechos de propiedad ambiental (2) tanto en el caso de algunas políticas comunitarias concretas (programas agroambientales, el esquema de pago único de la PAC o el desarrollo de la Red Natura 2000) (epígrafe 4), como en algunas de las experiencias que existen sobre un tratamiento más territorializado y participativo de esa provisión de servicios ambientales por parte de la agricultura (epígrafe 5). El epígrafe 6 introduce los retos que se plantean para el tratamiento institucional de la relación entre agricultura y medio ambiente en la nueva situación alimentaria mundial. Para concluir, planteamos dos reflexiones finales sobre la necesidad de no simplificar un debate que debe incorporar elementos de justicia y valores sociales.

## 2. LA GOBERNANZA DE LA TIERRA AGRARIA

La gobernanza del recurso tierra puede ser definido como “las normas, procesos y estructuras a través de las cuales se toman las decisiones respecto al uso y al control sobre la tierra, la forma en la que estas decisiones son implementadas y se hacen cumplir, y las formas en las que se gestionan los intereses contrapuestos” (Behnassi y Yaya, 2011: 6). Este último aspecto es precisamente el que enfatiza Paavola (2007) en su definición (más amplia) de gobernanza ambiental como “el establecimiento, la reafirmación o el cambio de instituciones para resolver los conflictos [de intereses] respecto a los recursos ambientales” (p. 94).

---

(2) Entendidos como los derechos sobre los servicios (contribuciones al bienestar social) y ‘dis-servicios’ (pérdidas de bienestar) ambientales derivados de la gestión de la tierra agraria (Power, 2010).

Por lo tanto, hablar de gobernanza sobre la tierra equivale a hablar de derechos de propiedad, es decir, de quién puede hacer qué con un terreno, y de cómo y cuándo puede hacerlo (Wiebe y Meinzen-Dick, 1998: 203). Además, los derechos de propiedad tienen, como cualquier otra institución, un carácter dual, ya que el derecho de unos está siempre ligado al deber que los otros tienen de respetarlo (Bromley, 1989). Es precisamente en esta dualidad donde toman cuerpo los intereses contrapuestos.

La tierra, como cualquier otro activo, puede ser concebida como un ‘paquete’ de derechos. Esto es, es posible identificar y explotar numerosos derechos sobre un mismo terreno (el derecho a cultivarlo, a transitar por él, a disfrutar de sus atributos visuales...), y todos ellos pueden ser potencialmente objeto de intereses en conflicto y sujetos a diferentes estructuras de gobernanza. Además, los distintos derechos de ese paquete pueden adquirir (o perder) significación relativa, en la medida en que cambien los valores asociados a distintos aspectos de los usos del suelo, ya sea para los titulares o los no titulares de esos derechos.

La literatura sobre la gobernanza de las instituciones económicas distingue tres niveles de análisis. Según Paavola (2007), hay (1) un nivel constitucional o lo que Schmid (2004: 14) denomina “normas para hacer normas”; (2) un nivel de elección colectiva a través del cual se definen las instituciones que determinan el dominio de elección de los actores económicos (Bromley, 1989), es decir, el marco que estructura las oportunidades, y (3) finalmente un nivel operacional, en el que los actores realizan sus elecciones y establecen acuerdos dentro de dicho marco institucional. En este trabajo nos centraremos en los dos últimos niveles: el proceso de cambio institucional que establece la estructura de los derechos de propiedad sobre la tierra, y el modo en que los titulares de dichos derechos los ejercen.

En relación al nivel de elección colectiva, podemos decir que, en especial en los países desarrollados donde prevalecen las instituciones formales, los derechos de propiedad son definidos por el Estado a través de los instrumentos legales y de la interpretación que de ellos hacen los tribunales de justicia. Esto significa que una configuración determinada de derechos de propiedad requiere un cierto grado de legitimidad social para garanti-

zar su pervivencia en el tiempo, y una parte importante de esa legitimidad deriva del carácter instrumental de esos derechos. Es decir, emana de su capacidad para lograr unos objetivos determinados; en el caso que aquí nos trata, de su capacidad para responder a las demandas que la sociedad establece hacia la agricultura y la gestión de la tierra. Pero esta definición de derechos también está influida por el poder relativo de los grupos de interés que tratan de defender sus posiciones a lo largo del proceso de cambio institucional. Este bucle (demandas sociales, acción colectiva, derechos de propiedad) ha sido, especialmente en el caso de la agricultura, objeto de un intenso debate académico.

En efecto, como argumentan Bromley y Hodge (1990), históricamente los derechos de propiedad sobre la tierra se han puesto al servicio de la producción agraria, con la finalidad de “hacer frente a las presiones económicas para obtener mayores cantidades de alimentos y fibras” (p. 198), en lo que ha sido denominado como ‘régimen productivista’ de la agricultura (Lowe et al., 1993: 221). Sin embargo, el aumento de las preocupaciones ambientales modificó las demandas de la sociedad hacia el sector, lo que se reflejó en las políticas agrarias. En este sentido, Mather et al. (2006) esgrimen que la característica central de la transición hacia un régimen ‘post-productivista’ era un cambio en las políticas que trasladaban el énfasis desde los productos de mercado (commodity) hacia los productos y servicios sin mercado (non-commodity). Es decir, de maximizar la producción, a unos objetivos “más amplios” señalando fundamentalmente la provisión de servicios ambientales (p. 443), lo que estaría relacionado según Wilson (2001) con una pérdida de seguridad de los derechos de propiedad privados sobre la tierra.

Independientemente del debate sobre la magnitud de esos cambios y de la utilidad de estas etiquetas teóricas (ver por ejemplo Evans et al., 2002, o Walford, 2003 para una lectura crítica), lo que estas cuestiones evidencian es la relevancia de cómo las políticas alteran la gobernanza de los derechos de propiedad sobre la tierra en respuesta a las demandas sociales existentes.

De forma más reciente, Marsden (2010) utiliza el término ‘neo productivismo’ para referirse a la revitalización de los discursos que enfatizan la dimensión productiva de la agricultura, en el contexto de los elevados

precios de los productos agrarios y las preocupaciones sobre su impacto en la seguridad alimentaria. Este nuevo escenario conduce a posiciones que reclaman un refuerzo de la seguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra para los productores de alimentos, con el fin de promover una ‘intensificación sostenible’ (Pretty, 2008). Sin embargo, este giro, que ha significado una “renovada auto-confianza del lobby agrario en su adhesión a la agenda de la seguridad [alimentaria] y sus nuevas alianzas con los intereses energéticos” (Winter y Lobley, 2010: 323), no ha supuesto una vuelta a los discursos tradicionalmente defensivos de los agricultores frente a la ambientalización de las políticas. Como discutiremos más adelante, esta vuelta a la vocación productiva de la agricultura incorpora nuevos elementos relacionados con los efectos ambientales de la actividad y, de ese modo, respecto a la legitimidad de las políticas.

El cambio institucional que persigue integrar la regulación ambiental en la actividad agraria y la gestión de la tierra tiene dos implicaciones principales en términos de derechos de propiedad. La primera tiene lugar en el nivel de la acción colectiva, ya que define el denominado nivel de referencia (NR), es decir, el umbral mínimo de protección ambiental que debe ser observado por los gestores de la tierra. Este NR constituye una frontera entre los derechos cuyo titular es el propietario de la tierra y los derechos del conjunto de la sociedad protegidos por el Estado. Es el establecimiento de un NR el que ha significado que la regulación ambiental haya sido tradicionalmente percibida como una atenuación de los derechos de propiedad privada, es decir, la introducción de restricciones adicionales a los usos de los recursos, nuevos condicionantes a cómo el titular de los derechos puede obtener una renta de dichos usos o limitaciones a la libertad para transferir esos derechos a otros (Eggertson, 1990).

Pero, este cambio institucional tiene una segunda implicación a nivel operacional. Por una parte, es precisamente ese NR el que clarifica el marco que hace posible el establecimiento de contratos privados, dado que aquellos actores interesados en la protección del medio ambiente conocen el punto de partida de la negociación con los titulares de la tierra. Por otra parte, las políticas pueden introducir por sí mismas nuevas modalidades para la valorización o explotación del paquete de derechos que ostentan los titulares de la tierra. Es decir, especifican qué tipos de gestión o prác-

ticas agrarias por encima del NR son elegibles para su remuneración con fondos públicos.

Así, el proceso político supone en ocasiones la definición de un nuevo componente del ‘paquete de derechos’, que adquiere una naturaleza independiente (p.e. el derecho a decidir sobre los atributos visuales de la explotación agraria es separado del derecho a cultivar) (Hodge y Ortiz-Miranda, 2007). La asignación de ese componente, bien al conjunto de la sociedad, bien al titular de la tierra –dicho de otro modo, a un lado o a otro del NR– se convierte así en un punto de confrontación entre los diferentes grupos de interés. En consecuencia, este proceso no tiene que llevar necesariamente a una atenuación de los derechos de propiedad del titular. Por el contrario, si ese componente se termina situando ‘más allá’ del NR, se puede convertir para el propietario en una nueva fuente de oportunidades de negocio.

Por lo tanto, cuando nos referimos a la explotación de los derechos de propiedad ambiental, estamos hablando de aquellos derechos que son definidos y separados como un nuevo componente de ese paquete. En este sentido, los propietarios de la tierra tratarán, por una parte, de influir en el proceso de cambio institucional (el nivel de acción colectiva) para inducir una nueva estructura de derechos favorable para ellos (con un NR lo menos exigente posible); y por otra parte incorporarán esos derechos a sus procesos de toma de decisiones (nivel operativo) sobre cómo maximizar la renta de ‘su’ tierra. Las siguientes dos secciones abordan precisamente estos dos aspectos.

### **3. LOS PROPIETARIOS DE LA TIERRA FRENTE A LA REGULACIÓN AMBIENTAL: ¿DE LA RESISTENCIA AL ‘COLABORACIONISMO’?**

Tal como se indicaba con anterioridad, la integración de la normativa ambiental en las diversas políticas agrarias y territoriales fue percibida por los titulares de la tierra, en un primer momento, como una atenuación de sus derechos de propiedad. Es decir, fue interpretada únicamente como una interferencia (incluso una violación) del *statu quo* histórico, dicho de otro modo, una modificación unilateral de denominado ‘con-

trato social' entre el Estado y el sector agrario. Fue ésta la percepción ante las políticas de designación y conservación de espacios naturales, tal como la creación y desarrollo de la Red Natura 2000 mediante la selección de Lugares de Interés Comunitario (Paavola, 2004, Henle et al., 2008), así como otras políticas de planificación del territorio (Munton, 2009). Pero incluso otras políticas dirigidas a remunerar la provisión de servicios ambientales (p.e. programas agro-ambientales) encontraron en ocasiones el escepticismo y las reticencias de la comunidad de agricultores (Paniagua, 2001). Es lo que podemos denominar una posición de resistencia a la ambientalización de las políticas agrarias y territoriales.

Sin embargo, este escenario de partida ha ido cambiando gradualmente debido a una conjunción de diversos factores: la necesidad de apuntalar la legitimidad de la protección de las políticas agrarias, la disminución de la rentabilidad de las funciones productivas de la agricultura y la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, así como la aparición de nuevas oportunidades de negocio en la valorización de servicios ambientales. Además, dos aspectos interrelacionados han contribuido a este cambio: la creciente disponibilidad de los actores privados a remunerar de forma directa a los proveedores de servicios ambientales refuerza esas nuevas oportunidades y, ligado a ello, el énfasis que los responsables políticos vienen dando a la utilización de instrumentos de mercado en las políticas públicas. Esta última cuestión está en la línea de una nueva corriente dominante de gobernanza que refleja la adopción generalizada de los enfoques neoliberales (Harvey, 2005), donde este tipo de instrumentos se adaptan a la perfección a esa concepción de los límites difusos entre el Estado y las fuerzas del mercado.

El discurso de la Organización Europea de Propietarios de la Tierra (European Landowners' Organisation, en adelante ELO) ilustra con nitidez esta posición. ELO es una organización formada fundamentalmente por asociaciones de agricultores y empresas agrarias, propietarios forestales y organizaciones de cazadores y pesca continental. Aunque su creación data de 1972, esta organización ha cobrado una fuerte visibilidad a partir de finales de los años 90. Su principal objetivo es "fomentar el desarrollo y la gestión sostenibles, a la vez que promover la biodiversidad, la bioenergía sostenible, la salubridad alimentaria, el envasado responsable y la lucha

contra el cambio climático. ELO también se esfuerza para mantener los derechos de propiedad sobre la tierra, fincas, edificios y jardines históricos” (3).

En lugar de mostrar un rechazo frontal al desarrollo de la Red Natura 2000, ELO ha defendido la necesidad de la conservación de la biodiversidad, así como la obligación de los responsables políticos de compensar cualquier restricción que la designación de zonas pueda suponer para los propietarios privados (ELO, 1999). Asimismo, insiste en que la conservación de áreas de alto valor natural debe abordarse partiendo de un enfoque voluntario para dichos propietarios (ELO, 1997). Esta postura refleja el deseo de ser percibidos socialmente como actores de la conservación, y no como defensores del derecho a perjudicar el medio ambiente.

Es significativo en este sentido el lanzamiento en 1999 del Foro Natura 2000, en conjunción con otras organizaciones de propietarios forestales y cazadores (4), y en estrecha colaboración con las autoridades comunitarias y nacionales. Es más, ELO ha desarrollado una intensa política de alianzas con la finalidad de reforzar este posicionamiento, y no sólo con otras organizaciones rurales, como la recientemente creada Rural Coalition (5) que persigue promover “cualquier acción dirigida a mejorar las condiciones de aquellos que poseen la tierra y trabajan en estas áreas [rurales]” (6). En efecto, ELO ha establecido también lazos con organizaciones ecologistas, tal como pone de manifiesto el documento conjunto elaborado con BirdLife International sobre el futuro de la Política Agrícola Común (7).

Las organizaciones de propietarios y agricultores han adaptado también rápidamente su discurso a la nueva situación alimentaria mundial. Sin embargo, ello no ha significado abandonar los argumentos relativos a la

---

(3) Extraído de <http://www.europeanlandowners.org/about/history>. Acceso de Septiembre 2011.

(4) Weber y Christophersen (2002) explican la creación de este Foro como un intento de hacer contrapeso al Foro Europeo Hábitat creado en 1993 por organizaciones ecologistas y de su capacidad para participar en el Comité de Hábitats de la DG de Medio Ambiente de la UE.

(5) Lanzado en 2011 e integrado por ELO, COPA-COGECA, CEJA, FACE (Federation of Associations for Hunting and Conservation of the EU) y UECBV (European Livestock and Meat Trading Union).

(6) Extraído del comunicado de prensa con la declaración del director de la Rural Coalition y Secretario General de ELO.

(7) [http://www.birdlife.org/eu/EU\\_policy/Agriculture/eu\\_agriculture\\_ELO\\_joint\\_proposal.html](http://www.birdlife.org/eu/EU_policy/Agriculture/eu_agriculture_ELO_joint_proposal.html). Acceso de Septiembre 2011.

provisión de bienes públicos ambientales. De hecho, en su línea argumental se vislumbra una suerte de ‘dualización’ de los sistemas agrarios. Aquellos sistemas donde la intensificación y la introducción de tecnología pueden suponer un aumento de productividad deben responder a las nuevas demandas globales (no europeas) de seguridad alimentaria (Buckwell, 2008). Para ello, prosigue el argumento, debe prestarse especial atención a la conservación de aquellos recursos de los que depende en primera instancia la producción agraria (tierra y agua). En representación de ELO, Buckwell (2011: 67) defiende que “mientras mayor sea la intensidad con la que podamos cultivar la tierra para responder a la, aún creciente, demanda de alimentos, menor será la cantidad de tierra ocupada y mayor la cantidad para una gestión ‘para la naturaleza’”. Esta idea enlaza con el amplio debate entre la producción por separado (land sparing) o la producción conjunta (land sharing) de alimentos y materias primas, por una parte, y de servicios ambientales, por otra, como la mejor forma de afrontar estas demandas (Phalan, et al., 2011).

Además, el respaldo social a la necesidad de remunerar los bienes públicos ambientales justificaría el mantenimiento de las ayudas públicas a los sistemas agrarios marginales, situados con mucha frecuencia en las áreas de Alto Valor Natural. En el documento de respuesta a las propuestas de la Comisión Europea sobre la PAC post-2013, ELO (2010) esgrime que en lugar de centrarse en la falta de competitividad de las actividades agrarias –de la mano de los conceptos de Zonas Desfavorecidas o con limitaciones naturales-, estas áreas deberían ser descritas y denominadas atendiendo a lo que para en realidad “son buenas”: sus paisajes culturales y los hábitats únicos que albergan.

La introducción reciente en Inglaterra de un programa específico para tierras altas (Upland Entry Level Stewardship, con un funcionamiento similar al Entry Level Stewardship que se explica más adelante) que tiene unos objetivos explícitamente ambientales y que está reemplazando la protección más generalizada que se concedía a través de la figura de Zonas Desfavorecidas, parece ir en línea con esta idea. De este modo, este cambio provee de argumentos defensivos ante las críticas sobre la lógica de ayudar a algunos negocios (sólo los agrarios) por el mero hecho de estar situados en un área que tiene limitaciones naturales. La creciente impor-



tancia que la UE está concediendo (al menos en los discursos oficiales) a los sistemas agrarios ligados a las zonas de Alto Valor Natural, muchas de ellas situadas precisamente en este tipo de áreas (European Environmental Agency, 2010), apunta en esta misma dirección.

En resumen, el discurso de los propietarios de la tierra está configurándose a partir de varios elementos: asumen un papel primordial en la provisión de servicios ambientales (en especial conservación de hábitats y biodiversidad), muchos de los cuales no podrían ser ofrecidos sin la gestión que ellos realizan de la tierra; además, hay una aparente preferencia por la utilización de la terminología de ‘bienes públicos’, en lugar de la de ‘externalidades’ (y obviamente la de ‘males públicos’); y de ello se deriva también una preferencia hacia el uso de instrumentos de mercado (frente a las regulaciones directas). Volveremos sobre estos elementos en la sección final de este artículo, en la medida en que estas ideas presuponen una estructura dada de los derechos de propiedad sobre la tierra.

#### **4. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD AMBIENTAL COMO ACTIVO ECONÓMICO. ALGUNAS EVIDENCIAS DEL PAPEL DE LAS POLÍTICAS**

Las políticas agrarias (entre ellas las de la UE) constituyen el marco institucional más claro donde está teniendo lugar este proceso de ambientalización de los derechos de propiedad sobre la tierra. Tres ejemplos, interrelacionados entre ellos, merecen especial atención: los programas agro-ambientales, el binomio condicionalidad/pagos directos de la PAC y el desarrollo de la Red Natura 2000. Todos ellos configuran un complejo escenario en el que los agricultores y propietarios luchan por defender y aprovechar al máximo una estructura de derechos de propiedad sobre la tierra que las políticas modifican continuamente. Es cierto que existen otras modalidades de valorización de los derechos de propiedad ambiental (acuerdos privados de custodia, mercados de compensación) que implican un mayor protagonismo privado. Sin embargo, aquí nos centramos en estas políticas comunitarias por la magnitud y el alcance de los cambios que inducen en la gestión de la tierra.

#### 4.1. Programas agro-ambientales (PAA)

Los PAA son, cronológicamente, los primeros en esta secuencia. Estos programas son, sin lugar a dudas, el principal mecanismo de pagos por servicios ambientales producidos por la agricultura en la UE (8, 9). Como es bien conocido, los PAA se materializan en contratos plurianuales voluntarios entre un agricultor y la Administración, de manera que esta última concede un pago anual que persigue compensar el lucro cesante que para el primero tiene respetar una serie de compromisos ambientales que van más allá del nivel de referencia obligatorio. Los pagos agro-ambientales constituían inicialmente un reconocimiento implícito de una determinada estructura y asignación de derechos de propiedad, en la medida en que el Estado estaba definiendo un nuevo componente del paquete de derechos (el derecho a no realizar ciertas prácticas de gestión), para su posterior cesión al Estado (el compromiso a sí realizarlas) a cambio de una remuneración. Más tarde, las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM), definidas como los requisitos de la condicionalidad, se convirtieron en el nivel de referencia para la concesión de estas ayudas. Con todo, los PAA se convirtieron desde sus inicios en una innegable forma de explotación de los derechos de propiedad sobre la tierra.

Sin embargo, los argumentos sobre los que se sustentan estos programas han ido cambiando a lo largo del tiempo. Los PAA fueron introducidos en un momento de excedentes agrarios resultado de los elevados precios institucionales, en parte para tratar de reducir o evitar la intensificación en el uso de la tierra, disminuyendo los niveles de producción y de paso el gasto agrícola. De ahí que el coste presupuestario neto fuese menor que el volumen de pagos a los agricultores (Willis, et al., 1988). Al mismo tiempo, desde la perspectiva de algunos agricultores, los PAA constituyeron una compensación por la reducción de la protección de los mercados (especialmente bajo la reforma MacSharry). Pero más importante aún,

---

(8) Los PAA son la medida que más financiación reciben en la UE-27 dentro de los Programas de Desarrollo Rural, con cerca de un 23% del gasto público total para el periodo 2007-2013 (DG Agriculture and Rural Development, 2010).

(9) Hay, sin embargo, un cierto debate sobre si los pagos públicos deben o no ser considerados en sentido estricto un pago por servicios ambientales (Pascual y Corbera, 2011).

esta política fue acogida por los agricultores como un nuevo argumento en un momento en que era difícil defender ante la opinión pública una protección de la producción en un contexto de excedentes y cuando las políticas estaban introduciendo instrumentos de control de la oferta. El posterior refuerzo de la orientación verdaderamente ambiental de los PAA, en parte tras el desacoplamiento de las ayudas y la sustancial eliminación de los excedentes, reforzó la preocupación por parte de los agricultores de poder mostrar que efectivamente proporcionan esos bienes públicos.

En relación al aprovechamiento de los PAA por parte de los agricultores, es relevante conocer el perfil de los beneficiarios y qué tipo de cambios de gestión son los que están teniendo lugar realmente. El Censo Agrario de 2009 ponía de manifiesto que sólo el 2,4% de las explotaciones españolas de menos de 10 hectáreas habían participado en algún PAA (diferentes del de producción ecológica) en los tres años anteriores. Ese porcentaje crecía al 12,1% para explotaciones de más de 100 hectáreas. Esta correlación positiva entre tamaño de las explotaciones y participación en PAA es un panorama común en la mayoría de países comunitarios, aunque bien es cierto que hay una considerable variación en el grado de difusión alcanzado por estos programas (10): cubren un 16,4% de la SAU en España, cerca del 70% en Inglaterra (11) y en Austria, 81% en Suecia o más del 91% en Finlandia.

La otra cuestión es qué tipo de cambios están induciendo los PAA. Aquí podemos distinguir conceptualmente entre tres tipos de programas: aquellos dirigidos a reducir la intensificación de algunos sistemas más productivos (lo que Schrijver et al., 2009 denominan pagos de compensación); aquellos que persiguen mantener (incluso intensificando) los sistemas más extensivos para evitar la pérdida de los servicios ambientales que están produciendo (pagos de conservación en la terminología de Schrijver et al., 2009); y aquellos que buscan la retirada de tierras para la conservación ambiental. Hodge (2007) propone una tipología similar cuando compara

---

(10) Datos de 2009. Red Europea de Desarrollo Rural. Indicadores de Resultados. [http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/programme-implementation/monitoring/en/monitoring\\_home.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/programme-implementation/monitoring/en/monitoring_home.cfm). Acceso de Septiembre 2011.

(11) Natural England. Datos de Mayo 2011.

el grado de intensidad en que se explota la tierra desde el punto de vista del óptimo del titular frente al nivel adecuado según las preferencias sociales (intensidad privada vs. social).

Aunque hay diversas modalidades de PAA en la UE, muchos de ellos – en especial en los países mediterráneos– han ido dirigidos a los sistemas extensivos como una vía de evitar el abandono por falta de rentabilidad (pagos de conservación). En otros países, los programas han buscado más una cierta extensificación (pagos de compensación), como es el caso de la gestión de pastos en Reino Unido. En cualquier caso, lo que diversos estudios ponen de relieve (ver por ejemplo Lobley y Potter, 2004 para Inglaterra, o Garrido-Fernández, 2006 para España) es que para las explotaciones de mayor dimensión, que además son como veíamos mayoritarias en estos esquemas, la participación en los mismos se integra en la lógica del negocio sin alterar la estrategia productiva dominante.

Por último, es interesante prestar atención a los cambios recientes introducidos en los PAA británicos, y no sólo porque Reino Unido ha sido pionero en estos programas, sino en particular porque pueden arrojar luz en el futuro de las políticas comunitarias. Como plantean Hodge y Reader (2010), los PAA en este país entraron en una nueva fase a partir de 2005, con la creación del Entry Level Stewardship (ELS). Este sistema funciona a partir de la asignación de una puntuación que las explotaciones obtienen por adoptar una serie de prácticas de gestión a partir de una lista que contempla un amplio abanico de posibilidades (p.e. perímetros de protección, mantenimiento de setos, etc.) (12). Esta modalidad amplia y menos exigente persigue extender los pagos a un mayor número de agricultores y una mayor diversidad de sistemas agrarios. La cuestión aquí, como argumentan estos autores, es que al permitir a todos los agricultores participar por realizar esas prácticas o mantener esos elementos, se ha establecido un derecho de percepción de un pago por la provisión de bienes públicos, sin considerar qué habría pasado (si lo habrían hecho o no) de no haber existido estos pagos. Hodge y Rearder (2010) recogen la amplia difusión del ELS desde su entrada en vigor en Inglaterra, cubriendo ac-

---

(12) Existen en otros países PAA que han funcionado con anterioridad con sistemas de puntuación similares a éste (ver por ejemplo Wilson (1995) para el caso alemán).

tualmente el 56% de la SAU. Es interesante indicar en este punto que este enfoque de los PAA se asemeja bastante a lo que ELO demanda respecto a la necesidad de unos PAA más escalonados (ELO, 2010).

#### 4.2. El Pago Único y la provisión de servicios ambientales

La implementación del régimen de Pago Único (PU) sujeto a las normas de la condicionalidad recogidas en las BCAM y los Requisitos Legales de Gestión llevó también a un debate sobre sus implicaciones para los derechos de propiedad sobre la tierra. En efecto, en un primer momento se podía argumentar que el nuevo régimen que emanaba de la Reforma Intermedia de la PAC de 2003 significaba una atenuación ‘de facto’ sobre estos derechos. Por un parte, porque las BCAM estarían por encima (más exigentes) del nivel de referencia, dado que sería legal no cumplirlas, aunque eso supusiese no percibir el PU. Por otra parte, se podría argumentar que ese pago se da precisamente a cambio de observar las BCAM, lo que constituiría una atenuación de los derechos en la medida en que antes de su entrada en vigor, los pagos no estaban sujetos a ninguna condición adicional.

Sin embargo, estas ideas iniciales requieren algunas matizaciones. En primer lugar, la diferencia entre las BCAM y el nivel de referencia es muy pequeña. Una mayoría de los requisitos incluidos en las BCAM recogen lo que son prácticas habituales de gestión para los agricultores, y no es descabellado pensar que estas prácticas habituales estarían ya bastante cercanas al nivel mínimo obligatorio de respeto ambiental (el nivel de referencia). En segundo lugar, no hemos de olvidar que el PU amplió el margen de elección de los agricultores, que es precisamente lo contrario de la atenuación. En efecto, el desacoplamiento de los pagos significó que los productores eran muchos más libres para decidir qué producir, o incluso para no producir, algo que no era posible cuando esos pagos se mantenían acoplados. En tercer lugar, incluso si el PU es concebido como una remuneración por respetar las BCAM, el hecho de que éstas se encuentren cercanas al NR hace pensar que su cuantía supera el coste de alcanzar esas condiciones.

En resumen, podría interpretarse que la condicionalidad no sólo no debilita los derechos de propiedad sobre la tierra, sino que en la práctica

los refuerza. Y ello porque contribuye a apuntalar la legitimidad social de la PAC. Porque los defensores de que la PAC mantenga los niveles de ayuda a los agricultores pueden recurrir con más facilidad a los argumentos ambientales para esgrimir la necesidad de esa protección.

El debate sobre la Reforma de la PAC para el periodo 2014-2020 ha reactivado la discusión respecto a cómo integrar las consideraciones ambientales en la política agrícola, en particular con la propuesta de un componente ecológico en el régimen de pago único. Este componente remuneraría prácticas agrarias que “deben adoptar la forma de actuaciones simples, generalizadas, no contractuales y anuales” (Comisión Europea, 2011a: 18). Según la propuesta de la Comisión, este componente –que supondría un 30% de las asignaciones nacionales anuales- estaría condicionado a la realización de prácticas de diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes y superficies de interés ecológico. Es decir, son requerimientos que van, tal como explícitamente recoge este documento, más allá de la condicionalidad, lo que parece en cierto modo en línea con la declaración pública realizada por un grupo de economistas agrarios que defendían que “unos pagos más orientados a los agricultores que provean bienes públicos específicos, cuando éstos son necesarios, constituyen una política mucho más convincente que unos pagos generalizados justificados supuestamente por la condicionalidad” (13). Queda, sin embargo, por conocer la eficacia en la práctica de esos pagos más orientados. Además, la decisión de incluir este tipo de pago por servicios ambientales en el Primer Pilar de la PAC y no en el Segundo –lo que ha sido objeto de ciertas críticas (Tangermann, 2011)- ha sido defendida por responder a la necesidad de reforzar la aceptación social de los pagos directos (14), tratando de justificarlos como remuneración por esfuerzos ambientales más allá del nivel de referencia. En todo caso, la propia lógica de los pagos directos parece haber sido cuestionada en Europa con menos intensidad de lo que cabría haber esperado (15).

---

(13) <http://www.reformthecap.eu/declaration-2009>. Acceso Septiembre 2011.

(14) Recogido en la intervención de José Manuel Silva (Director General de Agricultura, Comisión Europea) en el Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria, Septiembre 2011.

(15) Lo que bien podría cambiar ante la presión de los déficits públicos. Ver por ejemplo el artículo de George Monbiot en *The Guardian* ‘We’re all paying for Europe’s gift to our aristocrats and utility companies’ Jueves 29 de Noviembre, 2011, página 29.

En su reacción a las propuestas legales de la Comisión (ver Buckwell, 2012), ELO ha mostrado su total respaldo a la inclusión de ese componente ecológico en el primer pilar de la PAC, defendiendo incluso el hecho de que la definición de actividad agraria que incluye la propuesta de Reglamento (Comisión Europea, 2011a) debería incluir los términos “gestión ambiental de la tierra”, enfatizando así ese intento de convertir al agricultor y gestor de la tierra en una figura imprescindible para la provisión de servicios ambientales.

#### 4.3. Natura 2000 y el debate sobre los derechos de propiedad

No cabe duda de que uno de los principales conflictos entre los propietarios de la tierra y los decisores públicos ha girado en torno a la conservación de áreas de alto valor natural y la declaración de diversos tipos de zonas protegidas. Esto se debe, como es bien conocido, al hecho de que la declaración como zona protegida implica con frecuencia el establecimiento de un nuevo y más exigente NR dentro del perímetro de protección. De esta manera, la regulación no sólo altera la forma en la que los titulares de la tierra pueden explotar los derechos de propiedad, sino que conlleva un lucro cesante no compensado -aunque en este punto se podría argumentar también la aparición de nuevas oportunidades de negocio (turismo, diferenciación de productos)-. En cualquier caso, el debate se establece sobre la naturaleza potencialmente expropiatoria de la declaración de protección y el supuesto derecho de los afectados a ser indemnizados. A esto se une con frecuencia una percepción por parte de los titulares de pérdida de autonomía respecto al aprovechamiento de sus supuestos derechos de propiedad, pérdida en ocasiones más valorada por los propietarios que el propio lucro cesante (Sauer, 2006).

Este debate se ha europeizado debido al desarrollo de las Directivas de Hábitats y la creación de la Red Natura 2000. El cambio en el nivel de la regulación no es meramente una cuestión de donde situar el foco del análisis, sino que ha contribuido a articular el debate en torno a los grupos de presión europeos a la vez que ha introducido nuevos elementos políticos. Un ejemplo es la introducción de una medida, dentro del Reglamento de Desarrollo Rural para el período 2007-2013 (1698/2005), de

Pagos Natura 2000 tanto para tierras agrícolas (Art. 38) como forestales (Art. 46), medidas que se mantienen en la propuesta realizada para el período 2014-2020 (Comisión Europea, 2011b). En ambos casos, estas medidas permiten pagos anuales a agricultores y silvicultores “a fin de indemnizarles por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de las dificultades que supone en la zona en cuestión la aplicación de las Directivas”. Se abre así por primera vez, la posibilidad de compensar unas limitaciones ambientales obligatorias.

Se trata, sin embargo, de una posibilidad muy poco explotada por los Estados Miembros en sus Programas de Desarrollo Rural. De hecho, el gasto público asignado a estas medidas asciende a sólo un 0,6% del total. En el caso de España, sólo 3 de la 17 Comunidades Autónomas recogen esta medida y con niveles muy bajos de financiación. Este bajísimo grado de utilización de estas medidas contrasta con los numerosos programas agro-ambientales que han sido diseñados precisamente para explotaciones situadas dentro de áreas protegidas (la mayoría en Natura 2000). Podemos plantear aquí una hipótesis explicativa, en términos de derechos de propiedad, de ese comportamiento de la Administración. El uso de los pagos Natura 2000 puede enviar un mensaje colateral a los titulares de la tierra: esa compensación debería de ser mantenida en tanto en cuanto se mantenga ese nivel de referencia más exigente. Es decir, constituiría lo que Bromley (1989) denomina una ‘norma de responsabilidad’: el derecho de propiedad del titular puede ser atenuado por el Estado, pero éste tiene la obligación de compensar al primero. Por el contrario, los PAE definen un nuevo NR (más exigente que el propio de Natura 2000), por lo que crea una situación reversible, si desaparecen los pagos, los titulares tienen el derecho a volver al NR de Natura 2000.

## 5. ¿HACIA ENFOQUES MÁS TERRITORIALES Y COMUNITARIOS? EL PAPEL DE LOS EQUILIBRIOS LOCALES DE PODER

La literatura especializada ha reconocido ampliamente los beneficios de una provisión de bienes públicos ambientales más territorializada y con una mayor implicación de la comunidad, frente a enfoques más sectoriales (OECD, 1999). Por una parte, la dimensión territorial facilita la adapta-



ción a las necesidades y características de cada zona. Las dificultades para medir y valorar estos bienes públicos, así como la variabilidad y diversidad de su demanda limitan la capacidad de las autoridades centrales de determinar los objetivos ambientales para lugares concretos, aunque otros argumentos defienden que la conservación necesita ser coordinada a escalas suficientemente amplias (Sanderson, et al., 2002). Por otra parte, la implicación de la comunidad en la identificación de los objetivos ambientales y el diseño de los instrumentos de intervención permite la consideración de las preferencias locales. Conjuntamente (territorial y colectivamente), estos enfoques reducen el efecto fragmentación que limita la provisión potencial de numerosos servicios ambientales (Hanley et al., 1999).

Más allá de las ventajas teóricas de este tipo de gestión, numerosos ejemplos ilustran cómo han tenido lugar iniciativas de este tipo. Uno de las experiencias pioneras la encontramos en el movimiento Landcare en Australia. Establecido en 1986, supuso la implicación de comunidades de agricultores en un programa gubernamental dirigido a los problemas de degradación de suelos (Praeger y Vanclay, 2010). Los agricultores se comprometen a adoptar prácticas de conservación de suelos y a compartir información sobre cómo reducir los problemas de gestión del recurso. Este programa no reembolsa el lucro cesante para unos agricultores que participan de forma voluntaria. A este respecto, cabe subrayar dos cuestiones. La primera es que el enfoque centrado en la degradación del suelo incentiva la participación, dado que en última instancia se trata de proteger el recurso del que depende la producción agraria a largo plazo, aunque obviamente otros bienes públicos (control de la erosión o mantenimiento de cuencas) son producidos de forma conjunta con esa protección del suelo privado. La elevada participación en este programa contrasta con la mucho más reducida en otros programas en el país que, dirigidos a la conservación de la biodiversidad, han encontrado menor predisposición por parte de los agricultores (Elder, 2006). El segundo aspecto es que las formas de cooperación aparentemente más exitosas parecen coincidir con aquellas que “han dejado tranquilo al durmiente dragón de los derechos de propiedad”, lo que coincide con una asunción generalizada por parte de los agricultores de que deberían ser compensados por acciones

de conservación que no contribuyan directamente a la rentabilidad de sus negocios (Elder, 2006: 42-43).

Con un enfoque diferente, las cooperativas agroambientales holandesas se han convertido en un referente de cómo actores agrarios y no agrarios (grupos conservacionistas, empresarios de turismo rural) pueden cooperar bajo una estructura de gobernanza común con potencial para hacer frente a las incertidumbres e inestabilidades que surgen en la gestión de los ecosistemas (Franks, 2010). Resulta interesante en este sentido el hecho de que el origen de estas organizaciones se encuentre en la reacción por parte de los agricultores ante lo que percibieron en su momento como unos programas ambientales nacionales demasiado restrictivos e insuficientemente informados (Franks y McGloin, 2007). Son en cierto modo el resultado de una estrategia defensiva por parte de los agricultores en la búsqueda de alianzas locales para lograr un papel más activo en la negociación, el diseño de instrumentos y la gestión de la financiación proveniente de las agencias públicas (incluida la UE). Persiguen, asimismo, orientar y apoyar a los individuos en sus solicitudes a los programas ambientales públicos, lo que les dota de mayor control sobre el proceso.

En este mismo trabajo, Franks y McGloin también proponen utilizar el enfoque LEADER y los Grupos de Acción Local (GAL) como vía para promover la cooperación agroambiental. Precisamente, el Reglamento de Desarrollo Rural (1698/2005) amplió el ámbito de actuación de LEADER, incluyendo potencialmente las acciones relacionadas con la gestión ambiental de las tierras agrarias (incluidas en el Eje 2). Sin embargo, pocos países y regiones de la UE han optado por incluir este tipo de medidas en el ámbito de actuación de los GAL. A modo de ejemplo, entre 2007 y 2009, sólo el 2,5% de los proyectos cofinanciados por los GAL en la UE estaban relacionados con el Eje 2, lo que suponía tan sólo un 1,2% del gasto público en los programas de desarrollo rural (2% y 0,2% respectivamente en España, ver pie de página 10). Son diversos los factores que pueden explicar esta pobre aplicación del enfoque territorial –a pesar de sus supuestas ventajas– a las medidas de gestión ambiental de la tierra, entre ellas la falta de capacidad de los GAL o las reticencias de las agencias públicas (nacionales o regionales) de transferir estas medidas y su financiación a estos grupos.

Eggers et al. (2007) analizaron en un conjunto de países la opinión de diversos actores sobre los beneficios de aplicar los PAA a través de los GAL. En su trabajo, encontraron que los actores agrarios –técnicos tanto de organizaciones como de la Administración agraria- se mostraban menos optimistas respecto a la eficiencia económica, la eficacia ambiental y la aceptación de unos PAA gestionados a través del enfoque LEADER. Por el contrario, las administraciones y organizaciones de medio ambiente, investigadores y otros actores (organizaciones de consumidores, asociaciones de cazadores y de turismo rural y los propios GAL) tendían a ver de forma más positiva el potencial de ese enfoque para los PAA. Este contraste puede estar reflejando la preocupación por parte de los agricultores y propietarios de la tierra ante la posible pérdida del control sobre las condiciones de los PAA si éstas son determinadas por otros actores locales, que en algunos casos pueden ser menos sensibles ante las condiciones de la producción agraria o tener menos experiencia sobre las mismas. Esto además se acentuaría en regiones más urbanizadas.

La realidad nos muestra que, por ahora, las posiciones más agraristas prevalecen, es decir, las políticas que remuneran estos servicios ambientales siguen gestionadas en su mayoría por las administraciones agrarias –que mantienen un enfoque pro-sectorial- de una forma centralizada (nacional o regional, no territorial). Interviene aquí también el balance entre los mayores costes de transacción de una organización más compleja y con más niveles de decisión frente a la, en principio, mayor eficiencia de la descentralización de las decisiones y su coordinación entre territorios.

La tendencia hacia enfoques más locales y descentralizados de las políticas de conservación ha sido también una cuestión de debate en el desarrollo de la Red Natura 2000, tal como ilustra el caso francés. En este país, el proceso de designación de áreas para su inclusión en la red se encontró con una oposición importante por parte de numerosos grupos de interés rurales (organizaciones agrarias y de propietarios de tierras entre ellos), hasta el punto de que dicho proceso fue suspendido en 1996 para rediseñar el procedimiento de declaración (Alphandery y Fortier, 2001). Tras su reactivación, se dio mucho más énfasis a la consulta y la participación de los interesados, lo que dio como resultado una lista de áreas designadas notablemente menor (Paalova, 2004). Belt (2008) argumenta que el caso

francés ha sido más un proceso de negociación y ‘regateo’ que un proceso consultivo dirigido a una deliberación colectiva, en la medida en que se ha tratado de una lucha de intereses y poder, y no un proceso sustentado sobre la fuerza de los argumentos (lo que requiere predisposición para ser convencido). En este escenario, los actores movilizan sus recursos negociadores, entre ellos sus ‘asumidos’ derechos de propiedad.

Muchos de los ejemplos de gestión colectiva y territorializada de los servicios ambientales derivados de la tierra agraria, surgen de la preocupación de sus titulares (con frecuencia agricultores) ante la degradación de unos recursos que son a su vez factores en el proceso productivo (tierra y agua). Por contra, cuando se trata de otros servicios (p.e. hábitat), la dimensión territorial se convierte en un ámbito de negociación, no de consenso, de manera que el poder negociador de las partes en liza adquiere especial relevancia, y este poder emana en gran medida del statu quo de los derechos de propiedad. Como Munton (2009: S55) cita para el caso británico, aunque puede ser aplicado de forma general, “la propiedad crea poder e influencia y ha constituido la base de la clase rural tradicional”. A esto se une el hecho de que esta dimensión local reduce la competencia entre potenciales proveedores de los servicios (propietarios de la tierra), lo que incrementa aún más su poder de negociación (Hodge y Ortiz-Miranda, 2007).

## 6. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD AMBIENTAL EN EL NUEVO ESCENARIO ALIMENTARIO

La actual coyuntura alimentaria mundial configura un nuevo escenario para la relación entre actividad agraria y medio ambiente y para su regulación pública o privada. El problema, desde el punto de vista de la remuneración de los servicios ambientales sobre la base del lucro cesante, es que unos precios más altos de los productos agrarios incrementan el coste de oportunidad de producir esos servicios. Se plantea así un doble reto para las políticas agroambientales. Por un lado, se encarecen para el Estado, dado el aumento de la compensación económica necesaria. Y no incrementar los pagos derivaría en una disminución del número de participantes en unos programas, no lo olvidemos, de carácter voluntario. Por otro lado, aumenta el incentivo a una intensificación agraria en res-

puesta a unos precios más altos, lo que incrementa a su vez la presión sobre el medio ambiente.

Para afrontar este escenario se puede recurrir a nuevos acuerdos institucionales. La adquisición de tierra por parte de las agencias públicas, así como acuerdos más seguros (compra de servidumbres y compromisos de gestión) podrían constituir mecanismos alternativos para la protección de ciertas áreas. Al mismo tiempo, una utilización más adecuada de mecanismos de licitaciones y subastas podría atenuar el problema de selección adversa y reducir la sobrecompensación que reciben los titulares de la tierra en algunos programas, y de paso su coste para el Estado. Estos enfoques, más territorializados, servirían para reconocer una demanda muy diferenciada geográficamente de bienes públicos en las áreas rurales, facilitando así la identificación de los objetivos a través de una descentralización de la toma de decisiones. En todo caso, estos acuerdos deben ser el resultado de procesos transparentes y que eviten ser controlados por los grupos locales de más poder (agricultores o no).

Sin embargo, estas alternativas son sólo una parte de la posible solución, quizás para las áreas de especial valor natural. El reto se plantea también para amplias zonas agrarias (y forestales) cuya gestión sigue siendo crucial para la regulación hidrológica, la mitigación del cambio climático, la conservación del suelo o la protección de la biodiversidad. Este reto podría abordarse mediante una extensión de los PAA, en la línea de programa inglés ELS –cuya eficacia está aún por demostrar–, o modificando nuevamente el nivel de referencia para hacerlo más exigente. En todo caso, el Estado debe atender no sólo a las condiciones del mercado, sino también a las preocupaciones y valores del conjunto de la sociedad respecto a las expectativas de ésta para con la propiedad de la tierra.

## 7. ALGUNAS IDEAS PARA CONCLUIR

Son numerosas las discusiones que pueden abrirse a partir de las cuestiones abordadas en estas páginas. De ellas, abordamos dos en esta sección final: cómo los enfoques teóricos dominantes llevan implícitamente asociado un discurso muy concreto respecto a los derechos de propiedad sobre la tierra y la necesidad de no asumir un perfil indiferenciado de propietarios de la

tierra cuando se introduce la cuestión de lo que es o no es ‘justo’.

La asignación de los derechos de propiedad y la selección de los instrumentos de intervención pública son un tándem indisoluble, a pesar de los esfuerzos de algunos economistas por obviar dicha relación. En línea con la tradición coasiana, Anderson (2004) rechaza la utilización del término ‘externalidad’, en la medida en que su uso asume implícitamente una determinada asignación de derechos. Así, este autor propone expulsar este término del vocabulario de los economistas, dado que “no añade nada al análisis y puede incluso complicar la solución potencial al asumir un conjunto de derechos de propiedad que no existe [...]. En esencia, el uso de la externalidad hace que parezca que los derechos existen pero que no son protegidos o que dichos derechos deben ser redistribuidos” (p. 451). De esta forma, prosigue Anderson, el trabajo de los economistas debe limitarse a la búsqueda de la solución más eficiente, es decir, aquellos instrumentos de intervención que minimicen los costes de transacción. Como es ampliamente conocido, esta búsqueda de la eficiencia lleva finalmente a muchos economistas a la orilla de los instrumentos de mercado (Ribaud et al., 2010). La preferencia de este planteamiento por las soluciones basadas en la negociación y la contratación favorecen inevitablemente el statu quo, en especial en ausencia de un debate público transparente respecto a cómo juzgar las diferentes opciones posibles. Los impactos ambientales de una gestión inadecuada de la tierra tienden a afectar a un gran número de personas, lo que dificulta que esos afectados puedan organizarse para posicionarse frente a los propietarios.

Dicho de otro modo, nuestro planteamiento aquí es que los instrumentos de mercado (pagos por servicios ambientales, permisos negociables de transformación de terrenos, mercados de compensación, etc.) llevan a asignar de partida los derechos de propiedad sobre las implicaciones ambientales de la gestión de la tierra a los titulares de ésta. De ahí que argumentar la mayor eficiencia de estos instrumentos para las políticas agrarias y ambientales contribuye a apuntalar el statu quo de los derechos de propiedad privados sobre el recurso.

Este enfoque teórico (sobre el concepto de bienes públicos ambientales, eficiencia e instrumentos de mercado), que como hemos visto no es neutral desde el punto de vista de los derechos de propiedad, se ha conver-

tido además en una corriente académica dominante, que ha sido también promovida por las organizaciones de propietarios, respaldada por los argumentos de prestigiosos think-tanks (16) con los que estas organizaciones cooperan y en ocasiones sustentan, y gradualmente adoptada por los responsables políticos. En este sentido, asistimos a una gradual transición desde las políticas inicialmente más agresivas con el statu quo de los propietarios de la tierra (el lanzamiento de la Red Natura 2000 o la Directiva de Nitratos, ambas de inicios de los noventa), hacia un planteamiento más respetuoso por dicha estructura de derechos. Jacobs (2006) argumenta que Europa está evolucionando hacia un modelo de propiedad privada cada vez más fuerte, en parte como consecuencia de los cambios en las políticas, especialmente las agrarias, de la UE.

Los derechos de propiedad, como cualquier otra institución, son una construcción social. Es la sociedad la que crea, reconoce y protege la propiedad, en torno a unos criterios sobre cuya base debe ser evaluada la eficiencia. Unos criterios que deben sustentarse en lo que la sociedad entiende que es legítimo y justo. Uno puede estar de acuerdo (y esto es únicamente una cuestión de creencias y valores) con los propietarios de la tierra cuando éstos esgrimen que no es justo que la provisión de los bienes públicos ambientales se cargue exclusivamente sobre sus espaldas. Aparece así la cuestión de la justicia distributiva y de procedimiento, dos aspectos íntimamente ligados, dado que la distribución desigual de la riqueza se traduce en una desigual capacidad para participar en las decisiones colectivas (Paavola (2004: 61).

Si tomamos en consideración la justicia en nuestro enfoque de cómo abordar la provisión de servicios ambientales, el análisis debe llevarnos más allá de una simple dualidad: sociedad frente a propietarios de la tierra. En efecto, no podemos asumir un conjunto monolítico internamente indiferenciado de propietarios produciendo esos servicios. La cuestión de qué tipo de propietarios tenemos no es, en consecuencia, irrelevante. La ambientalización de las políticas agrarias y territoriales debe abordarse

---

(16) Podemos encontrar tres buenos ejemplos en Cooper et al. (2009) -del Institute for European Environmental Policy (IEEP), RISE Foundation (2009), y Falque (2001) -del International Center for Research on Environmental Issues (ICRED)-. Los dos últimos reciben el apoyo de organizaciones europeas de propietarios de la tierra.

de una forma integrada junto con otras preocupaciones sobre desarrollo rural y planificación del territorio. La cuestión de la justicia distributiva no es únicamente sobre la necesidad o la obligación de remunerar a los propietarios de la tierra que producen los servicios ambientales. Se trata también de considerar el perfil de esos propietarios (pequeños o grandes, residentes rurales o propietarios ausentes) para plantear esa remuneración. Además debe prestarse especial atención, como parte de la justicia de procedimiento, a la capacidad de participación de esos diferentes tipos de propietarios (y sus respectivos grupos de presión) en el proceso de toma de decisiones.

En relación al pago por servicios ambientales (PSA), Muradian et al. (2010: 1207) argumentan que “el enfoque coasiano aboga por estrategias de PSA que reduzcan el número e incrementen el tamaño de los oferentes”, excluyendo de esta forma a los potenciales participantes que afronten mayores costes de transacción, a la vez que defienden que “hay en cambio una mayor necesidad de desarrollar marcos institucionales locales y regionales que puedan enfrentar la complejidad y la diversidad, y que puedan integrar los PSA dentro de los regímenes existentes de desarrollo rural y otros instrumentos de la política para la protección del medio ambiente”, “porque los PSA pueden ser intervenciones multi-objetivo, en las cuales las medidas agregadas de eficiencia no son normalmente la única preocupación”. Cuando consideramos el perfil medio del agricultor que participa en los programas agroambientales, esas otras lecturas de los pagos, y de paso parte de su legitimidad, quedan cuestionadas.

Lo que queda claro de todo este complejo escenario de contextos ambientales, señales de mercado, alternativas institucionales y expectativas de los actores implicados es que se hace necesaria una investigación más integrada (ecológica, económica, social) y que esta investigación ha de desarrollarse en el marco de un debate público abierto e inclusivo. Un debate que huya de planteamientos demasiado simplistas sobre el tratamiento de la propiedad de la tierra, como el que defiende que los bienes públicos ambientales han de ser producidos atendiendo exclusivamente a la eficiencia, por no importa qué tipo de propietarios, para ser remunerados a través de instrumentos de mercado.



## REFERENCIAS

- ALPHANDÉRY, P. y FORTIER, A. (2001): "Can a Territorial Policy be Based on Science Alone? The System for Creating the Natura 2000 Network in France". *Sociologia Ruralis*, 41(3): 311-328.
- ANDERSON, T.L. (2004): "Donning Coase-coloured glasses: a property rights view of natural resource economics". *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 48(3): 445-462.
- BEHNASSI, M. y YAYA, S. (2011): "Land Resource Governance from a Sustainability and Rural Development Perspective". En Behnassi, M., Shahid, S.A. y D'Silva, J. (Eds.): 3-23. *Sustainable Agricultural Development*. Springer.
- BELT H. VAN DER (2008): "The Local Implementation of Nature Policy. Deliberative Democracy or Interest Politics?" En Keulartz, J. and Leistra, G. (Eds.): *Legitimacy in European Nature Conservation Policy: Case Studies in Multi-level Governance*: 227-203. Springer.
- BROMLEY, D.W. (1989): *Economic Interests and Institutions The conceptual foundations of public policy*. Nueva York, Basil Blackwell Inc.
- BROMLEY, D.W. y HODGE, I. (1990): "Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy". *European Review of Agricultural Economics*, 17: 197-214.
- BUCKWELL, A. (2008): "The 21st century land use challenge". *Countryside (a publication of ELO)*, 108: 1-5.
- BUCKWELL, A. (2011): "Land owner and manager's perspective on public goods in agriculture". *EU Rural Review. Public goods and rural development*, 7: 67.
- BUCKWELL, A. (2012): *ELO evaluation of the legislative proposals for CAP reform. Direct payments*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común*. COM(2011) 625/3. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011b): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*. COM(2011) 627/3. Bruselas.
- COOPER, T., HART, K. AND BALDOCK, D. (2009): *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy: London.
- DG AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2010): *Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information*. Report 2010. Bruselas.

- EGGERS, J, METTEPENNINGEN, E. y BECKMANN, V. (2007): "Assessing the Efficiency of Local Action Groups and Auctions for Designing and Implementing Agrienvironmental Measures in the EU - Results from an Expert Survey". *47th Annual Conference of the German Association of Agricultural Economists. Freising/Weißenstephan, Alemania.*
- EGGERTSSON, T. (1990): *Economic behaviour and institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ELDER, J. (2006): "Landcare and ecological modernization in Australia: promoting ecological awareness or economic development?" *Agricultural Economics Review*, 7(1): 35-48
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. COM(2010) 672 final, European Commission, Brussels.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2010): *10 messages for 2010. Agricultural ecosystems*. EEA, Bruselas.
- EUROPEAN LANDOWNERS ORGANISATION (1997): *The Habitats Directive: Natura 2000. Working with landowners: A guide*. EPG 25/97 (Final) ELO, Bruselas.
- EUROPEAN LANDOWNERS ORGANISATION (1999): *Some aspects of property rights in a European context*. EPG 35/97 (Final) ELO, Bruselas.
- EUROPEAN LANDOWNERS ORGANISATION (2010): *The Common Agriculture Policy Post-2013. Full Response to Commissioner Ciolos Consultation*. Bruselas.
- EVANS, N., MORRIS, C. y WINTER, M. (2002): "Conceptualizing agriculture: a critique of post-productivism as the new orthodoxy". *Progress in Human Geography*, 26(3): 313-332.
- FALQUE, M. (2011): "Les droits de propriété au cœur de la protection environnementale". *Sociétal*, 71 : 61-74.
- FRANKS, J. (2010): "Boundary organizations for sustainable land management: The example of Dutch environmental co-operatives". *Ecological Economics*, 70: 283-295.
- FRANKS, J.R. y MCGLOIN, A.M. (2007): "Environmental co-operatives as instruments for delivering across-farm environmental and rural policy objectives: LESSONS FOR THE UK". *Journal of Rural Studies*, 23: 472-489.
- GARRIDO-FERNÁNDEZ, F. (2006): "Los agricultores como actores de la política agroambiental. Un enfoque multidimensional". *Papers* 81: 37-62.

- HANLEY, N., WHITBY, M. y SIMPSON, I. (1999): "Assessing the success of agri-environmental policy in the UK". *Land Use Policy*, 16: 67-80.
- HARVEY, D. (2005): *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.
- HENLE, K., ALARD, D., CLITHEROW, J., COBB, P., FIRBANK, L., KULL, T., MCCracken, D., MORITZ, R.F.A., NIEMELÄ, J., REBANE, M., WASCHER, D., WATT, A. y YOUNG, J. (2008): "Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe - A review". *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 124(1-2): 60-71.
- HODGE, I. (2007): "The governance of rural land in a liberalized world". *Journal of Agricultural Economics*, 58(3): 409-432.
- HODGE, I. (2009): "The further development of agri-environmental schemes: Extending and defending conservation values". EN BROUWER, F. y VAN DER HEIDE, M. (Eds.): *Multifunctional Rural Land Management. Economics and Policies*: 33-52. Earthcan, Londres.
- HODGE, I. y ORTIZ-MIRANDA, D. (2007): "An institutional transactions approach to property-rights adjustment: an application to Spanish agriculture". *Environment and Planning A*, 39: 1735-1751.
- HODGE, I. y READER, M. (2010): "The introduction of Entry Level Stewardship in England: Extension or dilution in agri-environment policy?" *Land Use Policy*, 27(2): 270-282.
- JACOBS, H.M. (2006): *The "Taking" of Europe: Globalizing the American Ideal of Private Property?* Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper.
- LOBLEY, M. y POTTER, C. (2004): "Agricultural change and restructuring: recent evidence from a survey of agricultural households in England". *Journal of Rural Studies*, 20: 499-510.
- LOWE, P., MURDOCH, J., MARSDEN, T., MUNTON, R. y FLYNN, A. (1993): "Regulating the New Rural Spaces: the Uneven Development of Land". *Journal of Rural Studies*, 9(3): 205-222.
- MARSDEN, T. (2010): "Food 2030: Towards a Redefinition of Food? A Commentary on the New United Kingdom Government Food Strategy". *The Political Quarterly*, 81(3): 443-446.
- MATHER, A.S., HILL, G. y NIJNIK, M. (2006): "Post-productivism and rural land use: cul de sac or challenge for theorization?" *Journal of Rural Studies*, 22: 441-455.
- MUNTON, R. (2009): "Rural land ownership in the United Kingdom: Changing patterns and future possibilities for land use". *Land Use Policy*, 26S: S54-S61.
- MURADIAN, R., CORBERA, E., PASCUAL, U., KOSOY, N. y MAY, P.H. (2010): "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for

- understanding payments for environmental services”. *Ecological Economics*, 69: 1202–1208
- OECD (1999): *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective*. Organisation for Economic Co-operation and Development, París.
- ORTIZ-MIRANDA, D. y ESTRUCH-GUITART, V. (2004): “The role of agri-environmental measures in the definition of property rights”. En Van Huylenbroeck, G., Verbeke, W. y Lauwers, L. (Eds): *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets*: 335-348. Elsevier, Amsterdam.
- PAALOVA, J. (2004): “Protected Areas Governance and Justice: Theory and the European Union’s Habitats Directive”. *Environmental Sciences*, 1(1): 59-77
- PAALOVA, J. (2007): “Institutions and environmental governance: A reconceptualization”. *Ecological Economics*, 63(1): 93-103
- PANIAGUA, A. (2001): “Agri-environmental Policy in Spain. The Agenda of Socio-political Developments at the National, Regional and Levels”. *Journal of Rural Studies*, 17: 81-97.
- PASCUAL, U. y CORBERA E. (2011): “Pagos por servicios ambientales: Perspectivas y experiencias innovadoras para la conservación de la naturaleza y el desarrollo rural”. *Revista Española de Estudios Agro-sociales y Pesqueros*, 228: 11-29.
- PHALAN, B., INIAL, M., BALMFORD, A. y GREEN, R. (2011): “Reconciling food production and biodiversity conservation: Land sharing and land sparing compared”. *Science* 333: 1289-1291.
- POWER, A. (2010) “Ecosystem services and agriculture: tradeoffs and synergies”. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365: 2959–2971.
- PRAEGER, K. y VANCLAY, F. (2010): “Landcare in Australia and Germany: comparing structures and policies for community engagement in natural resources management”. *Ecological, Management and Restoration*, 11(3): 187-193.
- PRETTY, J. (2008): “Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence”. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 363: 447–465.
- RIBAUDO, M., GREENE C., HANSEN, L. y HELLERSTEIN, D. (2010): “Ecosystem services from agriculture: Steps for expanding markets”. *Ecological Economics*, 69: 2085-2092.
- RISE FOUNDATION (2009): *Task Force Report on Public Goods from Private Land*. Bruselas.
- SANDERSON, E. W., REDFORD, K.H., VEDDER, A., COPPOLILLO, P.B., y WARD, S.E. (2002): “A conceptual model for conservation planning based on landscape species requirements”. *Landscape and Urban Planning*, 58: 41-56.
- SAUER, A. (2006): “European nature conservation policy: challenges for local implementation in Germany”. En Tress, B., Tress, G., Fry, G. y Opdam, P. (Eds.): *From landscape research to landscape planning*: 173-190. Springer.

- SCHMID, A.A. (2004): *Conflict and Cooperation. Institutional and Behavioural Economics*. Oxford, Blackwell.
- SCHRIJVER, R., RUDRUM, D., DIEMONT, H. y DE KOEIJER, T. (2009): "Compensation or Conservation Payments for Farmers? Exploring the Opportunities for Agri-Environmental Schemes in The Netherlands". En Broower, F. y VAN DER HEIDE, C.M. (Eds.): *Multifunctional Rural Land Management. Economics and Policies*: 169-186. Earthscan, Londres.
- TANGERMANN, S. (2011): *Direct Payments in the CAP post 2013*. Directorate General for Internal Policies. Parlamento Europeo, Bruselas.
- WALFORD, N. (2003): "Productivism is allegedly dead, long live productivism. Evidence of continued productivist attitudes and decision-making in South-East England". *Journal of Rural Studies*, 19: 491-502.
- WEBER, N. y CHRISTOPHERSEN, T. (2002): "The influence of non-governmental organisations on the creation of Natura 2000 during the European Policy process". *Forest Policy and Economics*, 4: 1-12.
- WIEBE, K.D. y MEINZEN-DICK, R. (1998): "Property rights as policy tools for sustainable development". *Land Use Policy* 15(3), 203-215.
- WILLIS, K., BENSON, J. y SAUNDERS, C. (1988): "The impact of agricultural policy on the costs of nature conservation". *Land Economics* 64(2): 147-157.
- WILSON, G.A. (1995) "German Agri-Environmental Schemes-II. The MEKA Programme in Baden-Württemberg". *Journal of Rural Studies*, 11(2): 149-159.
- WILSON, G.A. (2001): "From productivism to post-productivism... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European Agriculture". *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26: 77-102.
- WINTER, M. y LOBLEY, M. (2010): "Conclusions: The Emerging Contours of the New Land Debate". En Winter, M. y Loblely, M. (Eds.): *What is the Land for? The Food, Fuel and Climate Debate*: 319-330. Earthscan, Londres.

## RESUMEN

### **Entre la propiedad agraria y la ambiental: El debate respecto a los derechos de propiedad de la tierra**

Este artículo aborda cómo la progresiva integración de las consideraciones ambientales en las políticas agrarias conlleva la reconfiguración de los derechos de propiedad sobre la tierra. En este sentido, el artículo plantea cómo los propietarios de la tierra han encontrado en dicho proceso una nueva fuente de legitimidad para la defensa del statu quo de la propiedad. Un recorrido por algunas de las políticas agrarias y ambientales de más relevancia en la Unión Europea (los programas agroambientales, el pago único de la PAC, o la evolución de la Red Natura 2000) nos permite profundizar en los argumentos que apuntan en dicha dirección. De igual manera, algunos casos donde esta creciente integración ambiental se ha producido de forma más territorializada y participativa, muestran también el peso de los actores agrarios y la propiedad de la tierra en el resultado final. El artículo concluye defendiendo la necesidad de considerar los aspectos de justicia distributiva y de procedimiento, especialmente en el nuevo contexto agro-alimentario global.

**PALABRAS CLAVE:** derechos de propiedad, gobernanza, medio ambiente, propietarios de la tierra, políticas agrarias, programas agro-ambientales.

## SUMMARY

### **Between agrarian and environmental property: The debate about land property rights**

This article tackles how the gradual integration of environmental concerns into agricultural policies leads to reshape land property rights. In this regard, the paper argues that landholders have found in that process a source legitimacy to defend the status quo of private property. An overview of relevant EU policies (agri-environmental schemes, Single Farm Payment and Natura 2000 Network) allows to deepen into the arguments pointing out in that direction. In the same sense, other examples of a more territorial and participatory agri-environmental integration also show the weight of farming community and property holders' interests in the final outcome. The paper concludes defending the need to integrate distributive and procedural justice, particularly in the new global agri-food context.

**KEY WORDS:** property rights, governance, environment, landholders, agricultural policies, agri-environmental schemes.

# Abandono e infrautilización del suelo agrario en la Cornisa Cantábrica: El caso del País Vasco

JUAN RAMÓN MURUA (\*)

INMACULADA ASTORKIZA (\*)

BEGOÑA EGUIA (\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

La tierra constituye uno de los recursos naturales renovables más preciados debido a que es el soporte de gran parte de las actividades humanas. Dada la costosa, si no imposible, reversibilidad del suelo tras cierto tipo de usos y debido a su carácter de recurso finito, se asigna un valor estratégico a su conservación bien sea para fines agropecuarios y forestales, paisajísticos-recreativos o de conservación de la naturaleza y de la biodiversidad. Con ese fin se establecen regulaciones de uso y reservas de suelo cuya extensión y magnitud no siempre se apoyan en criterios objetivos adecuadamente justificados.

---

(\*) Profesores Titulares del Departamento de Economía Aplicada V de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU).

*El trabajo presentado se ha beneficiado del apoyo parcial de los siguientes Proyectos de Investigación: EHU 09/20 de la Universidad del País Vasco y RTA2010-00109-04-01 de INIA.*

Nuestro agradecimiento a R. Pérez de San Román de IKT por su diligencia en la aportación de datos; también a Q. Ónega y E. Corbello por facilitar la información referida a Galicia.

Agradecemos las interesantes sugerencias de dos revisores anónimos. Cualquier posible error es responsabilidad exclusiva de los autores.

---

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 231, 2012 (63-91).

*Recibido diciembre 2011. Revisión final aceptada marzo 2012*

Cuando menos hay dos aspectos que inciden de forma clara en la utilización del suelo:

- a) Los fines productivos, siendo los agropecuarios y forestales los que absorben una gran parte del territorio (medio rural).
- b) La distribución de la población en el territorio y tipo de hábitat con sus correspondientes necesidades de vivienda, infraestructuras, etc.

Estos dos aspectos interrelacionados influyen en los usos del suelo aumentando la presión en aquellas zonas que atraen población y disminuyéndola en las zonas que la pierden.

El proceso de desagrarización, visible principalmente en los países industrializados, no sólo se manifiesta en una pérdida gradual de peso económico del sector primario, reflejada en su decreciente contribución al PIB o en la reducción de la población ocupada en el sector, sino también en el progresivo abandono e infrutilización de tierras marginales dedicadas a actividades agropecuarias.

Aunque el proceso de ajuste y retroceso de la actividad agropecuaria no es nuevo, diversos autores mantienen la hipótesis de que el abandono de tierras se manifiesta de distinta forma en unas zonas agrarias u otras, dependiendo de su especialización productiva y de sus estructuras agrarias. En España el fenómeno del abandono presenta características diferenciales entre las zonas de vocación agrícola y las de vocación y tradición ganadera. En éstas últimas el abandono del suelo agrario se presenta, al menos en sus estadios iniciales, oculto bajo formas de infrutilización del mismo, entendiendo por tal, la de tierras dedicadas a praderas y pastizales con bajo nivel de aprovechamiento, alto riesgo de degradación y de pérdida de valor.

En algunas zonas ganaderas, como la Cornisa Cantábrica, el cese o semicese de las explotaciones ganaderas no tiene una traducción inmediata y directa en abandono de la tierra que manejan (praderas y pastos), pues, a menudo, ésta se sigue utilizando pero a un nivel cuasi-testimonial o marginal (denominadas "*vacas jardineras*" en la literatura). Se trata de una práctica bastante habitual en ciertas zonas debido a que por diversos motivos el ganadero no quiere desprenderse de las tierras, o tal vez no encuentra quien las explote; sólo unos pocos consiguen arrendarlas o



venderlas a otras explotaciones colindantes o próximas a la explotación ganadera, siendo escasa la demanda de tierra para nuevas incorporaciones de foráneos a la actividad.

Aunque esa práctica pudiera interpretarse como un proceso de extensificación, puesto que como resultado de ella soportan menos unidades ganaderas por unidad de superficie, en realidad no se trata de un cambio deseado del modelo productivo, sino consecuencia de la reducción del capital vivo o ganadero manteniendo el capital territorial.

Tal y como señalan Keenleyside y Tucker (2010), el abandono en algunos casos se manifiesta como un proceso gradual que comienza con la reducción de la intensificación de la actividad y su marginalización progresiva hasta el total abandono de la explotación de la tierra.

Algunos estudios recientes (Renwik et al. 2011) concluyen que el impacto de las futuras reformas de la PAC será muy desigual pero será mayor en las tierras de uso ganadero (pastos) que en las cultivables; en relación a España, señalan a las comunidades de la Cornisa Cantábrica (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) entre las que sufrirán mayor impacto en términos de reducción de la Superficie Agrícola Utilizada (SAU) con retrocesos estimados entre el 15-20 % (en Asturias el impacto sería incluso superior al 20%) (1).

Aunque no se dispone de datos directos precisos (2), algunos indicadores indirectos apuntan a que una parte importante de la SAU de la Cornisa Cantábrica hasta la zona Norte de Navarra se encuentra en situación de infrautilización de distinto grado. Además, existe la percepción de que la transformación de ganadería de leche a la de carne es, en muchos casos, el paso previo al abandono total de la actividad ganadera. La aplicación del programa de cese anticipado en la actividad agraria ha tenido una importancia relativa mayor en las Comunidades Autónomas de la Cornisa Cantábrica y Navarra, donde se concentra un gran parte de la producción lechera española y donde predominan pequeñas explotaciones de carácter familiar.

---

(1) El efecto combinado de la reforma de la PAC y la crisis económica pudiera tener efectos no previsibles en otras circunstancias sociales y económicas.

(2) Las encuestas y estadísticas habituales no consideran explícitamente la circunstancia de infrautilización, de ahí que se carezca de información precisa y actualizada.

Existe coincidencia en considerar el fenómeno del abandono de suelo agrario como fenómeno complejo; la comprensión de sus causas y evolución recomienda considerar tanto las condiciones físicas del entorno como la orientación productiva dominante, sin olvidarse de las condiciones sociales y económicas generales, así como los condicionantes de política agraria bajo los cuales se desenvuelve la actividad agropecuaria y forestal.

El análisis realizado presenta un enfoque en cierto modo novedoso por cuanto amplía la casuística del abandono a la “infrautilización” del suelo agrario y lo liga a la especialización productiva y con ello a aquellos ámbitos territoriales donde se concentran dichas producciones. Así mismo, dada la complementariedad existente entre actividad agropecuaria y forestal en algunas regiones, se evalúa su posible viabilidad como alternativa al abandono agrario. En ese sentido, la elección de la Cornisa Cantábrica tiene el interés de analizar el fenómeno del abandono en un área geográfica donde se manifiesta con características diferenciadas aunque coincidentes en algunos aspectos con las de otras zonas ganaderas de España o de la propia UE.

El artículo está organizado del siguiente modo: la sección 2 aborda la definición de abandono y sus diversas formas, así como sus causas y determinantes; la sección 3 trata la importancia del fenómeno del abandono; la sección cuarta se ocupa del fenómeno del abandono en la Cornisa Cantábrica y particularmente en el País Vasco; la sección 5 discute posibles escenarios relacionados con el abandono de tierras y las posibles orientaciones de la reforma de la PAC y sus consecuencias.

## **2. EL ABANDONO DE SUELO AGRARIO: DEFINICIÓN, FACTORES DETERMINANTES Y PROBLEMAS ANALÍTICOS**

No existe una definición universalmente aceptada sobre el abandono de tierras agrícolas; aunque la mayoría de ellas consideran que la tierra ha sido abandonada cuando desaparecen sus funciones agrícolas.

La literatura trata el abandono desde dos aproximaciones: la primera considera que la tierra ha sido abandonada cuando deja de ser cultivada o utilizada por los agricultores y la segunda lo considera como un proceso dinámico y continuo que comienza manifestándose a través de un proceso

de extensificación de las prácticas y una menor utilización de la tierra hasta llegar finalmente a su abandono total, es lo que en la literatura se ha dado en denominar *semiabandono o abandono oculto* (Keenleyside y Tucker, 2010).

La primera aproximación al abandono es relativamente más fácil de medir y analizar, mientras que la utilización de la segunda aproximación tiene como inconveniente que las distintas tipologías y estadios de subexplotación de la tierra son difíciles de diferenciar entre sí.

Las investigaciones relativas a los cambios de uso de la tierra y al abandono agrario han sido llevadas a cabo desde el campo de las ciencias naturales y la geografía, así como desde el de la economía. Los primeros han llevado a cabo análisis espaciales con fines agro-ambientales que dan cuenta de los cambios en la cubierta natural y en la tierra sin internarse demasiado en la comprensión de los procesos de toma de decisión económicos de los agricultores que subyacen a dichos cambios. Como reflejo de este hecho tenemos que la definición de abandono de tierras agrícolas adoptada por algunos países esté basada exclusivamente en criterios cualitativos como la descripción de las condiciones de la tierra y de su cubierta vegetal, o cuantitativos como el número de años sin ser cultivados o pastados (mínimo 5 años) en otros.

En cambio, desde el campo de la economía se han priorizado los estudios relativos a los procesos económicos y sociales subyacentes a los cambios de uso entre los que se halla el abandono. Sus modelos están orientados a identificar las relaciones de causalidad entre las decisiones de los agricultores, las políticas agrarias y los cambios de uso de la tierra resultantes.

Los factores que determinan el riesgo de abandono según Pointereau et al (2008) son de tipo *geográfico* (pendiente pronunciada, distancia de la explotación a las parcelas, difícil accesibilidad, pequeña base territorial, presión urbana), *agro-ecológico* (suelos pobres, pastos de montaña, pequeño tamaño de las parcelas), *demográfico* (descenso en la densidad y crecimiento de la población y descenso del número de agricultores y trabajadores), *socio-económico* (costes elevados y bajo potencial de rendimiento, elevada proporción de agricultores en edad próxima a la jubilación sin sucesión, dificultades en la transmisión de la explotación

en herencia, pequeñas explotaciones, descenso del número de cabezas de ganado, bajos precios de la tierra, empleos no agrarios, otros factores institucionales) y *de respuesta a políticas agrarias nacionales y europeas* (desacoplamiento de los pagos directos de la producción, eliminación de las cuotas de leche, problemas de renovación de los contratos agro-ambientales después de 5 años de duración).

Aunque la literatura sugiere que el abandono de las tierras de cultivo se produce principalmente en zonas marginales y de montaña, algunos autores como Hatna y Bakker (2011) sostienen que el fenómeno del abandono es más complejo. Sus resultados muestran que, mientras la expansión de la superficie cultivada se da casi siempre en las mejores tierras (orografía plana y suelos profundos), el abandono no se da únicamente en zonas marginales de características desfavorables, sino también en zonas de alta actividad económica cercanas a redes de carreteras. De forma que las superficies cultivadas ubicadas en zonas pobladas, con buena accesibilidad a los mercados y oportunidades económicas están asociadas a una alta probabilidad estadística para la materialización tanto de procesos de abandono como de expansión (Aldanondo, 2009).

En línea con los resultados anteriores, también se observa que el modelo de urbanización dispersa seguido en los suelos rústicos de algunos municipios, especialmente en los costeros por el desarrollo turístico y de segundas residencias, ejerce una notable presión sobre los usos agrarios de los mismos. Las expectativas de aumento de valor de las tierras constituyen otra causa importante para el cese de la actividad agraria e incluso para el abandono de tierras agrícolas en esas zonas.

Recientemente se han desarrollado modelos para estudiar los cambios en el uso de la tierra a nivel de la UE que realizan proyecciones sobre el abandono de tierra agrícola en distintos escenarios futuros. La mayoría de estos modelos han sido desarrollados desde las dos aproximaciones arriba mencionadas, es decir la de las ciencias naturales y la geografía por un lado, y la de la economía por otro. La primera de ellas enfocada a aspectos agro-medioambientales relacionados con los cambios en la cubierta vegetal del suelo utiliza distintas versiones del modelo CLUE (Conversion of Land Use and its Effects) entre las que cabe resaltar el modelo dinámico Dyna-CLUE. La segunda de ellas orientada a analizar

la gestión (escenarios de reforma de la política agraria común) utiliza el modelo CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact Assessment) con su componente adicional de escalado espacial CAPRI-Spat, y su variante CAPRI-RD para la dimensión de desarrollo rural.

Las diferencias conceptuales de estos modelos los han llevado a emplear distintas fuentes de datos; así la familia de modelos agro-ambientales CLUE usa la información derivada de la fotointerpretación de las imágenes de satélite de Corine Land Cover (CLC) de los años 1990, 2000 y 2006 como fuente primaria de datos; mientras que la familia de modelos CAPRI utiliza como inputs primarios las estadísticas agrarias regionales basadas en declaraciones de los agricultores tales como el Censo Agrario, las tres Encuestas de Estructuras Agrarias para el período intercensal y los datos de la Red Contable Agraria. Como consecuencia de la diferente naturaleza de las bases de datos utilizadas por ambos tipos de modelos –*imágenes de satélite y declaraciones recogidas por las estadísticas*– la Superficie Agrícola Utilizada (SAU) obtenida por ambas vías raramente coincide.

Este hecho no es ajeno a las dificultades de fotointerpretación de imágenes que presenta Corine al tratar de diferenciar la tierra abandonada, de la tierra en barbecho y del set-aside; así como de imágenes de prados y pastizales temporales, permanentes, naturales o abandonados. Pero las estadísticas agrarias regionales en que se basan los modelos de tipo económico también presentan problemas para relacionar el cese de actividad de las explotaciones ganaderas con el abandono de las tierras que lo soportan, ya que el cese de la actividad ganadera rara vez se refleja como retroceso de la SAU ni se contabiliza en las estadísticas agrarias como tal (el cese de la actividad ganadera no implica necesariamente abandono de la tierra). La razón de ello estriba en que los titulares de la tierra normalmente procuran mantener la tierras de pastos en buen estado de conservación llevando a cabo unas labores mínimas que a menudo se complementan con el mantenimiento de algunas unidades ganaderas con fines de limpieza y conservación (“vacas jardineras”), a pesar de los escasos o nulos ingresos que ello les reporta. De manera que, al menos en sus estadios iniciales, el abandono queda enmascarado en las estadísticas en lo que pudiéramos considerar subexplotación de la tierra (*semiabandono o abandono oculto*).

La única forma de acercarse a esas situaciones de abandono e infrautilización de la SAU es a través de costosas inspecciones in situ o a través de métodos indirectos que analizan la evolución del empleo agrario, del número de explotaciones y de la cabaña ganadera. La evolución del número de explotaciones agrarias y del empleo pueden servir como indicios de abandono pero a pesar de su posible correlación con el abandono, en realidad no constituyen indicadores suficientemente fiables de lo que ocurre con el uso de la tierra, pues la caída del número de explotaciones agrarias o del empleo no necesariamente implican abandono de tierras. Sin embargo, en zonas de fuerte especialización ganadera la evolución de la cabaña, asumiendo que en el corto plazo la SAU en su vertiente física se mantiene relativamente estable, nos acerca más fielmente al grado de utilización de la tierra a nivel agregado (susceptible de desagregación a nivel municipal, comarcal, etc.), con la ventaja de constituir una aproximación relativamente sencilla, económica y ajustable en el tiempo a través de los datos de las campañas de saneamiento ganadero.

El fenómeno de la infrautilización de la tierra es habitual en las regiones de vocación y tradición ganadera que han experimentado un retroceso en sus cabañas. La SAU ganadera, particularmente las tierras de pastos y praderas, no siempre es apta para otros usos agrarios; por tanto la movilidad de la tierra, salvo excepciones, se limita al marco de la propia actividad ganadera y está condicionada a la existencia de explotaciones ganaderas en disposición de utilizar la nueva tierra disponible.

Esta restricción productiva, que limita las opciones productivas de las zonas de vocación ganadera dominante, tampoco sirve para facilitar la transferencia de tierras entre explotaciones de la misma orientación productiva. De hecho, en una misma zona o comarca pueden convivir explotaciones altamente intensivas como opción productiva -aunque tal vez impuesta por la dificultad de aumentar la base territorial-, junto a explotaciones con muy bajas cargas ganaderas, debido bien a la decisión del titular de retener la tierra, o bien a la dificultad de que la oferta se adecúe a la demanda local de tierra.

Estas bajas densidades o cargas ganaderas podrían ser resultado de estrategias de extensificación deliberadas, sin embargo, teniendo en cuenta las restricciones existentes y la escasa movilidad de tierras, las mismas son, en muchos

casos, consecuencia de ajustar el nivel de actividad reduciendo el número de unidades ganaderas pero manteniendo total o parcialmente la base territorial o SAU, con lo cual se produce una subexplotación de la tierra.

Las leyes de protección del suelo agrario recientemente aprobadas por las comunidades de la Cornisa Cantábrica -desde Galicia hasta el País Vasco- y la creación de bancos de tierras y oficinas de intermediación son reflejo de la preocupación que genera la situación sobre utilización de la tierra y las rigideces existentes en cuanto a su movilidad. El objetivo principal de estos bancos de tierras y oficinas de intermediación consiste en dinamizar el mercado de la tierra y favorecer su movilidad. A través de ellos se pretende mitigar los efectos adversos de la infrautilización/abandono por un lado y por otro “liberar” tierras que permitan la ampliación de la base territorial de aquellas explotaciones que lo requieran. No obstante, dado el enfoque con el que han nacido y las funciones que les han sido asignadas, son evidentes las dificultades para alcanzar los objetivos propuestos, en algunos casos debido a que los propietarios de la tierra son reacios a desprenderse de ella (3) y en otros, aun habiendo candidatos, a causa la dificultad de conciliar oferta y demanda de tierras debido a su localización, etc.

Los resultados alcanzados por los bancos de tierras y oficinas de intermediación existentes son aún modestos debido en primer lugar a las dificultades que encierra la tarea asignada y en segundo lugar a que se trata de iniciativas de reciente implantación y corta trayectoria.

### 3. TRASCENDENCIA DEL FENÓMENO DE ABANDONO DE SUELO AGRARIO

El abandono y retroceso del suelo agrario es un fenómeno que arranca tiempo atrás, coincidiendo en buena medida con el declive de la sociedad rural y el tránsito hacia la sociedad industrial y urbana. Abundando en las causas históricas del abandono Baudry (1991) señala que el mismo se produce por la interacción de condicionantes del entorno físico, cambios sociales e introducción de nuevas técnicas. El desarrollo de la mecanización ha jugado un papel importante en relación al abandono de superfi-

---

(3) En muchos casos la tierra es para ellos algo más que un recurso productivo.

cies dedicadas a fines agro-ganaderos dado que las tierras de difícil acceso o menos aptas para la mecanización, debido a la orografía o incluso a su fragmentación, eran más fácilmente abandonadas o en todo caso destinadas a la reforestación comercial o espontánea. No obstante, si bien la reforestación absorbió buena parte de las tierras marginales en el siglo pasado, en el último cuarto de siglo no ha tenido gran protagonismo en la ocupación de tierras abandonadas.

Por lo que respecta al fenómeno del abandono de tierras agrarias en la UE, la situación cambia sensiblemente de unos países a otros (Pointereau et al., 2008; Compés y García, 2009; Keenleyside y Tucker, 2010), e incluso de unas regiones a otras, puesto que mientras en algunos casos parece cuantitativamente importante, en otros no lo es tanto. Estas diferencias pueden obedecer, en parte, a la heterogeneidad de criterios estadísticos utilizados debido a que el abandono no se define de la misma forma en todos los países

A pesar de la falta de coincidencia entre las distintas fuentes (4), se acepta que el abandono de tierras agrarias es un fenómeno heterogéneo de notable importancia. Así por lo que respecta a España, y apoyado en datos de Eurostat para el período 1973-2005, Pointereau et al. (2008) apuntan una pérdida anual de 0,9 % de la SAU, lo cual supone para el período considerado una pérdida de nada menos que el 29% de la SAU. No obstante, los mismos autores, al margen de la tendencia señalada, observan un aumento de la SAU del 6% para el período intercensal 1989-1999, aumento atribuido a la expansión del olivar y de la superficie de pastos permanentes.

De acuerdo al Anuario de Estadística Agraria en el período 1990-2009 la SAU retrocede un 11%, debido fundamentalmente al retroceso de tierras de cultivo, mientras que la superficie de praderas y pastizales se mantiene estable.

Por lo que respecta a las superficies con riesgo de abandono, Pointereau et al. (2008) y Renwik et al. (2011) estiman que una parte importante de la SAU española se encuentra bajo importante riesgo de abandono, estando las CCAA de la Cornisa Cantábrica entre las más afectadas por el mismo.

---

(4) Referido a la evolución de superficies de cultivo en España los datos reportados por el Anuario Estadístico, ESYRCE y FEAGA para la pasada década no eran coincidentes.



Con carácter general, las zonas de Europa occidental donde el abandono de tierras ha tenido mayor incidencia son las zonas de montaña y áreas desfavorecidas; aunque como se ha apuntado ya el abandono es un fenómeno complejo que obedece a causas variadas e incluso locales en ocasiones.

Uno de los posibles factores podría ser la propia aplicación de la PAC por sus conocidos efectos territoriales desiguales. El desigual grado de apoyo dispensado por la PAC a las distintas producciones, y con ello a las distintas regiones de acuerdo a su especialización productiva, ha podido ejercer una influencia notable en lo que respecta al apoyo y mantenimiento de unas u otras producciones y con ello a la utilización o abandono del suelo agrario vinculado a dichas producciones.

Desde la reforma Mc Sharry (1992), y principalmente después de la reforma intermedia de 2003, la PAC se esfuerza aparentemente en servir mejor a los objetivos de sostenibilidad y desarrollo rural, introduciendo junto al criterio de desacoplamiento, los de condicionalidad y buenas prácticas agrarias. No obstante, referido a zonas de cereal de secano en España algunos estudios (Oñate et al., 2007) plantean que con los nuevos sistemas de apoyo (desacoplamiento total o parcial) introducidos por la última reforma, el cese total de la actividad puede contemplarse entre las repuestas racionales del agricultor, extendiendo el barbecho a las tierras cultivables o en su caso cediendo las tierras en alquiler.

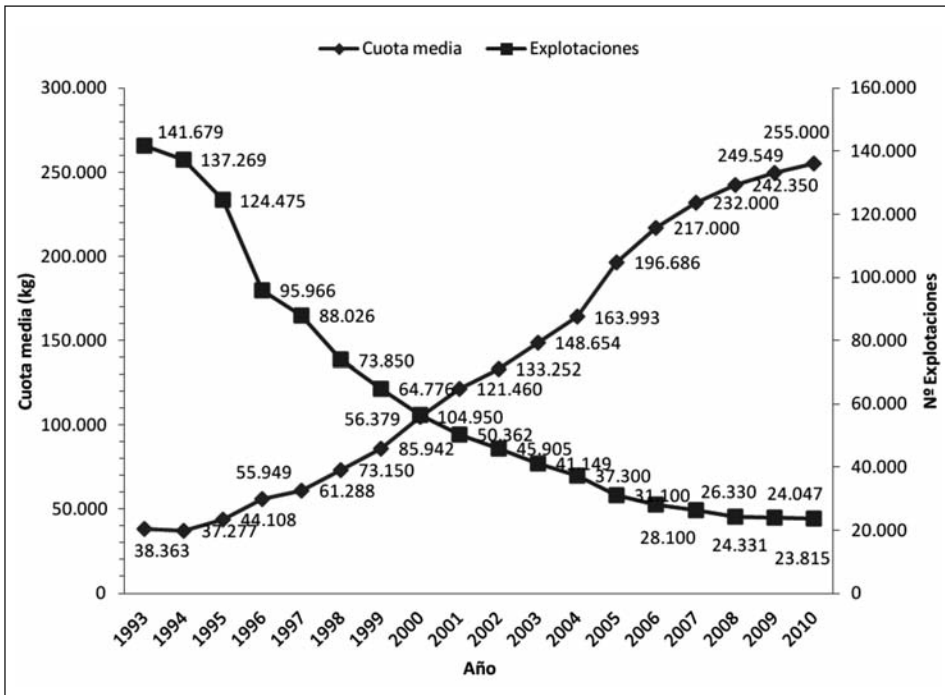
Diversas investigaciones que han estudiado para distintos períodos y con metodologías diferenciadas la distribución sectorial y territorial del apoyo público a la agricultura española (Arango, 1995; Murua et al., 1996; OAPA, 2008; Andrés y García, 2008) han puesto de manifiesto, con matices, la existencia de desequilibrios sectoriales y territoriales en el nivel de apoyo público recibido. Además, tras las últimas reformas se detecta la utilización de instrumentos de política diferenciados a nivel nacional y regional (Andrés y García, 2008). La razón de esos desequilibrios en el apoyo recibido no es otra que el distinto tratamiento dispensado por la PAC a las distintas producciones (MARM, 2009), lo cual en última instancia, dependiendo de la especialización productiva regional, se traduce en menor apoyo a los productores (bien sea por unidad de trabajo o tal vez por unidad de superficie) y a nivel regional, resultando favorecidas (o penalizadas) unas regiones frente a otras. La Cornisa Cantábrica, junto

con el área mediterránea, resulta generalmente menos favorecida (OAPA, 2010) debido principalmente a que su especialización productiva dominante (vacuno de leche) está menos apoyada. Hecho que, a la postre, puede traducirse en un mayor riesgo y tendencia al abandono en dicha actividad productiva.

Tal como señala Calcedo Ordóñez (2002) la reestructuración del sector lácteo español ya venía produciéndose incluso desde antes de la integración de España en la CEE; según sus datos, en el período 1971-1983 el número de explotaciones lecheras se redujo al ritmo del 6,5 % anual, cuando el conjunto de las explotaciones descendía a un tasa anual del 0,7 %, indicando que la reestructuración del sector lácteo ya era más rápida e intensa. Tras la integración en la CEE el proceso de reestructuración continuó, de manera que en el periodo 1980-2000 el número de explotaciones lecheras españolas se redujo un 80% (4% anual aproximadamente).

Figura 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES LECHERAS Y DE SU CUOTA LÁCTEA MEDIA EN ESPAÑA



Fuente: MARM

Según indica Calcedo Ordóñez (2009), en los períodos de cuotas 1997-1998 a 2007-2008 el abandono de explotaciones lecheras españolas se acentúa hasta alcanzar el 16% anual; en algunas de las CCAA de la Cornisa Cantábrica el descenso es superior a la media nacional (País Vasco y Asturias 21,5% y 17,9%, respectivamente, frente a Cantabria 14,7% y Galicia 15,4%). Señala este autor que la cuota lechera española (y con ello la ganadería vacuna) se mantiene muy regionalizada conformando las cuatro CCAA de la Cornisa Cantábrica el núcleo duro de la producción lechera española (61% de la cabaña lechera) con Galicia a la cabeza (40% de la cabaña lechera).

#### 4. EL FENÓMENO DEL ABANDONO EN LA CORNISA CANTÁBRICA

La Cornisa Cantábrica zona tradicionalmente ganadera, basada en pequeñas explotaciones familiares y donde otras alternativas productivas tienen posibilidades limitadas, constituye una región agroganadera donde se vive un proceso de reestructuración ininterrumpido desde hace varias décadas.

Las explotaciones ganaderas de vacuno constituyen el núcleo de la agricultura de la Cornisa tanto en términos socio-económicos como de ocupación del territorio. El peso del sector vacuno en la producción agraria es más acusado en Cantabria y Asturias, y menor en Galicia y País Vasco.

Según Sineiro et al. (2006), el sector ganadero de las comunidades más occidentales de la Cornisa ha experimentado un proceso de ajuste que ha llevado a la desaparición del 75% de las explotaciones desde comienzo de los sesenta, con un ritmo que se ha ido intensificando a lo largo del tiempo. El ajuste ha estado muy vinculado al tamaño de la explotación y a su viabilidad económica. El abandono se ha centrado en las explotaciones de menor tamaño, mientras ha aumentado el número de explotaciones de más tamaño, sobre todo en cuanto a dimensión media de sus rebaños y en menor medida en cuanto a su superficie.

En cuanto a las causas del abandono, Sineiro et al. (2006) identifican como principales las causas demográficas, tales como el envejecimiento de los titulares y la falta de sucesión; seguidas por las causas económicas,

entre las que cabe citar el deterioro de los márgenes unitarios y la insuficiencia de las ayudas establecidas por la PAC.

En algunas zonas ganaderas el cese de las explotaciones no siempre se traduce directa e inmediatamente en el abandono de la tierra que manejan, pues, al menos en sus estadios iniciales, ésta sigue siendo utilizada por algunas unidades de ganado con fines productivos aunque también de limpieza y mantenimiento de praderas, con un nivel de aprovechamiento bajo e incluso testimonial en ocasiones. Este tipo de infrautilización puede ser equívocamente interpretado como un cambio hacia modos de producción extensificados de la actividad ganadera al haber menos cabezas por unidad de superficie, en vez de lo que en realidad es, una respuesta de semiabandono en la que se ajusta el capital ganadero pero manteniendo inalterada la base territorial de la explotación.

Dado que como se ha indicado ya no se dispone de indicadores directos que precisen el grado y amplitud de utilización/infrautilización de la SAU, su cuantificación y localización exige apoyarnos en indicadores indirectos como la densidad o carga ganadera principalmente (evolución de la cabaña ganadera y la tierra).

Los datos del Anuario de Estadística Agraria para el período 1996-2009 y referidos al conjunto de la Cornisa Cantábrica, indican que la SAU aumenta ligeramente a una tasa anual del 0,8 %. Sin embargo, por lo que respecta a Galicia la existencia de distintas fuentes con tratamientos de datos no coincidentes arrojan resultados distintos sobre la evolución de la SAU, lo cual introduce cierta confusión (5).

Por lo que respecta al País Vasco, su SAU presenta una evolución un tanto errática en el periodo 1989-2009, ya que en el primer período intercensal 1989-1999 la SAU aumenta un 14% para disminuir bruscamente (25%) en el último período 1999-2009, llegando a ser un 15% inferior al nivel existente en 1989 (6).

---

(5) Corbelle y Crecente (2009) han realizado un ejercicio de homogenización de datos de distintas fuentes a fin de disponer de resultados consistentes; así según estos autores la SAU se mantiene relativamente estable hasta 1990 con cerca de 775.000 has (no consideran pastizales por estar sujetos a diferentes interpretaciones, según indican) y después de una caída brusca a principios del año 2000 se sitúa en 700.000 has.

(6) Parece que pudiera tratarse de algún error censal si bien los servicios de estadística tampoco ofrecen una explicación consistente a la caída de la SAU del año 2009

En relación a la forestación de tierras agrícolas, en el marco del programa comunitario de reforestación de tierras agrícolas (R. UE2080/92) se reforestaron cerca de 135.000 has en el período 1994-2007 [la gran mayoría (88 %) en Galicia y País Vasco], cifra que representa cerca del 20% del programa de reforestación español (Anuario de Estadística Forestal 2007).

#### 4.1. El caso del País Vasco

El declive del sector agrario en el País Vasco ha sido muy profundo como revela la evolución de la población ocupada en el sector, que en el período 1985-2009 ha visto desaparecer tres de cada cuatro empleos. Ello indica que tras la incorporación a la CEE su sector agrario siguió inmerso en un profundo reajuste a pesar de que el gran trasvase campo-ciudad-industria ya se había producido antes de esa fecha. En ese período que engloba la última fase de crecimiento económico (desde mediados de la década de los 90), se dieron importantes oportunidades de empleo en el resto de los sectores de la economía, lo cual evidentemente estimuló el abandono de la actividad agraria.

Figura 2

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO (1985-2009)



Fuente: Eustat

#### 4.1.1. *Retroceso de la actividad agroganadera*

Desde el punto de vista de la producción agropecuaria el País Vasco se divide en dos áreas geográficas con distintas especializaciones productivas: la vertiente cantábrica (Guipúzcoa, Bizkaia y el norte de Álava) donde se ha dado una importante especialización ganadera (ganado vacuno de leche y carne principalmente) con actividad forestal complementaria; y la vertiente mediterránea (sur de Álava) de orientación agrícola, (cereales, tubérculos y viñedo principalmente).

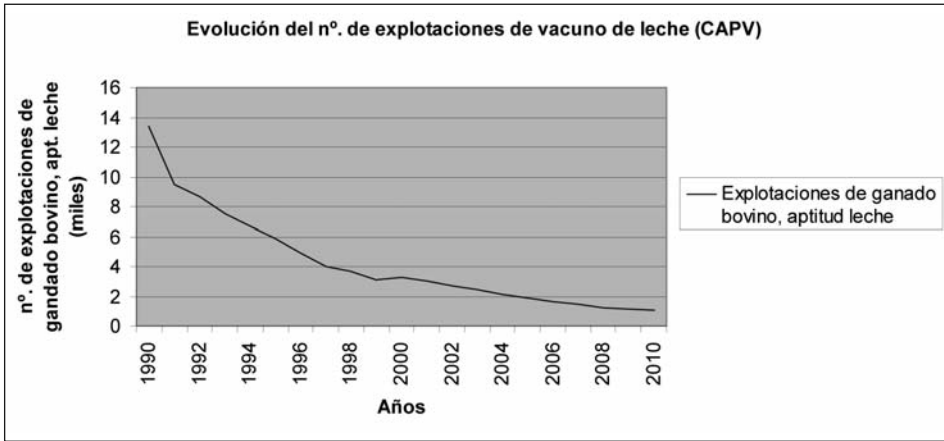
Aunque el fenómeno del retroceso de la actividad agropecuaria ha sido bastante general, la especialización productiva ha determinado, en parte, el grado de utilización o abandono de suelo agrario; la zona de tradición agrícola (vertiente mediterránea) comparativamente aparece menos afectada por el riesgo de abandono que la zona de tradición ganadera. La superficie de cultivo de cereales se mantiene relativamente estable, mientras que la superficie de viñedos ha crecido significativamente.

La zona cantábrica, por el contrario, más afectada por el retroceso del subsector ganadero, ha experimentado una notable caída de la cabaña y de las cargas ganaderas, provocando una importante infrautilización de la SAU, entendida la infrautilización de la SAU en los términos indicados al comienzo de este artículo.

El progresivo abandono de la actividad lechera por parte de un gran número de ganaderos, ha ido seguido en muchos casos de su reconversión a vacuno de carne que requiere menor dedicación y es menos exigente. El número de explotaciones lecheras se ha reducido radicalmente, de las cerca de 14.000 explotaciones lecheras de 1990 ha pasado a las menos de 600 actuales (el 60% de ellas con una cuota inferior a 150.000 kg). Actualmente un número reducido de explotaciones lecheras concentra el grueso de la cabaña y de la producción como resultado del redimensionamiento de las explotaciones que se mantienen activas (el 25% de las explotaciones con cuotas superiores a 500.000 kg).

Figura 3

EVOLUCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES DE VACUNO DE LECHE (1990-2010)

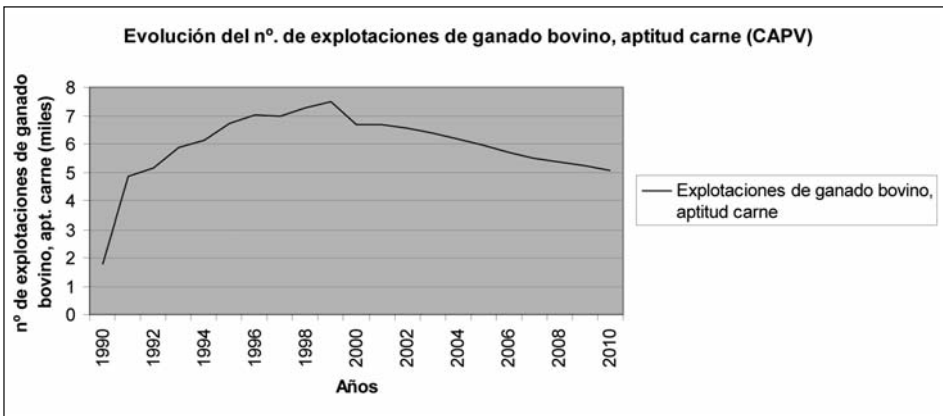


Fuente: IKT

Sin embargo, el rápido aumento de explotaciones de vacuno de carne pronto alcanza su techo y a partir del año 2000 comienza a disminuir su número. Además, sólo una mínima parte de ellas merecen la consideración de explotaciones profesionales ya que menos del 10% de explotaciones tienen más de 20 reproductoras.

Figura 4

EVOLUCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES DE VACUNO DE CARNE (1990-2010)

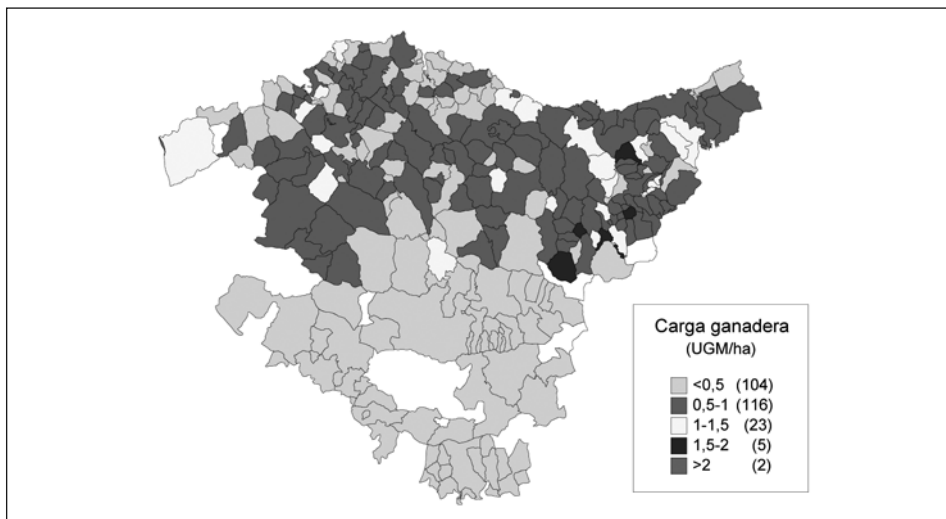


Fuente: IKT

De lo expuesto se deduce la existencia de un profundo proceso de ajuste y concentración de la producción que tendrá repercusiones de importancia; una considerable proporción de tierras antes destinadas a pastos y alimentación del ganado de leche, ahora, en el mejor de los casos se destinarán a pastos de vacuno de carne (semiextensivo) o de ganado ovino (de forma marginal muchas veces). Ello indica que una parte importante de la SAU de la zona cantábrica del País Vasco pueda estar infrutilizada.

Figura 5

CARGA GANADERA DE LOS MUNICIPIOS DE LA CAPV, 2010



Fuente: Campaña de saneamiento de ganadero 2010 y Censo Agrario 2009

Con el propósito de contrastar esas apreciaciones y como método de aproximación indirecto se han estudiado las cargas ganaderas (unidades ganaderas por unidad de superficie) resultantes para los municipios de la CAPV (7), pero especialmente para los de la zona cantábrica debido a su orientación productiva dominante y a las especiales características de la misma (orografía, fragmentación y reducida dimensión de las explotaciones, así como la existencia de un entorno económico dinámico con importantes oportunidades de empleo fuera del sector agrario).

(7) Para el cálculo de las cargas ganaderas se ha dispuesto de datos municipalizados de la Campaña de saneamiento ganadero 2010 proporcionado por IKT y la SAU de ámbito municipal del Censo Agrario 2009.



Tabla 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS VASCOS EN FUNCIÓN DE SU CARGA GANADERA (UGM/HA)

Carga ganadera	Nº municipios	%	SAU munic. (ha)	%
<0,5	104	42	148.716	57,3
0,5-1	116	46	87.557	33,8
1-1,5	23	9	20.851	8,0
1,5-2	5	2	1.896	0,7
>2	2	1	306	0,1

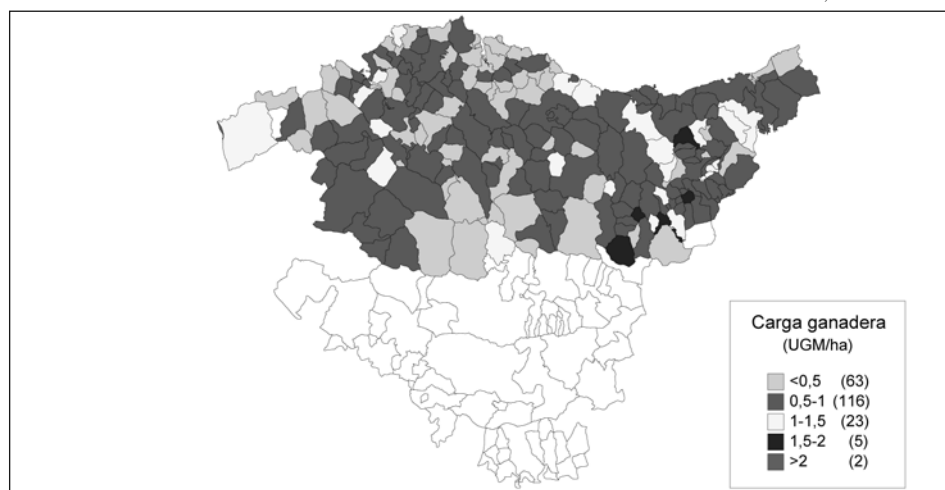
Fuente: Campaña de saneamiento de ganadero 2010 y Censo Agrario 2009

Tal como se refleja en la Tabla 1, en el 88% de los municipios vascos la carga ganadera es inferior a 1 UGM por hectárea; estos municipios representan el 91% de la SAU de la CAPV.

Dado que como se ha señalado las cargas ganaderas constituyen un indicador particularmente apropiado del grado de utilización de la SAU de zonas ganaderas, vamos a trasladar el ejercicio realizado para el conjunto de la CAV a su zona cantábrica (Guipuzcoa, Bizkaia y norte de Álava), por tratarse de la zona de mayor especialización ganadera y donde tradicionalmente la insuficiente base territorial de las explotaciones agrarias ha sido uno de sus mayores problemas.

Figura 6

CARGA GANADERA DE LOS MUNICIPIOS VASCOS DE LA ZONA CANTÁBRICA, 2010



Fuente: Campaña de saneamiento de ganadero 2010 y Censo Agrario 2009

Tabla 2

## CARGA GANADERA DE LOS MUNICIPIOS VASCOS DE LA ZONA CANTÁBRICA

Carga ganadera	Nº municipios	%	SAU munic. (ha)	%
<0,5	63	30	45.391	29,1
0,5-1	116	56	87.557	56,1
1-1,5	23	11	20.851	13,4
1,5-2	5	2	1.896	1,2
>2	2	1	306	0,2

De los municipios vascos de esta zona (Tabla 2), el 85% no llega a 1 UGM/ha de carga ganadera (el Reglamento (8) que regula la prima por extensificación establece el umbral en 1,4 UGM por hectárea) y sólo el 1,5% están por encima de 1,5 UGM/ha. La extensión de la SAU de los municipios cuya carga ganadera es inferior a 1,5 UGM/ha asciende a 152.000 ha, lo que supone el 98% de la SAU del área de especialización ganadera. Gran parte de las tierras de estos municipios podrían soportar un aumento de efectivos ganaderos, es decir cargas notoriamente superiores; sin embargo, la fragmentación y escasa movilidad de la tierra junto a las pobres expectativas de negocio y la existencia de empleos alternativos favorecen la subexplotación y abandono de la SAU.

Como contraste del grado de utilización general de la SAU se han considerado las cargas ganaderas de explotaciones profesionales asociadas a los centros de gestión de Alava (Sergal), Guipuzcoa (Lurgintza), Bizkaia (Lorra) y Navarra (ITG-Ganadero). Dichas explotaciones operan con cargas medias que oscilan entre 2,1-2,5 vacas/ha (9) en los años 2009 y 2010 (sin contar otras unidades ganaderas de la explotación); por lo que el grado de utilización de la SAU en el conjunto de la CAPV es un 40% - 50% del de estas explotaciones ganaderas (lecheras) profesionales.

Para reforzar el contraste realizado con los centros de gestión, se han considerado igualmente las cargas ganaderas observables en una comarca de intensa especialización ganadera (lechera) como Las Encartaciones (Biz-

(8) Reglamento (CE) nº 1254/1999.

(9) Excepto las explotaciones de Sergal (Alava) que presentan cargas de 1,3 - 1,4 vacas/ha.

kaia oriental limítrofe con Cantabria) y se constata que las cargas ganaderas de la mayoría de sus municipios son inferiores a 1 UG/ha (con la salvedad de dos municipios cuyas cargas ganaderas son de 1,8 y 1,6), resultando una carga media comarcal de 1,2 UGM/ha.

No obstante, tal como ya se ha indicado en la sección 2, ello no es óbice para que en un mismo municipio o comarca puedan convivir explotaciones altamente intensivas junto con explotaciones que soportan bajas cargas ganaderas. En el caso de las primeras debido tal vez a la dificultad de ampliar su base territorial, y en el caso de las segundas como consecuencia de la falta de oportunidades para arrendarla o transferirla. Aunque este hecho pueda parecer contradictorio, la transferencia de tierra está sujeta a variados obstáculos que dificultan su movilidad de unas explotaciones a otras.

#### 4.1.2. *Retroceso de la superficie forestal comercial*

En ocasiones se considera que una posible alternativa al abandono o retroceso de suelo agrario pudiera ser la reforestación de las superficies abandonadas y en algunos casos ha podido tratarse de una alternativa real (Gellrich et al., 2007). De hecho, en la década de los 50 y 60 del siglo pasado parte de las tierras menos aptas para la actividad agroganadera de la Cornisa Cantábrica fueron destinadas a plantaciones forestales de carácter comercial (Michel, 2005). El gran desarrollo del bosque de coníferas y eucaliptos arranca en la década de los 40 y se extiende hasta mediados de los 70 para estabilizarse después de esa fecha.

En el caso del País Vasco la superficie forestal representa más del 50% de la superficie total y de ella aproximadamente el 53% está cubierta de coníferas y el resto de frondosas y bosque mixto. La especie con mayor presencia es el *pinus radiata*, especie maderera por excelencia que llegó a representar, ella sola, el 39% de la superficie forestal con más de 150.000 ha. Según los inventarios forestales, en los últimos años, se observa cierto aumento de la superficie ocupada por frondosas (montes de propiedad pública) y reducción de la ocupada por coníferas.

La mayoría de los caseríos vascos de la zona cantábrica complementaban su actividad agropecuaria con algo de producción forestal. Sin embargo,

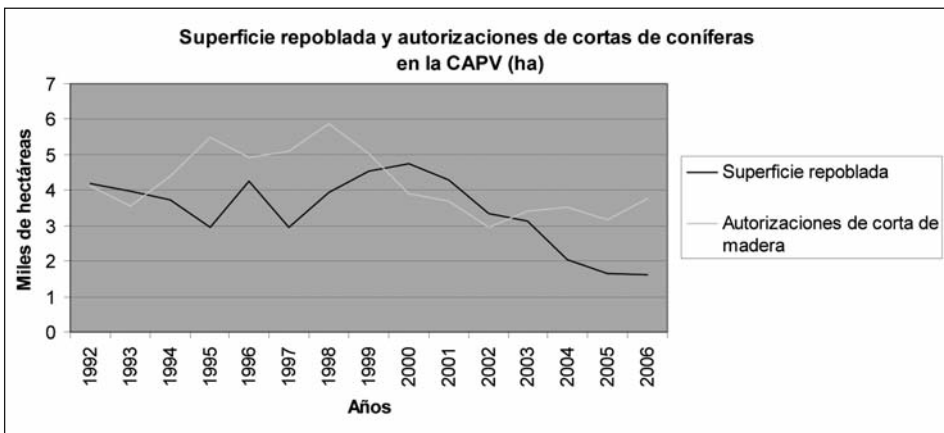
al final de la década de los 90 un cúmulo de factores, algunos sobrevenidos y otros estructurales, ponen de manifiesto el agotamiento o cuando menos las debilidades de lo que se denominó modelo forestal vasco (Murua et al. 2006).

El retroceso en el volumen de cortas se debe a distintos factores (entrada de madera de otros países, fortaleza del euro, aumento de costes) que han provocado una disminución del precio de la madera, lo que ha hecho que la actividad forestal permanezca en hibernación a la espera de mejores condiciones de mercado. La evolución del precio de la madera guarda un notable paralelismo con la evolución del volumen de autorizaciones y extracciones de madera, lo cual indica que, tratándose de un producto de ciclo largo y no perecedero, las decisiones de corta están condicionadas, básicamente, por el precio de mercado.

La comparación de superficies taladas y repobladas en los últimos años permite una aproximación acerca de cómo ha evolucionado la superficie forestal en los últimos años. Para llevar a cabo ese ejercicio se han utilizado datos de talas de pino insignis ya que suponen más del 80% de las cortas (datos de autorizaciones de corta) (10).

Figura 7

SUPERFICIES DE CONÍFERAS: AUTORIZACIONES DE CORTA Y REPOBLACIONES EN LA CAPV (HA)



Fuente: Confederación de Forestalistas Vascos

(10) Se ha estimado que 1 ha. de bosque talado proporciona 300 m<sup>3</sup> de madera.

Las talas empiezan a caer a partir de finales de la década de los 90 y las repoblaciones con un par de años de retraso (la repoblación no se produce inmediatamente después de la tala). Las repoblaciones de coníferas (bosque comercial por excelencia) caen por debajo de las talas desde comienzos del nuevo milenio y aunque los datos disponibles únicamente cubren hasta el año 2006, con posterioridad la situación del sector forestal, al igual que la de otros sectores, no ha hecho más que agravarse.

A partir del año 2000, se produce una importante caída de la superficie repoblada, debido principalmente a la expectativa de precios a la baja (y costes de repoblación al alza); aunque a ello, tal vez, haya que añadir otro tipo de factores de carácter social como la ruptura generacional y el cambio cultural de los nuevos titulares.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Esta última sección trata no tanto de ofrecer alternativas definidas sino de esbozar tendencias o escenarios previsibles que puedan condicionar en el futuro próximo los usos del suelo agrario.

El ejercicio que se pretende choca en primer lugar con la indefinición de los contenidos y orientación de la nueva PAC. Sin embargo, es altamente previsible que en el actual contexto económico la nueva PAC vaya a estar regida por restricciones presupuestarias incluso más rígidas que las ya conocidas.

Hay un aspecto de la nueva PAC que no parece vaya a ser cuestionado en su planteamiento general, se trata de la desaparición del sistema de cuotas lecheras. Con la abolición del sistema de cuotas se prevé que aumente la producción de leche del conjunto de la UE, aumento que se supone irá acompañado de una reducción significativa en los precios. Sin embargo, sus efectos regionales se estima serán heterogéneos debido en parte a la caída de precios de la leche y a las diferencias de costes de producción entre regiones (Witzke et al. 2009).

Por ello, la eliminación del sistema de cuotas, salvo que vaya acompañada de algunas medidas que amortigüen sus efectos, conducirá previsiblemente a una relocalización, concentración e intensificación de la producción le-

chera en aquellas zonas que presenten condiciones más favorables y, por contra, a un abandono más o menos rápido de la producción de leche en el resto del territorio; en el mejor de los casos, y dependiendo de las condiciones vigentes, a una reconversión desde el vacuno de leche al de carne. Ese tipo de reasignación interna, inter e intra regional, ya se ha dado en los procesos de reajuste del sector vacuno en el pasado reciente.

Salvo que se establezcan medidas correctoras eficaces, la intensificación de la producción y concentración en aquellas zonas con condiciones más favorables agudizarán los desequilibrios territoriales, promoviendo por un lado una mayor intensificación en algunas zonas y por otro un mayor grado de infrautilización de la SAU en las zonas menos favorecidas y con menos alternativas productivas, sin descartar el abandono definitivo.

La producción semiextensiva de vacuno de carne (o incluso ovino) como respuesta al abandono de la producción de leche parece poco probable que se imponga salvo que cambien radicalmente las condiciones actuales de incentivos y otros factores sociales y económicos difíciles de predecir en las actuales circunstancias.

La reforestación de suelos abandonados con fines comerciales, más allá de consideraciones sobre su oportunidad, tampoco constituye actualmente una alternativa con visos razonables de prosperar. Es más, según lo observado en el País Vasco, es más probable que se agudice el abandono de superficies forestales existentes (no replantación y reforestación espontánea) a que ocupe suelos agrarios dedicados a otros usos en el pasado.

Resulta complejo dibujar escenarios alternativos factibles sobre usos de suelo agrario en aquellas zonas de vocación y tradición ganadera, como es el caso de la Cornisa Cantábrica, que eviten las situaciones de infrautilización conocidas. En esa línea, los bancos de tierras y oficinas de intermediación además de sus funciones ya conocidas de favorecer la movilidad de la tierra y dinamización de su mercado, debieran considerar igualmente la promoción de nuevas funciones y nuevos modelos de usos y gestión de la tierra. Tanto la nueva orientación de la PAC como la situación de crisis que seguiremos sufriendo por un tiempo harán emerger oportunidades hoy desconocidas y que probablemente propondrán un tipo de usos distinto de la tierra.

En la UE se ha pasado de aplicar políticas ineficientes y poco equitativas que generaban costosas montañas de excedentes colocadas en los mercados merced a los subsidios a la exportación, a otras que resuelven los problemas de excedentes a costa, en algunos casos, de generar otro tipo de disfunciones como las importantes extensiones de tierras semiabandonadas e infrautilizadas. Tal como ha denunciado repetidas veces la FAO, las reservas de seguridad de alimentos y materias primas básicas de los países desarrollados han sido reducidas a niveles mínimos, rozando en ocasiones el umbral de inseguridad alimentaria. Esa situación ha favorecido la especulación y la alta volatilidad de precios de estos productos en los mercados internacionales, castigando particularmente a la población de los países más pobres, y también a los segmentos de población de rentas bajas de los países industrializados, amén de sus efectos inflacionistas.

Las importaciones de algunas materias primas resultan ventajosas sólo gracias a los bajos aranceles que desaniman a los productores locales (oleaginosas y proteaginosas). Se trata de un sistema que alienta en cierto modo la deslocalización de algunas producciones que posteriormente serán importadas. Este sistema genera efectos colaterales no deseados cuyos costes sociales y económicos son traspasados al ámbito público.

Un reciente informe de Naciones Unidas (De Schutter, 2011) estima que las importaciones netas de alimentos de la UE en el período 2007-2008 requerirían la puesta en cultivo del equivalente de 35 millones de hectáreas.

El coste del impacto de las políticas que han conducido a esta situación no tiene un adecuado reflejo en los presupuestos de la PAC ni de la UE. En línea con las propuestas Häusling (2011) a la Comisión en su informe al Parlamento Europeo (Déficit de proteínas en la UE: búsqueda de soluciones para un antiguo problema), la reforma de la PAC debiera considerar la implantación de medidas que incentiven algunos cultivos en tierras de barbecho y cierta ganadería en zonas de pastos a fin de minimizar los efectos del problema de infrautilización de suelos agrarios.

Para poder atender adecuadamente los problemas planteados y el tipo de medidas sugeridas, la orientación de las futuras ayudas en el marco de la nueva PAC debiera tener un sólido componente territorial (Bardají et al. 2010). Este tipo de orientación conlleva una notable versatilidad y por

tanto capacidad para afrontar entornos y situaciones muy variadas a lo largo y ancho de la UE.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALDANONDO, A. (2009). Análisis espacial del abandono de explotaciones agrarias en Navarra. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 222 (73-101).

ANDRÉS, S. y GARCÍA, J.M. (2008): Distribución regional del apoyo a la agricultura española tras la revisión intermedia de la PAC. *Comunicación XXXIV Reunión de Estudios Regionales, Baeza-Jaén*.

ARANGO, J. (1995): Los desequilibrios de la Política Agraria Común: un análisis de las diferencias entre regiones españolas. *Revista Española de Economía Agraria*, nº 171 (pp. 225-258).

BARDAJÍ I., GARRIDO A., IGLESIAS E., ROIG S., RUIZ J. (2010). “Estudio sobre la reforma de a PAC y la agricultura española”, Ed. CEIGRAM, Documento de trabajo Nº 001, 78p.

BAUDRY, J. 1991. Ecological consequences of grazing extensification and land abandonment: role of interactions between environment, society and techniques. *CIHEAM. Options Méditerranéennes*. A. 15:13-19

CAJA LABORAL, (2011). Informe Economía Vasca 2010. Caja Laboral. Euskadiko Kutxa.

CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (2002). “Las cuotas lecheras en España: un análisis estructural comparado de los efectos de su gestión”. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 2, 2, pp.3-26.

CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (2009). “Cuotas y reestructuración en la UE-15 y España: hacia un drástico redimensionamiento del sector productor”. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 223, pp. 11-47.

Compés, R. y García, J. M. (2009). La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España. Fundación Alternativas. 96 p.

CORBELLO, E. y CRECENTE R. (2008). El abandono de tierras: concepto teórico y consecuencias. *Revista Galega de Economía*, Vol. 17 (2) pp. 1-15.

DE SCHUTTER, O. (2011). “The Common Agricultural Policy towards 2020: the role of the EU in supporting the realization of the right to food”. UN Special Rapporteur on the right to food.



- GELLRICH, M., BAUR, P. y ZIMMERMANN, N. (2007). Natural forest regrowth as a proxy variable for agricultural land abandonment in the Swiss mountains: a spatial statistical model based on geophysical and socio-economic variables. *Environ Model Assess*, 12 (269-278).
- HATNA E y BAKKER M.M. (2011). "Abandonment and Expansion of Arable Land in Europe". *Ecosystems* 14: pp.720-731.
- HÄUSLING, M. (2011). "Informe sobre el déficit de proteínas en la UE: búsqueda de soluciones para un antiguo problema". Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Parlamento Europeo.
- KEENLEYSIDE C., TUCKER G.(2010). "*Farmland Abandonment in the EU: an Assessment of Trends and Prospects*". Institute for European Environmental Policy. 93p.
- MARM, 2008. Anuario de Estadística Forestal 2007. Madrid.
- MARM, 2009. Estrategia para el sector lácteo español "Horizonte 2015". Madrid.
- MARM, 2009. Reforma PAC 2003: efectos sobre ayudas sectoriales. AgrInfo nº 17.
- MARM, 2010. Anuario de Estadística. Madrid.
- MICHEL, M., 2005. "El pino radiata en la historia forestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Análisis de un proceso de forestalismo intensivo". Munibe Suplemento 23. Sociedad de Ciencias Aranzadi. 247 p.
- MURUA, J.R., ASTORKIZA, I. y ALBIAC, J., 1996. Contribución Financiera de la PAC: impacto regional en España. Comunicación XXII Reunión de Estudios Regionales, Pamplona. (pp. 295-306)
- MURUA, J.R., EGUÍA, B., MALAGÓN, E., Albiac, J.2006. Coste de la no agricultura en el País Vasco. Colección LUR, nº 8. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. 284 p.
- OAPA, 2008. Distribución social, productiva y territorial del apoyo público a la agricultura, 2006. Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura (OAPA). 25 p.
- OAPA, 2010. Estudio del apoyo público, presupuestos autonómicos y sistema de seguimiento. Ejercicio 2008. Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura (OAPA). 99 p.
- OÑATE, J.J, ATANCE, I., BARDAJÍ, I. y LLUSIA, D., 2007. Modelling the effects of alternative CAP policies for the Spanish high-nature value cereal-steppe farming systems. *Agricultural Systems* (94) 247-260.

PÉREZ M.M., GARCÍA A.I., DOCÍO F. (2006). Capítulo 10: Efectos territoriales de la reestructuración de la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica. En *“Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española”* (Coord. E. Arnalte). Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. pp.327-350.

POINTEREAU P., COULON F., GIRARD P., LAMBOTTE M., STUCZYNSKI T., SÁNCHEZ V., DEL RÍO A. (2008). “Analysis of farmland abandonment and the extent and location of agricultural areas that are actually abandoned or are in risk to be abandoned”. JRC Scientific and Technical Reports. (EUR 23411 EN).

RENWICK, A., TORBJORN, J., VERBUG, P., REVOREDO-GIHA, C.,BRITZ, W., GOCHT, A. y McCracken, D. (2011). Policy Reform and Agriculture Land Abandonment. 85th Conference of the Agricultural Economic Society, Warwick University.

SINEIRO F., LÓPEZ E., LORENZANA R., Valdés B. (2006). Capítulo 8: El proceso de ajuste en la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica. En *“Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española”* (Coord. E. Arnalte). Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. pp.261-289.

SINEIRO F., LÓPEZ E., RIBAS A., LORENZANA R. (2006). Capítulo 9: Los factores explicativos del ajuste estructural reciente en la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica. En *“Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española”* (Coord. E. Arnalte). Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. pp.291-325.

WITZKE, P., KEMPEN, M., PÉREZ, I., JANSSON, T., SCKOKAI, P., HELMING, J., HECKELEI, T., MORO, D., TONINI, A. y FELLMANN, T. (2009). Regional economic analysis of milk quota reform in the EU . JRC (EC)

## RESUMEN

### “Abandono e infrautilización del suelo agrario en la Cornisa Cantábrica: El caso del País Vasco”

El proceso de desagrarización visible principalmente en los países industrializados no sólo se manifiesta en una pérdida gradual de peso económico del sector primario, sino también en el abandono e infrautilización de tierras dedicadas a actividades agroganaderas. El abandono e infrautilización de suelos aparece condicionado por la especialización productiva, las zonas de vocación y tradición ganadera presentan mayor riesgo de abandono.

El fenómeno del abandono de suelo agrario es complejo y la comprensión de sus causas aconseja considerar tanto condiciones físicas y de orientación productiva, como condiciones sociales y económicas.

Existe la percepción de que en regiones ganaderas como la Cornisa Cantábrica una parte importante de la SAU está infrautilizada. La elección de la Cornisa Cantábrica, región agraria representativa, y dentro de ella el País Vasco, tiene el interés de abordar el abandono en un área geográfica donde dicho fenómeno se manifiesta de forma diferenciada y evaluar al mismo tiempo la viabilidad de la opción forestal como alternativa al abandono en zonas de montaña. Se consideran diversos escenarios en relación a la reforma de la PAC.

**PALABRAS CLAVE:** desagrarización; abandono e infrautilización de suelo agrario; bancos de tierras; carga ganadera., reforma PAC

**CLASIFICACIÓN JEL:** Q15

## SUMMARY

### “Abandonment and underutilization of agricultural land in the Cantabrian Coast: The case of the Basque Country”

The decline of agriculture visible mainly in industrialized countries is not only revealed in a gradual loss of economic weight of the primary sector, but also on the abandonment of land devoted to agricultural and livestock activities. The abandonment of agricultural land appears conditioned by production specialization, areas of cattle ranching vocation and tradition show higher risk of abandonment.

The phenomenon of agricultural land abandonment is complex and the understanding of its causes advises to consider both physical and productive aspects as well as social and economic conditions of the area.

The natural region of Cantabrian Coast, and within it the Basque Country, was chosen as representative area for this study, since there is a perception that an important part of the UAA is underused in this type of cattle ranching regions. This allows us to analyze the abandonment in an area where this phenomenon reveals itself differently and, at the same time, to evaluate the viability of the forestry option as alternative to abandoned lands. Finally, the potential effects of several CAP reform scenarios are presented.

**KEYWORDS:** deagrarianisation, underutilization and abandonment of agricultural land, farmland banks, cattle density, CAP reform.



# Tierra, democracia y capitalismo: La improbable convergencia (el caso latinoamericano, con énfasis en Brasil)

Zander Navarro (\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

En un continente tan variado, bajo diversos ángulos, como América Latina, ¿cuál sería la forma lógica de tratar el tema de las disputas políticas por la reforma agraria y el acceso a la tierra, habida cuenta de que los conflictos agrarios han marcado tan profundamente la historia de la región? O bien, ¿cómo analizar la relación entre el peso del pasado rural, simbolizado en las muy concentradas estructuras de la propiedad de la tierra, y la expansión económica generalizada del capitalismo en el continente, incluyendo también en el cuadro de análisis los procesos de consolidación democrática en curso? Esas son preguntas y relaciones demasiado ambiciosas, tanto geográfica como temporalmente, y este artículo, limitado en extensión, no conseguiría tratarlas en profundidad. Aquí los propósitos son más modestos, como se explicitará más adelante. Mientras tanto, consideremos en esta introducción algunos fragmentos extraídos de distintos documentos, los cuales analizan el mundo rural en cuatro de los más importantes países de América Latina.

En primer lugar, un libro ya antiguo de un autor de inspiración “*campesinista*”, que se convirtió en texto de referencia sobre el Méjico agrario

---

(\*) Investigador en *Embrapa Estudos e Capacitação* y profesor colaborador de la *Universidade Federal de Viçosa (Brasil)*. Investigador y profesor en el *Institute of Development Studies (Reino Unido)* durante el periodo 2003-2010.

---

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 231, 2012 (93-136).  
Recibido diciembre 2011. Revisión final aceptada marzo 2012

en una determinada coyuntura del pasado. Escribiendo hace más de tres décadas, Gustavo Esteva discutía las opciones que la evolución política de aquel país, tan influyente en el continente, fue reservando a la gran masa social de los campesinos, desde los tiempos épicos del primer capítulo revolucionario, en los albores del siglo XX, cuando fueron impulsados importantes procesos de reforma agraria, después seguidos por otros desarrollos, casi siempre anti-campesinos, que fueron promoviendo procesos de selectividad social e incentivando fuertes movimientos migratorios en dirección a las ciudades. De acuerdo con Esteva,

*“(...) La afirmación de que la [reforma agraria] de México fue la primera revolución social de este siglo y no la última de las burguesas no es una simple frase de ocasión (...) En la lógica moderna de la operación capitalista en el campo, la propiedad o usufructo de la tierra pierde importancia ante la cuestión del control de los recursos. El desarrollo agrícola capitalista ha dejado hace tiempo de plantearse como un proceso de expansión surgido de la propia explotación agropecuaria, la cual se ha convertido en un eslabón subordinado de la estructura agroindustrial urbana (...) este movimiento significa también negar la reforma agraria, pues esta ‘terminación’ no busca llevar a sus últimas consecuencias el impulso original, histórico, del proceso, sino sustraer de los campesinos toda posibilidad de control sobre los recursos productivos (...) Dentro de este juego de contradicciones, no hay salida clara para el impasse en que parece encontrarse la cuestión agraria en México al iniciarse la década de 1980, el cual no puede dissociarse de la profunda crisis en que ha caído el campo mexicano. No hay acuerdo de clases o pacto social capaz de identificar en términos semejantes el sentido de la culminación o de la negación de la reforma agraria (...) Los campesinos, mientras tanto, que resienten el continuo deterioro de sus condiciones de producción y de vida, han estado reconstruyendo sus organizaciones (...) se preparan para una fase final de la reforma agraria que pueda producirse como una síntesis cabal del largo trayecto histórico recorrido y de un porvenir posible y superior” (ESTEVA, 1980, p. 32, énfasis del autor).*

Este anhelo de reforma radical de las estructuras de la propiedad de la tierra es compartido por estudiosos como Esteva y muchos otros analistas

del campo latinoamericano (entre los mejicanos contemporáneos de Esteva, por ejemplo, BARTRA, 1974; PARÉ, 1977, y WARMAN, 1980), impactados por la increíble persistencia de profundas asimetrías en el control de los recursos de las regiones rurales, especialmente la tierra, así como por otras formas de sometimiento social y por la continua repetición de conflictos agrarios. Es un anhelo que encuentra eco en otros innumerables análisis, muchos de ellos actuales. Por ejemplo, un documento reciente publicado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), al discutir la “cuestión de la tierra” en Argentina apunta la necesidad de diversos cambios en la estructura de tenencia de la tierra, resaltando en especial los avances recientes de inversores (incluso extranjeros) sobre las regiones rurales, estimulados por la elevación de los precios internacionales de los productos agrícolas y la creciente demanda internacional de alimentos. De acuerdo con el informe:

*“(...) Argentina ha entrado desde hace tres décadas aproximadamente en una etapa de concentración de la tierra. Sin embargo, una de las conclusiones que más nos interesa destacar es que dentro de esta etapa de concentración se va iniciando paralelamente otra etapa que es la ocupación total del territorio argentino y que requiere de nuevos modelos de gestión de la tierra, porque se acercan problemáticas diferentes de las que han vivido históricamente. En efecto, el proceso expansivo de la tierra ha llegado a su fin, aunque no el proceso de valorización, que puede cambiar según las condiciones políticas y de mercado. Esto se verifica con claridad a través de la fuerte demanda por compra de tierras en el país, en todo el territorio (...) No podemos afirmar entonces que esto se deba sólo a las favorables expectativas del mercado internacional de productos primarios, sino que, más bien, obedece a lógicas globales. Dentro de esta nueva etapa histórica caracterizada por una mayor demanda de la tierra, en donde los recursos naturales son cada vez más estratégicos, la irregularidad en la tenencia dará origen a mayores conflictos con graves consecuencias en todas las áreas rurales” (FIDA, 2011, p. 147-148, énfasis del autor).*

La línea de continuidad entre la demanda de reforma agraria en un tiempo pasado, en el caso mejicano, y la misma expectativa de cambio

en el régimen de propiedad de la tierra en el caso argentino -aunque la expresión reforma agraria no sea utilizada en este último informe- se repite en un tercer documento. Éste, también reciente, analiza las regiones rurales colombianas y sugiere “razones para la esperanza” en lo relativo al rejuvenecimiento social y económico del campo, pero solamente si se aplica una sólida política de redistribución de tierras. En este informe técnico, bajo la responsabilidad de un organismo de las Naciones Unidas, al analizar la estructura de tenencia y uso de la tierra en Colombia los autores son bastante claros sobre los rumbos a seguir, aunque evitando nuevamente la expresión “reforma agraria”:

*“(...) En síntesis, la estructura de la tenencia de la tierra y toda la estructura agraria que tiene el país impiden y dificultan el desarrollo humano. Una política pública que tenga como miras la reducción significativa de la pobreza, la superación de la desigualdad, la disminución de conflictos, el camino de la democracia y con todo ello, el avance en el desarrollo humano requiere modificar la actual estructura de tenencia y distribución de la tierra, con una activa intervención del Estado” (PNUD, 2011, p. 183, énfasis del autor).*

Los extractos citados permiten dos comentarios iniciales que quizás sean analíticamente relevantes. En primer lugar, destacar que los argumentos de un estudioso reconocido como Gustavo Esteva (en un país como México, donde los conflictos agrarios alcanzaron un extraordinario relieve en la formación del Estado y de la sociedad), reflejaban en particular las vicisitudes de una determinada coyuntura, en la cual estaban surgiendo diversas tendencias amenazadoras para la sobrevivencia del campesinado. Eran previsiones que se acabaron confirmando en las décadas siguientes, con la aceleración de un proceso de impresionante vaciamiento demográfico de las regiones rurales del país (estimulado por las migraciones hacia los Estados Unidos) y la simultánea formación de algunas áreas agrícolas muy modernizadas (y socialmente excluyentes), asociadas a la atracción comercial del vecino mercado norteamericano. Quizás la definitiva “condenación” del campesinado mejicano haya sido la decisión del Congreso de los Diputados, en diciembre de 1991, de crear las condiciones para disolver en la práctica el régimen de los “ejidos”, vigente en el país desde que lo creó la Revolución Mejicana. Esta reforma constitucional



alteró la naturaleza “social” de la reforma agraria original, privatizando las áreas reformadas y estimulando la formación de un mercado de tierras que también pasó a incluir los minifundios y las tierras de las comunidades indígenas. Así pues, las expectativas de Esteva no se materializaron y las dos últimas décadas presenciaron el lento desmantelamiento de las estructuras de producción agrícola todavía en manos del campesinado.

El segundo aspecto que merece ser puesto de relieve, analizando los dos pasajes de los informes más recientes arriba citados, es la relativa permanencia de un “imaginario agrario”, políticamente motivado, en los análisis que todavía hoy atraviesan los diversos estudios sobre el mundo rural en América Latina. Causan alguna sorpresa los comentarios de los dos estudios. En el caso argentino, consolidada una estructura de la propiedad de la tierra basada en la agricultura empresarial de gran dimensión, aquel país parece destinado a ver ampliada su presencia en los mercados mundiales, pero impulsado por una agricultura de definido carácter capitalista centrada en la producción, especialmente de granos y de carne. Por tanto, sorprende la predicción de “mayores conflictos” en torno al acceso a la tierra en el documento citado, pues parece un pronóstico de cumplimiento bastante improbable. ¿Es políticamente viable el resurgimiento de una nueva “cuestión agraria” en Argentina? El tercer documento citado referido a las regiones rurales de Colombia, igualmente reafirma la posibilidad de tendencias sociales y políticas que podrían requerir nuevas formas de propiedad y de acceso a la tierra y, de la misma forma (y por razones semejantes), es un análisis que también parece equivocado. Aunque con una presencia todavía relativamente sólida de poblaciones campesinas y pequeñas propiedades, hace tiempo que los temas ligados a la tierra dejaron en Colombia de ocupar la agenda política y social de un país que ha experimentado un fuerte proceso de urbanización en las últimas décadas, rebajando así, gradualmente, el peso del “mundo rural” en el imaginario colectivo colombiano. De esta forma, insinuar un retorno de la reforma agraria al escenario de la política latinoamericana, utilizando estos tres importantes países como ilustración, parece mucho más un deseo que una deducción derivada de lo que realmente evoca la realidad agraria actualmente experimentada por la mayoría de los países del continente.

Esta advertencia crítica inicial se refuerza todavía más si el caso brasileño es introducido en el análisis. Probablemente pocos países latinoamericanos simbolizan más claramente la presencia de la “cuestión agraria” (y, en consecuencia, la demanda social de la reforma agraria) en su historia social que este gigante territorial de América Latina, actualmente convertido también en una potencia económica emergente. Tal vez sea Brasil uno de los casos más ilustrativos para plantear el debate sobre el estado actual y el futuro de las regiones rurales y, en especial, sobre el papel de la tierra y -más genéricamente- sobre el destino de la “cuestión agraria”. Fue el último país latinoamericano en abolir la esclavitud (en 1888) y también un país que, hace apenas una generación (en torno a 1970), solamente era conocido como productor de un producto agrícola importante, el café, ya que no ofrecía ninguna otra “*commodity*” de valor económico significativo en el mercado internacional (1).

Actualmente, por el contrario, Brasil es probablemente el único país que podrá alcanzar en breve la posición de principal productor de alimentos del mundo. Sus potencialidades productivas son notables, con una inmensa disponibilidad de recursos naturales y de áreas agrícolas donde expandirse y, además, puede exhibir un gran grupo social de productores agrícolas que manejan con maestría lo mejor de la tecnología agrícola disponible. Pero, al mismo tiempo, la “cuestión de la tierra” ha formado parte sistemáticamente de los análisis de la vida social y política en Brasil, con innumerables voces y actores sociales demandando procesos de reforma agraria. Esa política redistributiva fue solamente iniciada en la segunda mitad de los años 90, habiendo hecho posible el acceso a pequeñas parcelas de tierra a casi un millón de familias rurales pobres entre 1995 y 2011. Durante este periodo, con el objetivo de asentar ese enorme contingente de familias, fueron expropiadas aproximadamente 84 millones de hectáreas -el equivalente a poco más de 1,5 veces el territorio total de España-. Además, aunque actualmente está experimentando un proceso de debilitamiento político (NAVARRO, 2011), el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (MST) ha tenido una presencia constante

---

(1) De acuerdo con los datos oficiales, en 1970, el café por sí solo fue responsable de casi el 95% del valor total obtenido por las exportaciones brasileñas.

en la escena política, consiguiendo mantener el tema de la reforma agraria en la agenda gubernamental.

Esos aspectos socio-políticos del caso brasileño, agregados al espectacular proceso de cambios en la estructura de la producción agrícola (cuya génesis se sitúa en la intensa modernización agrícola de los años 70), van afirmando el desarrollo de un modelo que se hace cada vez más dual, consolidando una fuerte agricultura empresarial, de un lado, mientras que millares de pequeños productores empobrecidos luchan por permanecer en la actividad agrícola. De esta forma, el binomio que suma intensificación de la producción + selectividad social parece ser la “marca registrada” del desarrollo agrario brasileño actual y en los años venideros, lo que afirmará cada vez más una vía de desarrollo agrario caracterizada por la visible heterogeneidad estructural, modelo de crecimiento que está siendo repetido en varios países de la región (SILVA et al., 2009). Con tales intensas dinámicas económicas y productivas, ¿va a experimentar Brasil conflictos graves, como los citados en el documento referido a Argentina? ¿O bien se requerirán nuevos esfuerzos gubernamentales de “transformación de la estructura de la propiedad de la tierra”, como los señalados en el informe sobre la Colombia rural?

Por el contrario, es igualmente sorprendente que un ex-ministro responsable del ministerio que tiene a su cargo la política de reforma agraria en Brasil haya sido tan enfático en una manifestación reciente, sugiriendo que las tendencias futuras más probables podrían caminar en el sentido exactamente inverso, dada la relativa inexistencia de una demanda social y política para la extensión de la política de reforma agraria. Conforme destacó,

*“(...) Los movimientos sociales vinculados a la reforma agraria [en Brasil] se consideraban, de alguna forma, portadores de una verdad universal indiscutible (...). Pero, la vida mostró que no es así. Vimos que es posible crecer y desarrollarse sin reforma agraria (...). Hago esta referencia para demostrar que la reforma agraria no es una consecuencia inevitable. Creemos que la reforma agraria solamente se producirá si fuera una elección de la sociedad. Y, en los últimos años, esa lucha ha perdido su legitimidad social (...). No tenemos una sociedad organizada pidiendo reforma agraria con urgencia. No hay un grito ‘reforma agraria urgente y necesaria’ (...). Estamos, hoy, en*

*esa encrucijada sobre la reforma agraria”* (CASSEL, 2010, p. 15, énfasis del autor).

Como es evidente, son narrativas completamente contradictorias entre sí. En países que hoy presentan medios rurales relativamente vacíos, en términos demográficos, como Méjico, Colombia y, sobre todo, Argentina, la política de reforma agraria (y, por tanto, la reiteración de la “cuestión agraria”) todavía puebla parcialmente el imaginario social, así como los análisis de algunos estudiosos. En Brasil, donde el tema encontraría alguna justificación estructural (dado el tamaño del país y por ser su estructura de propiedad de la tierra una de las más concentradas del mundo) y donde todavía existe una organización política (el MST) con alguna capacidad de incidencia en la agenda gubernamental, las señales parecen sugerir que ese tipo de acción gubernamental se encuentra en un ocaso histórico. Es éste conjunto de desentendimientos analíticos y políticos sobre lo que este artículo discute: por un lado, las relaciones entre los procesos asociados a la democratización de las sociedades latinoamericanas, particularmente en las últimas dos o tres décadas y, por otro, la expansión del capitalismo agrario en el continente. El objetivo principal es presentar una “tesis general” acerca de un probable “nuevo momento” que se estaría viviendo en diversas regiones rurales de muchos países latinoamericanos, particularmente en aquellas que disponen de capacidades productivas agrícolas económicamente más potentes.

Esa tesis argumenta que la combinación de procesos sociales (especialmente la urbanización) (2), procesos políticos (asociados a la naturaleza democrática de las sociedades) y procesos económicos (vinculados a la modernización capitalista de las regiones rurales) produce un resultado que, en la práctica, representa el fin de la “cuestión agraria” clásica en la historia de los países donde aquella triada de procesos se afianza actualmente de forma más evidente. El corolario es inevitable: el antiguo tema de la reforma agraria dejó de tener actualidad y, por lo tanto, las deman-

---

(2) Y, en el caso de las familias que permanecen en las regiones rurales, procesos sociales de envejecimiento y drástica reducción del número de hijos, tendencias demográficas que se están observando en casi todos los países latinoamericanos. Por ser muy conocidos, este artículo no incluye datos detallados de las tendencias de urbanización en América Latina, recordando solamente, como ilustración, que en América del Sur la tasa de urbanización en 1950 era de 42,9%, proporción que se elevó hasta 79,8% en 2000 y debe alcanzar 87,2% en 2030.

das para resucitar esta política pública difícilmente van a prosperar, porque (i) no cuentan con una amplia adhesión social, (ii) no representan la expresión política de las demandas de los grupos sociales subordinados y, además, (iii) porque no constituyen “necesidades políticas”, ya que los procesos democratizadores en la región se han consolidado sin necesidad de modificar las estructuras de propiedad de la tierra que, en general, son todavía extremadamente concentradas en América Latina. También, y sobre todo, (iv) porque el desarrollo capitalista en el campo está haciendo arraigar transformaciones que gradualmente minimizan el peso de la tierra y, de esta forma, reducen también la importancia (social y política) de la continuidad de una estructura de la propiedad de la tierra todavía muy concentrada. O sea, la antigua consigna de los movimientos sociales rurales (y de muchos estudiosos), que afirmaban que “sin reforma agraria no hay democracia”, fue desmentida por el rumbo de los acontecimientos históricos, habiendo perdido prácticamente cualquier contenido contemporáneo. Como es obvio, los niveles de pobreza en el continente permanecen alarmantes (e inaceptables), pero el producto social resultante de la ecuación antes planteada significa, sobre todo, que parcelas crecientes de la población más pobre pasaron a estar constituidas por ciudadanos residentes en las zonas urbanas, que son los espacios donde se concentra mayoritariamente la “cuestión social” en América Latina.

El caso brasileño, por ser paradigmático, será utilizado como ilustración de esta tesis central, pero entiéndase que esta también puede ser una tendencia de desarrollo aplicable a otros varios países de la región. Así pues, la segunda sección del artículo (tras esta Introducción) sintetiza uno de los lados de la ecuación arriba sugerida, presentando algunos aspectos relativos a la cuestión agraria y a la reforma agraria, e indicando que su “tiempo histórico” dejó de existir. La tercera sección, por su parte, sintetiza brevemente el desarrollo conceptual y político del llamado “ideal democrático”. Esta parte concluye que la profundización de la democracia y su expansión contemporánea (la casi totalidad de las sociedades latinoamericanas incluidas), al contrario de lo que ha sido comúnmente defendido, socava las oportunidades de que todavía puedan aparecer procesos de intervención estatal que alteren profundamente las estructuras de la propiedad en las regiones rurales. Es el desarrollo lo que condena defi-

nitivamente cualquier oportunidad de retorno de las iniciativas de reforma agraria al terreno de la acción gubernamental en la región.

Finalmente, la cuarta y última sección de este artículo apenas esboza, en un escueto comentario, apoyándose nuevamente en el caso brasileño, los rasgos más destacados de una tendencia que parece ser estructural e inevitable cuando los procesos de expansión capitalista en el campo se acentúan –la relativa pérdida de importancia de la tierra como factor de producción central y decisivo-. Las experiencias más avanzadas, como la norteamericana (pero también la brasileña, en alguna de sus regiones), demuestran que los aumentos continuados de la producción agropecuaria asociados a la intensificación capitalista, cada vez más derivan del crecimiento de la productividad total de los factores y que, al mismo tiempo, el factor “tierra” experimenta una pérdida relativa en relación a los otros componentes de esa productividad total. Así pues se concluye, siguiendo la compleja ecuación de procesos sociales, políticos y económicos, que las regiones rurales latinoamericanas (y las brasileñas, en particular) están cruzando su Rubicón histórico y los temas relacionados con la tierra, que animaron luchas sociales en el pasado y estimularon reivindicaciones para la implantación de la reforma agraria, perdieron su “tiempo de realización” y están destinados ahora a formar parte solamente de los relatos del pasado. En consecuencia, la cuestión agraria clásica, un ingrediente político que ha sido tan crucial en la historia latinoamericana, de la misma forma, parece estar condenada también al olvido.

## 2. EL LUGAR HISTÓRICO DE LA CUESTIÓN AGRARIA Y DE LA REFORMA AGRARIA (3)

La llamada cuestión agraria surgió en el firmamento de las disputas políticas en el final del siglo XIX, simbolizada por la publicación (en 1899) del clásico libro de Karl Kautsky bajo el mismo título. Como es notorio, lo que se titula “cuestión agraria” no es una crítica general a un ordenamiento de la sociedad y de sus imperativos económicos, como el capitalismo, sino solamente el análisis de un sector productivo y económico

---

(3) La primera mitad de esta sección es una versión abreviada de otro artículo del autor (NAVARRO, 2011a).

que forma parte de ese sistema –la agricultura-. Se trata también, en especial, de analizar ese desarrollo a lo largo del tiempo, tratando de encontrar especificidades generales y, quién sabe, hasta algunas “leyes universales” y tendencias aplicables a diversos contextos concretos. Es igualmente importante destacar que el debate sobre la cuestión agraria, en su sentido más amplio y conceptual, se ha desarrollado principalmente dentro del pensamiento socialista y de sus diversas tradiciones, pues pretende contribuir a la crítica general al capitalismo.

Definida la frontera donde la expresión “cuestión agraria” encuentra sus fundamentos argumentales, tal vez sea igualmente relevante alertar de que la formulación general sobre su significado padece de un “pecado original” y, como consecuencia de este error de nacimiento, sus desarrollos posteriores en la tradición del pensamiento marxista (o socialista, *lato sensu*) incurrirán en una serie de equívocos que han permanecido hasta nuestros días. Dicho de una forma más simple: la cuestión agraria, en la tradición socialista inspirada en Marx, su principal autor y fundador, contiene un “defecto de fabricación” anclado en los propios escritos de Marx. Este problema fundacional, no habiendo sido corregido nunca por los principales teóricos que discutieron el tema posteriormente, provocó una lectura interpretativa deformada, marcada por errores reiterados, como discutiremos más adelante.

Pero, ¿qué es, exactamente, la “cuestión agraria”? Aunque con diversos matices conceptuales, políticos e históricos, fue Kautsky quién la definió más explícitamente en su formulación clásica. Como se sabe fue el autor que, algo pretenciosamente, se propuso escribir el “cuarto capítulo” de *El Capital*, dedicado a la cuestión agraria, pues ésta habría sido la intención de Marx nunca cumplida. En su libro de 1899, Kautsky describió la cuestión agraria como el proceso bajo el cual “el capital se apodera de la agricultura, la revoluciona, haciendo insostenibles las viejas formas de producción y de propiedad y creando la necesidad de nuevas formas”. Esta formulación, demasiado genérica, fue redefinida por numerosos autores en las décadas siguientes, casi siempre adaptándola a sus particularidades nacionales. En Brasil, por ejemplo, ante el modelo extremadamente desigual de acceso a la tierra, la cuestión agraria ha sido invariablemente considerada desde siempre como sinónimo de reforma

agraria, pues ésta sería prioritaria en la acción estatal destinada a “revolucionar el campo”. En tiempos más recientes otros autores han asociado la cuestión agraria con los bloqueos para la expansión capitalista en el campo. Como ilustración una definición actual adelanta, si bien como proposición general, que la cuestión agraria es “la persistente existencia en el campo, en sentido sustantivo, de obstáculos para que se desencadene la acumulación (de capital), tanto en el campo como más genéricamente, en particular la acumulación asociada a la industrialización capitalista” (BYRES, 1996).

Pero el autor de *La Cuestión Agraria*, como es obvio, realizó su análisis apoyándose en las categorías originales propuestas por Marx y por lo tanto se hace esencial una brevísima mención a este último autor y a sus argumentos –tanto en términos más generales sobre las características del naciente capitalismo industrial que analizó, como en las breves referencias que dejó sobre las características del capitalismo en el campo-. Marx fue un autor que tuvo una parte considerable de su obra no publicada durante largo tiempo, y la otra parte, que vio la luz a finales del siglo XIX, fue rápidamente instrumentalizada por el movimiento socialista, construyendo una versión que se convirtió en hegemónica en el inicio del siglo siguiente, impulsada fundamentalmente por razones políticas. Esta versión se asentó exclusivamente en la metáfora del “determinismo económico” y del “inevitable derrumbe” del orden capitalista, derivado de la (también “inevitable”) contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas y una (nuevamente “inevitable”, insistió siempre la literatura doctrinaria) creciente polarización de clases.

De hecho, solamente en la década de 1960 es cuando, lentamente, sería publicada la totalidad de sus textos, tales como diversos fragmentos no concluidos, borradores de sus obras inacabadas, además de muchas de sus cartas todavía desconocidas. No pudiendo discutir aquí la biografía intelectual del marxismo (4), vale la pena mencionar a título de ilustración la importancia seminal de los *Grundrisse*, monumental libro que conecta el “Marx joven”, apasionadamente dialéctico, todavía motivado por sus

---

(4) Una brillante síntesis del legado de las ideas de Marx y de los aspectos principales del marxismo pos-Marx puede ser encontrada en THERBORN (2007).



categorías más filosóficas, y el “Marx economista”, que iba a surgir tan nítidamente en el primer volumen de *El Capital* publicado en 1867. Aquellas anotaciones, que precedieron a la publicación del primer volumen de su libro más famoso, solamente fueron publicadas en forma de libro en 1939 y sólo en alemán, permaneciendo prácticamente en el olvido. Su lectura, después de ser difundido más ampliamente el texto en los años 70, mostraría un autor mucho más matizado del que se manifiesta en el esquematismo de su obra más conocida. Los *Grundrisse* presentan un autor que no aceptaría, desde luego, la estrecha lectura estructuralista y determinista que la tradición marxista después impondría como única “lectura correcta” a lo largo del siglo pasado.

Una segunda ilustración de un desconocido Marx que solamente resurgió en la década de 1960, aunque más puntual pero igualmente reveladora, fue la correspondencia intercambiada por Marx con los ideólogos del movimiento populista ruso, intercambio que tuvo lugar sobre todo en la década de 1870. Son cartas de gran relevancia política, pues iluminan un autor mucho más dubitativo sobre su teoría, que no tendría (según sus propias palabras) la universalidad que la tradición marxista después transformaría en acto de fe. En su última carta (marzo de 1881) dirigida a Vera Zasulich, entonces una de las principales ideólogas de los *narodniks*, Marx sería explícito sobre su modelo de interpretación, sugiriendo que su análisis de *El Capital* solamente sería aplicable a “Europa Occidental”. Al tiempo que sugiere, citándose a sí mismo, que “el sistema capitalista está, por lo tanto, basado en la radical separación del productor de los medios de producción (...) la base de este desarrollo es *la expropiación del productor agrícola*”, advierte, no obstante, para la probable sorpresa de Zasulich, que “Consecuentemente, la inevitabilidad histórica de este proceso *está expresamente limitada a los países de Europa Occidental*” (MARX, 1975, p. 319, el énfasis es de Marx).

El segundo aspecto que probablemente justifica el insuficiente uso de los aportes teóricos de Marx en los estudios sobre el mundo rural latinoamericano es, tal vez, todavía más inesperado. Advierte que Marx nunca discutió, con este deliberado propósito, las implicaciones y la naturaleza del desarrollo del capitalismo en el campo. Era su intención, pero no llegó nunca a concluir tal proyecto. Sus observaciones, esparcidas erráti-

camente en diversas partes de su copiosa obra, son claramente insuficientes para construir una teorización adecuada para interpretar el mundo rural bajo la acción de una nueva sociabilidad que entonces se dibujaba más claramente en Europa Occidental. El así llamado “modelo teórico” sobre el desarrollo del capitalismo en el campo (y, por lo tanto, el significado de la cuestión agraria) que puso sus raíces en el siglo XX nació, de hecho, de una trasposición mecánica de la “lógica del capital” que Marx analizó en relación a las transformaciones productivas y sociales de la expansión del capitalismo industrial en Inglaterra (especialmente en *El Capital*) y, posteriormente, de las contribuciones de Lenin y de Kautsky, todo ello rebajado por la divulgación introducida por los partidos comunistas en varios países. De esta forma, acabamos aplicando lo que parecía ser una contribución de Marx a la interpretación del desarrollo del capitalismo en agricultura cuando, de hecho, aquel autor ni siquiera se dedicó directamente al estudio de este tema. Tampoco el famoso capítulo sobre la “acumulación primitiva”, que concluye el tercer capítulo de *El Capital*, podría ser transformado en “modelo” para interpretar las facetas principales de un proceso de expansión capitalista en el campo. Aquel capítulo, describiendo la expropiación campesina destinada a formar un “ejército de reserva” de trabajadores desposeídos, pero oferentes de trabajo para el naciente capitalismo industrial urbano, aplicado a la agricultura, nunca fue un “modelo” con posibilidades de universalidad, sino que fue un *caso único* -la formación del capitalismo inglés-.

En síntesis, lo que en esta parte se argumenta es que el uso de Marx (y de perspectivas teóricas posteriores asociadas al marxismo) para analizar los procesos sociales rurales ha estado en América Latina (siempre salvando las pocas, pero significativas excepciones) marcado por dos aspectos que hacen aquel uso extraño, por ser acomodaticio y también desinformado. En primer lugar, no consigue inspirarse en Marx críticamente y, en segundo lugar, no reconoce a este autor en su totalidad (incluidos sus errores). Así, el resultado es bastante pobre y casi siempre irrelevante para la comprensión del mundo rural en el continente. Con alguna ironía, es posible decir que una parte sustancial de la literatura que analiza el desarrollo agrario latinoamericano es “marxista, sin haber nunca leído a Marx”. Como consecuencia, la llamada “cuestión agraria” en el ámbito de esta

tradición teórica y política, bajo el ángulo de sus dimensiones económicas, supuso una serie secuencial y acumulativa de errores interpretativos, los cuales, sorprendentemente, nunca fueron objeto de un análisis crítico. Casi ninguno de los textos que problematizaron críticamente la ortodoxia marxista sobre la cuestión agraria tal como era transmitida, sobre todo, por los partidos comunistas, fue seriamente discutido por la academia latinoamericana (por ejemplo, los textos de DUGGETT, 1975, SHANIN, 1984, TRIBE, 1976 y 1980 o DE CRISENOY, 1975, así como las iluminadoras cartas intercambiadas entre Marx y los populistas rusos, antes mencionadas). Permaneció casi siempre (con raras excepciones) la repetición de un discurso estándar caracterizado por la ortodoxia y profundamente economicista. Pero esto no es todo, pues está también la “dimensión política” de la cuestión agraria, la que pretende poner en claro las luchas sociales derivadas de los procesos de profundización de la expansión capitalista. Y aquí el cuadro analítico es todavía más lamentable, pues se construyó una tradición interpretativa a partir, básicamente, de las insuficiencias del pensamiento de Marx sobre los comportamientos y elecciones políticas de las clases sociales más pobres de las regiones rurales.

Adicionalmente, los debates sobre el tema ignoran muchas veces que la principal obra de Lenin sobre esta cuestión (*El desarrollo del capitalismo en Rusia*, publicada en 1899), así como el libro de Kautsky, son sobre todo “programas de partido”, determinados por circunstancias locales (por lo tanto, referidos a un periodo cronológico determinado), en países que todavía eran básicamente rurales. No se nos escapa la observación de que *La cuestión agraria* de Kautsky, excluida la segunda parte del libro que discutía el programa agrario del partido, fue extrañamente elevada a la categoría de “libro teórico” sobre el desarrollo del capitalismo en el campo. Estas contradicciones ya fueron puestas de manifiesto hace tiempo en los estudios seminales ofrecidos, treinta años atrás, por un extraordinario especialista, Keith Tribe. Deben consultarse, a este respecto, sus concluyentes estudios (TRIBE, 1976, 1978) y sus libros en coautoría (TRIBE y HUSSAIN, 1981, 1981a). Frente a esas numerosas confusiones analíticas, Fernando Oliveira Baptista, un respetado estudioso del tema que además estuvo al frente de la conducción de la política de reforma agraria en Portugal, es categórico:

*“La gran industria no produjo el socialismo, las promesas a los campesinos no fueron mantenidas y el movimiento comunista se mantuvo alejado de las transformaciones de la agricultura y del mundo rural (...) El debate tiene, hoy, que cambiar de referencias. El socialismo no está inevitablemente implícito en el desarrollo de las fuerzas productivas; el marxismo continúa siendo un instrumento útil para leer el mundo, pero no es la llave que necesariamente lo va a transformar” (BAPTISTA, 1998, p. 17).*

¿Y la reforma agraria? Los conflictos sociales derivados del control y uso de la tierra para fines productivos tienen antecedentes remotos. No podría ser de otra forma en las sociedades del pasado, en las cuales la agricultura era la principal actividad económica y modo de vida. Siendo un recurso finito, la redistribución de la tierra apareció como tema político solamente cuando fue bloqueado el acceso al recurso y se alcanzaron las fronteras de expansión, pasando a depender la supervivencia de los grupos rurales de las decisiones de aquellos que controlaban el patrimonio territorial. Es por esta razón que la reforma agraria, como acción estatal, solamente surgió en la agenda política cuando se organizaron los estados en el periodo moderno. Tampoco debería sorprender que el tema haya aparecido con profusión a mediados del siglo pasado, coincidiendo con la descolonización y la formación de las nuevas naciones independientes (BINSWANGER y DEININGER, 2009). Pero el tema fue igualmente impulsado por la multiplicación de movimientos revolucionarios de izquierda que combatían el poder de los grandes propietarios de tierras. Cuando unidos lograron derribar el viejo orden, impusieron siempre la reforma agraria, como en China, en Cuba o en otros casos (WOLF, 1984). Tanto desde la óptica reformista como desde la revolucionaria, en aquel periodo se difundió una interpretación que ponía el acento en los negativos efectos socioeconómicos y políticos del control de la tierra en muy pocas manos.

El primer y más importante periodo, y *quizás el único*, en la historia internacional de la reforma agraria se sitúa entre los años cincuenta y la década de 1970, si bien acciones de importancia se habían producido anteriormente, como el proceso expropiatorio que siguió a la revolución mejicana de 1910, o el caso, todavía más emblemático, de la revolución rusa. A pesar de que la reforma tuvo lugar bajo ópticas muy diversas, como en el

caso de Japón donde fue impuesta por los vencedores de la guerra, o cuando fue realizada casi silenciosamente como en Malasia y en otros países asiáticos, el gran teatro de la reforma agraria fue América Latina, si bien con resultados modestos. En casi todos los casos de reformas realizadas en aquellos años, o al menos iniciadas, en su origen estaban presentes determinados vectores políticos: o bien la formación de gobiernos autoritarios derivados de golpes de estado, o bien la presencia de fuerzas políticas de izquierda que pedían la redistribución de la tierra como base para la emancipación social de los campesinos pobres. En el caso latinoamericano, un elemento recurrente durante este periodo ascendente de la reforma fue también la argumentación de ser esta una política dinamizadora del mercado interno, tesis elaborada muchas veces con sofisticación por diversos autores. En las décadas de 1950 y 1960, el pensamiento cepalino (5) fue igualmente influyente en el continente para sustentar teóricamente las propuestas de reforma agraria que entonces estaban surgiendo, las cuales deberían romper el “dualismo estructural” que se consideraba existía. Como factor específico de la región es también necesario citar el papel de la revolución cubana, acontecimiento que estimuló a algunos gobiernos latinoamericanos a valorar la reforma agraria como factor de adormecimiento social en sociedades muy desiguales. Movidas por uno o varios de esos factores, se produjeron diversas iniciativas, algunas rápidamente abortadas, desde Bolivia (1953) hasta Perú (1966), desde Chile (a partir de mediados de los años sesenta) hasta Cuba (1959).

En Brasil, a pesar de que la necesidad de transformar la estructura de la propiedad de la tierra había sido defendida por muchos ya en el siglo XIX, el tema no emergió con fuerza hasta la segunda mitad de la década de 1950, inflamando los debates que precedieron el golpe militar de 1964. En aquel primer periodo las reivindicaciones de los asalariados rurales y el fenómeno de las Ligas Campesinas trajeron a la luz el tema y, por primera vez, la exigencia de reforma agraria se situó en la agenda nacional. Sin embargo, fue un momento fugaz que no prosperó tras el impacto de la ruptura institucional que se produjo a continuación. A pesar de que ninguna acción de reforma agraria había sido implementada, las presiones

---

(5) De la CEPAL, *Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas*

políticas hicieron nacer aquel mismo año del golpe el “Estatuto da Terra”, el cual estableció diversas categorías descriptivas que todavía son utilizadas, como el módulo rural o los tipos de inmuebles rurales (minifundios, empresas rurales y latifundios). Además, el Estatuto detalló minuciosamente la lógica de la implementación de esta acción gubernamental (SILVA, 1996). Pero sus preceptos no fueron adelante y, durante el periodo de dictadura militar, solamente 77.000 familias fueron asentadas, la mayoría como consecuencia de episodios de gran tensión social.

Con la redemocratización (en 1985) el tema volvió a escena, aunque ya había reaparecido a finales de los años setenta como consecuencia, sobre todo, de las acciones realizadas por el movimiento sindical de trabajadores rurales. En enero de 1984 fue fundado el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (MST), con lo que otro actor político empezó a exigir su implantación. Durante el proceso constituyente (1987/88) se hicieron intensos esfuerzos para hacer realidad la reforma agraria. Poco fue logrado, sin embargo, y durante tres gobiernos (1985-1994) solamente fueron asentadas 140.000 familias. A partir del primer mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) fue cuando el tema resurgió de hecho, bajo los efectos de la onda democratizadora de aquellos años, de la apertura propiciada por el Gobierno Federal y, sin duda, de las presiones ejercidas por el MST y por la CONTAG (6). Se inició así el segundo capítulo de esta política en la historia brasileña, capítulo que continúa hasta hoy (NAVARRO, 2009).

Durante cuatro mandatos presidenciales, entre 1995 y 2010, la acción gubernamental fue decidida, y aproximadamente un millón de familias recibió lotes de tierra hasta fin de 2011, según los datos oficiales. Una superficie estimada en 84 millones de hectáreas fue expropiada por el Estado y puesta a disposición de la reforma agraria, superficie prácticamente equivalente a la restante área plantada dentro de la agricultura bra-

---

(6) La CONTAG es la *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura*, siendo la mayor central sindical de Brasil, con federaciones en todos los estados y millares de sindicatos municipales de trabajadores rurales bajo su control. Fue fundada en 1963. El MST es el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* y todavía ejerce considerable influencia en la orientación de la reforma agraria brasileña. Fue fundado en 1984 y no se tienen datos sobre el número de sus militantes y simpatizantes, pues no es una organización “de miembros” registrados. Probablemente, la adhesión social al MST, de acuerdo con evidencias asistemáticas, es bastante menor de lo que su propaganda dice y, todavía más sintomático, esa adhesión está cayendo progresivamente en los años recientes, como consecuencia de la creciente fragilidad de esta política gubernamental.

sileña. Además, los asentamientos (8.562 hasta final de 2009) se esparcieron por todo el país y la realidad de la reforma agraria, un tema tan candente en el pasado, poco a poco se hizo rutinaria y menos conflictiva. Este enfriamiento también refleja la reducción de la influencia de los grandes propietarios de tierras, como consecuencia de la radical transformación de la estructura económica del país.

Recientemente, la reforma agraria brasileña parece estar encontrando cada vez mayores “impasses”. El mecanismo de expropiación se usa cada vez menos (dados los impedimentos legales) y el Gobierno Federal ha recurrido con frecuencia a la adquisición de inmuebles, especialmente en los estados del Norte. De esta forma, la reforma agraria brasileña se está convirtiendo en una acción regional y, técnicamente, pasó a ser fundamentalmente una política de compra de tierras para la formación de nuevos asentamientos rurales. Además, moderada como consecuencia de la urbanización, la demanda social efectiva de esta política disminuye año a año y, por tanto, es poco probable que se mantenga durante mucho tiempo.

Finalmente, es relevante citar que la reforma agraria, en la historia, casi siempre se realizó bajo la inspiración de gobiernos fuertes o incluso autoritarios, por ser una transferencia de derechos de propiedad forzada y no recurrible. Con las oleadas democratizadoras del periodo contemporáneo se ha convertido en un acto de fuerza del Estado que ha empezado a encontrar dificultades políticas crecientes, tal como se argumenta en la sección siguiente de este artículo. Así, el conjunto de estos factores hacen de la reforma agraria, cada vez más, una política del pasado. Persisten, sin embargo, esfuerzos diversos que persiguen atisbar un segundo momento en la historia internacional de la reforma agraria (AKRAM-LHODI et al., 2007). Pero si no es regionalmente, en partes de África subsahariana o en algunos países del sur de Asia, es incierto que aparezca ese nuevo periodo, pues entramos en una era en la que dejaron de existir la mayor parte de las razones originarias para llevar a cabo esa política.

## 2. BREVE HISTORIA DEL “IDEAL DEMOCRÁTICO”.

La ola democratizadora que barrió América Latina a partir de los años ochenta y que de forma gradual consolidó ese régimen político en el con-

tinente es otro ingrediente capital del análisis que se presenta en este artículo. Partimos de la premisa de que la democracia, cuando incentiva el conflicto legítimo que se plantea en la sociedad ante los escasos recursos existentes y los distintos grupos y clases sociales se organizan políticamente para disputarlos, acaba perjudicando los intereses más generales del “mundo rural”. Sucede así porque los procesos migratorios a la ciudad (o, en muchos casos, a otros países, como los Estados Unidos) debilitan también la capacidad de las regiones rurales para conseguir influencia política en los conflictos sociales vigentes en una sociedad determinada. En el mejor de los casos, los grupos rurales que conservan alguna capacidad política son solo los representativos de la moderna agricultura empresarial, pues pueden movilizar aliados también en las ciudades (como los representantes del sistema agroalimentario). Solo con carácter excepcional, las formas organizativas de los sectores sociales más pobres del mundo rural, ante tales transformaciones, consiguen inscribir sus intereses en la agenda política de un determinado país (como sucedió con el MST en Brasil a finales de los años noventa y en algunos años de la presente década).

Ahora bien, ¿tiene la democracia el mismo significado para todos los observadores de la escena política latinoamericana? Es probable que no, entre otras cosas porque el significado más general del término ha variado a lo largo del tiempo. Por tanto, intentaremos presentar en esta sección una brevísima y simplificada “historia de la democracia”. Aunque abreviada, una síntesis de la evolución del llamado “ideal democrático” comienza con la existencia de dos capítulos observables durante la *historia larga* y separados por una gran distancia temporal, conforme a la división propuesta por Norberto Bobbio: la “democracia de los antiguos” y la “democracia moderna”, esta última puesta en marcha por acontecimientos como la revolución francesa y la independencia norteamericana (BOBBIO, 2000). La primera se materializó hace más de dos milenios, en la corta y curiosa experiencia ateniense.

Para el notable pensador italiano, si se comparan esos dos momentos, la pionera manifestación social y política circunscrita a un pequeño rincón del Mediterráneo y la riqueza de las experiencias democráticas del período moderno, las principales diferencias son prácticas y morales. Dife-



rencias prácticas porque la autoridad política derivaba entonces de un cuerpo político indivisible, y este principio justificaba incluso la exclusión de la mayoría (las mujeres, los esclavos y los extranjeros), entendida como no apta para el ejercicio de la decisión colectiva. Es decir, el gobierno democrático ateniense equivalía concretamente a la soberanía del pueblo ejercida sin mediadores, mediante asambleas periódicas (BOBBIO, 2000, p. 371). Por lo que se refiere a este aspecto, en el período moderno y de forma acorde con la emergencia de los Estados en sustitución de los modelos absolutistas del período feudal, algunos de los fundadores de la Filosofía Política (como Locke, Hobbes o Rousseau) sustituyeron el “colectivo popular” por una visión atomista de la unidad de decisión política: el individuo. Ello supuso un gran cambio, que, de forma gradual, planteó gigantescos desafíos para la aplicación de los acuerdos institucionales democráticos, especialmente en las sociedades contemporáneas. Como resultado de esa dificultad práctica, surgió un problema de escala y de aumento de la complejidad, pues con el paso del tiempo la administración democrática pasó a asumir alguna forma de consulta y redistribución de poder a los integrantes de comunidades políticas cada vez mayores.

Por otra parte, las razones morales se derivan del cambio de unidad de decisión, pues los regímenes centrados en la soberanía no ya del pueblo como un todo colectivo indivisible e indefinible (o definible con criterios estrechos), sino en el individuo y el libre albedrío de sus elecciones, se enfrentaron a sucesivos dilemas morales que, en el periodo contemporáneo, acabaron resultando extremadamente desafiantes y, en ocasiones, afectados por una complejidad incurable. La afirmación definitiva de esta travesía desde los imperativos colectivos de la “democracia de los antiguos” a la autonomización del individuo (y sus consecuencias morales) en las sociedades modernas tal vez pueda encontrarse, simbólicamente, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que amplía la soberanía política a los individuos-ciudadanos dotados de derechos inalienables e inamovibles, percibidos en adelante como iguales a partir de un único criterio fundador: su naturaleza humana. Este pasó a ser el principio (o el valor) fundamental de la idea actual de democracia, entre otras cosas porque es también el presupuesto ineludible de la propia libertad.

Al margen de diversos hechos significativos o contribuciones emblemáticas de otros pensadores entre los siglos XVIII y XIX, no citados aquí, el concepto de democracia resurgió, de hecho, con mayor expresión política, en la primera mitad del siglo XX, cuando este ideal pasó a alimentar diversos debates que condujeron a las formulaciones teóricas originales. Así, durante unas ocho décadas, si se toma 1930 como punto de partida, existen dos grandes momentos y dos subdivisiones principales en cada uno de ellos. En primer lugar, el período de 1930-1980, en el que resurgió el concepto de democracia y poco a poco resultó vencedora su *naturaleza deseable* como método de organización del gobierno, a partir de dos visiones predominantes, aunque la segunda a remolque de la primera: el modelo elitista y su vertiente moderada, el pluralismo democrático. En aquellos años, la aceptación de la democracia se hizo factible porque las alternativas existentes en la cartografía política asustaban: en el Occidente europeo, el nazismo y el fascismo y, en el Este, el comunismo soviético. Por ello, a pesar del “temor a las masas” que la democracia imponía a las clases dominantes (CANFORA, 2007), este régimen se convirtió en pocos años en una forma de gobierno deseable. Cuando se asoció al período económico expansionista iniciado en la posguerra y que duró hasta mediados de la década de 1970, parecía que el matrimonio entre la democracia liberal y el capitalismo sería incluso una asociación virtuosa y permanente (véase SANTOS E AVRITZER, 2002).

El segundo momento, *grosso modo*, abarca los últimos 30 años y se inició con la aparición de puntos de vista que contestaban el dominio hegemónico del modelo elitista, por lo que se habla de “modelos democráticos contra-hegemónicos”. Surgieron así las propuestas de una “democracia participativa” y, como resultado de la profundización de esta última, de “democracia deliberativa”. Se trata de modelos de organización social y política tal vez demasiado ambiciosos. Encontraron un fuerte eco social en la década de 1990, pero han sido rápidamente sofocados, ya en este siglo, por acontecimientos como el atentado del 11 de septiembre y la secuencia de crisis económicas que han pavimentado las victorias electorales de gobiernos conservadores y menos propensos a las prácticas democráticas. No obstante, la súbita ola democratizadora que está revolucionando la última región del mundo en conocer un ré-

gimen democrático -Oriente Medio y norte de África- parece indicar que, tal vez, pueda reanudarse en los próximos años el debate sobre la “radicalización democrática”. Además, es importante apuntar que ni siquiera los contratiempos políticos registrados por el ideal democrático en el último decenio impiden la percepción de un hecho inusitado: el retorno progresivo de la “democracia moderna” a algunas dimensiones de la “democracia de los antiguos”, no por la institución de expresiones concretas de la democracia directa y por la renovación del asambleísmo, sino por un conjunto de intentos de restablecer canales efectivos de participación política de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. A tal fin, mecanismos de manifestación social basados en los modernos medios de comunicación sugieren la posibilidad de que esté naciendo una nueva concepción democrática, todavía denominada provisionalmente “democracia monitorizada”. Estaría emergiendo, en suma, un nuevo modelo de democracia (KEANE, 2009).

El resurgir del debate sobre la democracia en el siglo XX tiene su punto de partida en la contribución de Max Weber, especialmente en los ensayos contenidos en su principal obra, “Economía y sociedad”. Inspirado en la experiencia de la formación del Estado alemán, este notable autor-fundador de la Sociología (pero también erudito economista e historiador) propuso, de hecho, una interpretación de la modernidad capitalista que también recogió el tema de la democracia (WEBER, 1991). Para Weber, la clave para la comprensión de las sociedades industriales que entonces emergían en Europa Occidental residía en su singular proceso de racionalización, que él relacionaba con el protestantismo ascético, como se refleja en la tesis central de su obra más conocida, “La ética protestante y el espíritu del capitalismo” (una serie de ensayos escritos entre 1904 y 1905).

Para este científico social, la comprensión del Estado moderno supone la constitución de un aparato burocrático e institucional impersonal, cuya función última es la estructuración del poder político a lo largo del tiempo, de modo que, al no sufrir interferencias indebidas, quede protegido de cambios particularistas. Para ello, necesita contar con el monopolio de la fuerza, que se atribuye al Estado. Este fue el resultado de cambios históricos tendentes a reforzar la secularización de la sociedad,

a pesar de ser procesos iniciados en ámbitos ético-religiosos, exhaustivamente analizados por Weber en sus estudios sobre la religión. Así, la salida que se encontró en esas sociedades para gestionar el Estado e implantar la administración pública fue un ordenamiento político esencialmente no democrático, por ser inaccesible a la mayoría de los ciudadanos. Por esta razón, Weber se distanció claramente de las teorías clásicas de la democracia y fue, en cierto modo, el fundador del realismo político, que acabaría por ser un rasgo fundamental de las teorías elitistas sobre la democracia. En síntesis, para el pensador alemán, la visión subjetiva del mundo recogida en los sistemas religiosos prevalecientes en el pasado fue sustituida, en el mundo moderno, por acelerados procesos de burocratización de la sociedad. La identificación (y la elección) de las condiciones en las que la democracia, como medio, puede operar fue una consecuencia natural de la perspectiva weberiana, origen último del debate sobre los "procedimientos" necesarios para el ejercicio de gobiernos democráticos. Por consiguiente, con Weber nació también la visión "procedimental" de la democracia: un mero mecanismo, una secuencia de operaciones políticas para la elección del liderazgo político a través de disputas competitivas entre valores y propuestas programáticas en el ámbito de una democracia liberal.

Sin discutir contribuciones relevantes de otros autores (como Kelsen, por ejemplo), correspondió a Schumpeter (1942) ir definitivamente más allá de las contribuciones originales de Weber y convertirse en el principal fundador de la visión elitista de la democracia. Se basó para ello en analogías entre la economía y el funcionamiento del sistema político, es decir, en espacios sociales en los que los individuos tienen libertad para elegir, pero solamente entre los miembros de las élites, que, a través de la competencia electoral, se alternan en el poder. La visión schumpeteriana no tenía, por tanto, ningún elemento nítido de participación social y se acabó transformando en el "modelo hegemónico", por lo menos hasta finales de los años setenta, cuando sufrió la creciente contestación de diversos teóricos de la democracia que ponían de relieve las insuficiencias de su operatividad empírica en diversas sociedades (SCHUMPETER, 1961).

La teoría democrática de Schumpeter fue realmente singular por muchas razones. Por ejemplo, Schumpeter fue un estudioso que cuestionó la pro-

pia idea de racionalidad de los individuos, pues consideraba los comportamientos sociales irracionales y fácilmente manipulables, lo que conlleva la necesidad de un gran realismo político en relación a la forma de organizar el gobierno y el sistema político. Por esa razón, otra faceta de la visión schumpeteriana fue la fragmentación del concepto de soberanía popular (la “voluntad general” de Rousseau) o de la idea del bien común, al defender que la pluralidad valorativa de los individuos es tendencialmente conflictiva y de casi imposible conciliación política.

Ante tales aspectos y renunciando definitivamente a la correspondencia entre democracia y autoridad política extendida a los ciudadanos, Schumpeter asumió con claridad en su modelo la democracia como mero medio de operación política, un método que permite la convivencia regulada de la pluralidad de intereses individuales para la solución de los problemas y conflictos de la sociedad. A tal fin, argumentó, es necesario restringir mucho la participación a través del voto, mediante una contienda política regida por la lógica del mercado y en la que, en consecuencia, solo participan las élites, concebidas como guardianas de la racionalidad política, en oposición a la irracionalidad de las masas populares. Así, el modelo schumpeteriano supuso la formalización no solo del procedimentalismo, sino también de su naturaleza elitista. Fue también una visión elitista en el sentido de que perseguía, de hecho, proteger la acción del Estado de los ciudadanos, a los que Schumpeter consideraba incapaces en su inmensa mayoría. Para él, “democracia significa solo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que deben gobernarlo (...) la democracia es el gobierno de los políticos” (SCHUMPETER, 1961, p. 346).

Más tarde, Robert Dahl, uno de los teóricos más destacados de los estudios sobre la democracia, insatisfecho con las limitaciones de las teorías elitistas, propuso importantes debates al respecto, con la introducción de una visión que percibía los regímenes democráticos como el resultado de disputas de distintos grupos y clases sociales. La dinámica democrática, según DAHL (1989), es, ante todo, la materialización del proceso político en sociedades abiertas y libres, introduciéndose así un elemento analítico importante que lentamente pasó a ser valorado por estudiosos posteriores, cuando se percibió la importancia de la “calidad de la de-

mocracia” (y, por extensión, la democracia como un proceso en constante cambio) (7).

Finalmente, en especial en las últimas tres décadas, han surgido nuevas teorías que cuestionan la visión elitista todavía dominante de la democracia, o sus versiones pluralistas derivadas. Se trata, en particular, de dos modelos principales: la “democracia participativa” y la “democracia deliberativa”. En esta sección solo se esbozan algunos aspectos sumarios de ellos, pues se trata de propuestas en construcción y objeto de intensos debates sobre su viabilidad práctica, en especial por lo que respecta a la versión deliberativa.

Los soportes de la versión “participativa” y de su sucesora más ambiciosa, la democracia “deliberativa”, fueron establecidos en los decenios de 1960 y 1970, bajo la influencia de las intensas transformaciones sociales y económicas registradas en esos años: en especial, el agotamiento de los “años dorados” de expansión económica de la posguerra, que se estancó en el decenio de 1970. Esos procesos económicos, asociados a la emergencia de movimientos sociales de contestación del orden y de demandas de nuevos derechos (como los movimientos feministas y su agenda de reivindicaciones, entre otros), estimularon varias contribuciones teóricas innovadoras y que ponían en cuestión el orden social. En especial, se produjo una “ola democratizadora”, cuyo inicio suele identificarse en la literatura con la Revolución de los Claveles portuguesa, conjunto de procesos de democratización que después se extendieron a América Latina y, una vez aplicados, desarrollaron percepciones negativas de un ordenamiento político definido como democrático pero incapaz de tener un impacto real en términos de bienestar para la mayoría de los ciudadanos: en síntesis, solo una “democracia electoral”. Estas percepciones minaron lentamente la fuerte presencia del modelo elitista y pasaron a exigir un nuevo significado de democracia, creando oportunidades para la elaboración en este periodo de puntos de vista innovadores.

---

(7) Los estudios de Dahl sobre la democracia son fascinantes, pues evolucionó desde una “visión suavizada” del dominio de las élites hasta las interpretaciones más recientes, que lo acercan a las perspectivas contrahegemónicas. Es imposible, en este breve comentario, hacer justicia a un autor tan denso y con contribuciones analíticas tan extraordinarias (consúltese DAHL, 1998 y también TILLY, 2007).

Por lo que respecta a las teorías participativas, los dos autores más representativos, en su origen, fueron PATEMAN (1970) y MACPHERSON (1977), que, si bien con enfoques en cierto modo diferentes, introdujeron una amplia participación social como requisito esencial para la construcción democrática. Sumariamente, ambos autores rechazaron el presupuesto liberal de la igualdad formal de los individuos (presente en la teoría política desde el contractualismo hobbesiano), pues este concepto contrastaba en exceso con la realidad de un mundo marcado por desigualdades sociales que parecían inevitables. Así, argumentaron, hay un amplio espacio para prácticas políticas innovadoras que amplíen e institucionalicen nuevos canales de diálogo social, susceptibles de convertirse asimismo en espacios sociales de presión y reivindicación. Como telón de fondo, conceptos como los de esfera pública (difundido a partir de la obra de Habermas) o “ciudadanía ampliada” contribuyeron de forma decisiva al ascenso gradual de la visión participativa en el debate sobre el significado de la democracia en el mundo moderno. La participación social se convirtió así en el requisito procesal necesario para garantizar no sólo mayores oportunidades de redistribución del poder, sino también, y en especial, para aumentar la responsabilización de los gobernantes (*accountability*), es decir, el modo en que quienes ostentan el poder político se justifican a sí mismos y, en especial, justifican las decisiones que toman en nombre de la comunidad política.

Por último, en años más recientes, sobre todo a partir de los noventa, la democracia deliberativa surge con desenvoltura teórica e incluso inspira diversos experimentos en muchos países (como el llamado "presupuesto participativo", cuyo paradigma es el caso de la ciudad brasileña de Porto Alegre). Simone Chambers sintetizó con precisión el significado de la expresión, señalando sus vectores esenciales:

*“(...) Una teoría democrática centrada en el argumento [“talk-centric”] substituye a una teoría democrática centrada en el voto [“voting-centric”]. Las teorías centradas en el voto ven la democracia como el lugar en el que preferencias e intereses consolidados compiten a través de mecanismos justos de agregación. En contraste, la democracia deliberativa se centra en el proceso comunicativo de formación de la opinión y del interés que precede a la votación. La res-*

*ponsabilización [“accountability”] sustituye al consenso como concepto clave de la legitimidad” (CHAMBERS, 2003, p.308).*

En resumen, sin extendernos en otros temas relevantes, dos aspectos centrales interesan más directamente a los propósitos de este artículo. En primer lugar, hay que destacar que las teorías democráticas deliberativas se asumen como normativas, distanciándose así radicalmente de uno de los argumentos fundacionales del elitismo democrático. Así, el resurgir normativo aceptado por estas teorizaciones suscita intensos debates sobre los focos morales y su razonabilidad en tiempos modernos. Por analogía, y teniendo en cuenta el objetivo principal de este artículo, al igual que la “tiranía de la mayoría” fue un tema que inspiró diversos análisis sobre la democracia, en tiempos modernos los intereses políticos de los grupos sociales rurales podrían contestar la “tiranía urbana”, que minimiza la asignación de fondos públicos al mundo rural. En cuanto al segundo aspecto, debe ponerse de relieve el carácter central de un proceso social, la deliberación por los miembros de la comunidad política, que no elimina la necesidad de representación, pero (al menos teóricamente) representa un extraordinario avance político potencial. Sobre todo porque, cuando se ponen en práctica, los espacios deliberativos permiten la aplicación de mecanismos efectivos de responsabilización de los agentes estatales, lo que de forma gradual aumenta la transparencia de los procesos políticos y, en esencia, permite su democratización radical. De esta forma, la democracia encuentra en nuestros días, finalmente, su justificación moral bajo un manto de legitimidad social, construida mediante un debate entre iguales, transparente y basado en argumentos racionales: en suma, mediante la deliberación en su significado conceptual más amplio. Ahora bien, es un proceso argumentativo que en las sociedades modernas y urbanizadas atiende, sobre todo, a los intereses de los distintos colectivos sociales que viven en las ciudades y, cada vez menos, a los intereses (y necesidades) del territorio rural y de sus poblaciones.

Con respecto a la tesis principal de este artículo, ¿cuál puede ser el resultado de esta línea de evolución del ideal democrático cuando se transforma en prácticas sociales, deliberaciones políticas y sistemas de gobierno? Muy probablemente, como demuestran las historias sociales y políticas de muchos países, latinoamericanos o no, la rápida pérdida de



visibilidad social y de capacidad de influencia del “mundo rural” en los destinos de una sociedad determinada. Con la drástica reducción de la población directamente relacionada con las zonas rurales y con la producción agrícola, sobre todo si se tienen en cuenta los efectos de la transformación económica y tecnológica de las actividades agropecuarias (como se analiza en la sección siguiente), el “rural” se vuelve marginal en los principales debates de la sociedad y las decisiones políticas se centran, cada vez más, en las demandas sociales típicamente urbanas. Sin fuerza política, es improbable que los grupos sociales rurales consigan conservar ninguna capacidad para alterar el orden vigente en las zonas rurales, y tampoco la estructura de la propiedad de la tierra. Por esta razón, democracia y reforma agraria son, de hecho, incompatibles. Como se ha esbozado antes, los procesos de redistribución de la tierra reflejan tiempos de gobiernos autoritarios y, por ello, capaces de imponer mecanismos de transferencia de la propiedad para modificar la estructura agraria del país. En regímenes democráticos, y con el juego de la política orientado a las ciudades y los intereses sociales urbanos, es casi imposible que se pueda llevar a cabo con éxito ningún proceso de reforma agraria. Incluso en la situación ideal de una democracia deliberativa, los argumentos en disputa siempre favorecerán a las mayorías urbanas, en especial si el mantenimiento de estructuras de propiedad de la tierra, aunque altamente concentradas, no representa una amenaza real para este orden democrático.

#### **4. LOS PROCESOS DE EXPANSIÓN CAPITALISTA EN EL CAMPO: LA “TIERRA” PIERDE SU IMPORTANCIA RELATIVA.**

Por último, en esta sección se aborda, aunque de forma sucinta, la parte de la ecuación que, de hecho, es más decisiva e influye más en las transformaciones recientes: los procesos económicos. Animadas por la reciente subida de los precios internacionales de los alimentos (y, sobre todo, por el papel de China como comprador masivo), numerosas regiones de América Latina están experimentando en algunas de sus zonas rurales procesos de intensificación capitalista de un alcance inédito, fenómeno que es típico de varios países del continente (SILVA et al., 2009). En respuesta a este hecho empírico, que impone una rápida transformación de esas zonas, se observan en la actualidad varias tendencias

económicas y tecnológicas, las principales de las cuales, a efectos de la “tesis general” de este artículo, se comentan a continuación. Se trata, ante todo, de consideraciones que discuten cambios económicos y financieros asociados a ese proceso expansivo en el ámbito latinoamericano, aunque las evidencias se refieren, de nuevo y de forma exclusiva, a Brasil. Por tanto, el objetivo principal de esta parte del artículo es concluir el teorema inicialmente anunciado, que combina determinados procesos sociales, políticos y económicos que se están produciendo con una densidad inédita en la historia rural latinoamericana. La demostración de esa tesis revela una posición cada vez menor, si no irrelevante, de la influencia de la tierra y los conflictos sociales resultantes, entre ellos el debate sobre la “necesidad” de las políticas redistributivas, como la reforma agraria.

En un principio, cabe pensar que el principal rasgo distintivo de esos procesos económicos, en especial en momentos históricos de intensificación tecnológica, reside en la lógica concentradora del capitalismo. No obstante, a diferencia de una visión marxista ortodoxa que imaginó que el proceso de concentración del capital en el campo significaría necesariamente la concentración de la tierra, los movimientos concentradores del capital en la agricultura se dirigen ante todo a estimular la productividad total (y, en consecuencia, su vertiente tecnológica) y, cada vez menos, a la apropiación de la tierra y su concentración. La historia agraria de los países del capitalismo avanzado y la experiencia brasileña más reciente demuestran que la expansión capitalista en el campo no está correlacionada con la concentración de la tierra (DENIS, 1982; LIANOS, 1984; HOFFMANN, 2010). En el caso brasileño, esto se debe sin duda a que se trata de un país favorecido por un privilegio natural inhabitual, su inmensa área cultivable aún no utilizada, lo que estimula a los empresarios rurales a preferir la ocupación productiva de esas nuevas áreas en vez de ampliar sus propiedades comprando tierras próximas. Se trata de una búsqueda de tierras nuevas motivada por muchas razones, entre ellas la fertilidad natural de unas tierras vírgenes para la actividad agrícola (lo que implica un menor coste de fertilización, al menos en los primeros años) y, en particular, sus precios normalmente más bajos que los de las tierras de las zonas de ocupación más antigua. Es, pues, la búsqueda de beneficios extraordinarios derivados de factores naturales lo que orienta este movi-

miento, aún posible en el caso brasileño (aunque no en otros países con zonas de frontera agrícola limitadas o inexistentes). En Brasil, es importante señalar, por ejemplo, que los índices de Gini sub-nacionales relativos a la concentración de la tierra prácticamente no han cambiado desde el censo de 1975, manteniéndose altos durante casi cuatro décadas (HOFFMANN, 2010). No se han modificado de forma significativa ni siquiera por efecto de hipotéticas tendencias contrarias, como el programa nacional de reforma agraria (que debería reducirlos) o la lógica concentradora del proceso de modernización capitalista de la agricultura en el mismo período.

Así pues, si, por un lado, no se han materializado con claridad las tendencias a la concentración de la tierra, por otro, la experiencia brasileña reciente es sorprendente en relación a otra dimensión de la vocación concentradora de la intensificación capitalista del campo, como indican claramente los datos de la Tabla 1. Se trata de estadísticas extraídas del censo agropecuario más reciente (con datos de 2006) y que apuntan un resultado aterrador: si se considera la situación censal de ese año, solo el 0,3 % del total de explotaciones rurales aportan el 51 % de la producción total agropecuaria (en valor bruto). O, en términos no relativos: de un total de 4,6 millones de explotaciones rurales, solo 27 400 producen la mitad de la producción en valor. Es igualmente importante mencionar aquí que este alto nivel de concentración de la producción (patrón que se observa en prácticamente todas las actividades de producción animal y vegetal, si se examinan de forma individual) se ha alcanzado en (aproximadamente) tres décadas de modernización capitalista (8). Como ilustración comparativa, en los Estados Unidos, sólo después de un período mucho más largo de aproximadamente un siglo de transformaciones productivas en las zonas rurales se ha llegado a la situación de que la mitad de la producción agropecuaria proceda de un 2 % de las explotaciones rurales, lo que demuestra la rapidez de la lógica concentradora de la expansión capitalista en Brasil. Hay que resaltar también la enorme distancia econó-

---

(8) El total de explotaciones rurales en Brasil, según el Censo Agropecuario de 2006, asciende a 5,3 millones. El total de la tabla es menor porque no se han tenido en cuenta las explotaciones que no proporcionaron una información completa sobre las variables económicas y financieras.

mica que se observa en la tabla entre las explotaciones rurales más pobres y las denominadas “ricas”. Si se toma el valor de la producción total de cada explotación (aquí considerado indicador de la “renta bruta total”) y se comprueba cuál sería el equivalente en salarios mínimos (oficiales) por mes, la diferencia entre los estratos más pobres (0,5 salarios mínimos por explotación rural al mes) y el segmento más rico de la agricultura brasileña (860,6) es abismal.

Tabla 1

## BRASIL. ESTRATOS DE EXPLOTACIONES RURALES (ER), 2006

Estratos de ER	Número de ER	% del número total	% de la renta bruta total	Renta bruta por explotación y mes en SL (*)
Muy pobres	3.125.805	67,3	3,4	0,50
Pobres	1.012.038	21,8	10,2	4,65
Medianas	476.185	10,6	35,4	34,4
Ricas	27.434	0,3	51,0	860,6
TOTAL	4.641.462	100,0	100,0	8,04

(\*) Equivalente de la renta bruta total mensual en número de salarios mínimos oficiales (SL).

Fuente: Censo Agropecuario 2006 y tabulaciones especiales del IBGE. Citado por Alves y Rocha (2010, passim)

No obstante, hay otros aspectos igualmente decisivos para identificar el actual patrón agrario del país y sus tendencias principales, que van consolidando de forma gradual un modelo caracterizado por una profunda heterogeneidad estructural, como se indica en otra parte de este artículo. Entre estos aspectos, destaca la paulatina construcción colectiva de una “lógica esencialmente privada” en el desempeño de las actividades agropecuarias, con consecuencias sociales y políticas, como la profundización y naturalización del concepto de propiedad privada (lo que aumenta aún más, obsérvese, las dificultades, por ejemplo, de una política de reforma agraria que impone, mediante actos de fuerza, procesos de expropiación de propiedades rurales). Destacar la naturaleza privada de las actividades económicas agropecuarias no es tan obvio como podría parecer (por ser Brasil un país, a fin de cuentas, capitalista), pero es útil para poner de relieve la notable rapidez de las transformaciones en curso. Además, hay que señalar este aspecto para demostrar que tal afirmación de la agricultura como una actividad económica privada presupone la otra cara de la

moneda, que es la “retirada” gradual del Estado como apoyo principal del desarrollo capitalista del campo. En Brasil, la contribución del Estado como proveedor de fondos y responsable de diversas políticas modernizadoras estuvo en el origen de esta transformación, en la segunda parte del decenio de 1960, cuando se desencadenó el proceso de modernización, luego desarrollado sobre todo a lo largo del decenio de 1970.

La Tabla 2 es suficientemente concluyente al respecto y demuestra que la transferencia (en condiciones privilegiadas) de fondos del Tesoro Nacional brasileño fue significativa en un determinado momento pero empezó a disminuir con rapidez a partir del decenio de 1990, alcanzando niveles irrisorios en la primera década de este siglo, y nulos en 2010. Estas estadísticas no significan que se haya dejado de apoyar con fondos públicos la concesión de crédito rural a los productores, sino solo que se han reducido, o incluso se han eliminado, los fondos con condiciones privilegiadas (subvenciones de todo tipo al amparo de distintas políticas públicas). En los últimos años, la oferta de financiación de la producción mediante recursos estatales solo se ha mantenido a través de los mecanismos del sistema bancario (bancos públicos), no como en el pasado, en que se concedían ingentes subvenciones y se aplicaban otros mecanismos de facilidades financieras. Con todo, el principal cambio que cabe señalar es la creciente presencia de mecanismos privados de financiación de la producción agrícola, como los puestos en práctica por los proveedores agroindustriales, las cooperativas o los bancos privados. Y, sobre todo, la capacidad financiera propia de un número también creciente de productores, que, acumulando ingresos en los años más favorables, han sido capaces de ahorrar para efectuar inversiones en sus explotaciones.

Tabla 2

BRASIL. FONDOS DEL TESORO NACIONAL (TN) SOBRE LA FINANCIACIÓN TOTAL OFRECIDA A LOS PRODUCTORES RURALES, 1985-2010

	1985	1990	1995	2000	2005	2010
% de los fondos del TN sobre la financiación total	63,98	26,72	19,70	0,02	2,17	0,00

Fuente: Banco Central do Brasil (Véase GASQUES, 2010a)

La consecuencia inevitable de la tendencia que se acaba de indicar adquiere su pleno significado si se examinan los datos de la Tabla 3. En ella se comparan las relaciones entre el presupuesto total del Gobierno Federal, en varios años, con el gasto público destinado a las “funciones” del Estado relacionadas con sus competencias para con las zonas rurales. Esas funciones principales son dos: en primer lugar, la “función agricultura”, que ofrece recursos para la financiación de la producción agrícola y otras formas de crédito, pero también otras inversiones y políticas más específicas. En segundo lugar, la “función de organización agraria”, que concede recursos, en especial, para la política nacional de reforma agraria. Estas dos funciones se consideran de forma conjunta en la Tabla 3, que refleja también una presencia decreciente del Estado brasileño en el apoyo financiero más amplio al desarrollo del sector agropecuario, con niveles más altos en la segunda mitad del decenio de 1980 (a raíz de varios años críticos para los productores, lo que exigió una mayor presencia de la acción gubernamental de apoyo al sector). A partir del decenio de 1990 esta presencia fue decayendo, hasta llegar a un porcentaje de poco más de un 1 % de los recursos del presupuesto anual para financiar la presencia del Estado en el mundo rural. Por consiguiente, son datos que sugieren una visible reducción de la interferencia estatal en las actividades de producción, lo que de nuevo implica, visto desde otra perspectiva, la “afirmación privada”, cada vez más visible y dominante, de las actividades agropecuarias.

Tabla 3

BRASIL. GASTO TOTAL DEL PRESUPUESTO FEDERAL EN ACTIVIDADES RURALES, INCLUIDA LA FINANCIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, 1980-2010

	1980	1986	1987	1988	1990	1995	2000	2010
% del presupuesto federal dedicado al apoyo de actividades rurales	7,54	7,11	11,95	8,63	1,94	5,29	1,96	1,23

Fuente: Banco Central do Brasil (véase GASQUES, 2010a)

Por último, en la Tabla 4 se presenta la categoría económica que demuestra con mayor claridad la nueva naturaleza de la expansión capitalista en

la agricultura brasileña. Se trata de la llamada “productividad total de los factores” (PTF) y de nuevo aquí, a efectos comparativos, se ofrecen algunas estadísticas de una agricultura caracterizada por una indiscutible pujanza capitalista: la norteamericana. En la tabla se sintetizan los componentes que han conformado la evolución de la productividad total de los factores durante un período de 60 años en Estados Unidos y de 35 años en Brasil (a partir de la modernización del decenio de 1970). Obsérvese, por ejemplo, que, en esos años, Brasil mostró una evolución anual de la productividad total del sector agropecuario (3,62 de crecimiento medio anual) más positiva que en el caso norteamericano (1,52 de crecimiento anual). No obstante, hay indicios que apuntan a una evolución convergente cuando se observa que las fuentes de crecimiento agropecuario, según sus índices específicos, siguen casi el mismo patrón, aunque con distintas magnitudes. Es importante resaltar, por ejemplo, que la contribución del factor trabajo es negativa en ambos casos, lo que demuestra que son sectores económicos que mantienen patrones de crecimiento cada vez más basados en los insumos y los equipos agroindustriales, aumentando los niveles de mecanización en sustitución de la mano de obra. Por otra parte, debido a la intensa capitalización de las actividades agropecuarias en los Estados Unidos, el factor capital (que en ese país incluye el factor tierra) parece llegar a su límite de saturación, de forma que los aumentos de productividad se obtienen, casi exclusivamente, mediante una mejor combinación de los recursos utilizados y, en especial, por las ganancias resultantes de las innovaciones tecnológicas. En pocas palabras, en los Estados Unidos el desarrollo agropecuario depende cada vez más de la ciencia. No es aún esa la situación en el caso brasileño, pues, al ser el proceso de modernización de la agricultura más reciente, todavía queda mucho margen para intensificar el uso del capital, además del también importante papel de las innovaciones tecnológicas. En resumen, la situación brasileña exige amplias aplicaciones de capital y ciencia, mientras que el factor trabajo va perdiendo su potencial productivo. Lo que equivale a afirmar que, con la modernización capitalista de la agricultura, el substrato tecnológico y la creciente capitalización de las actividades van sustituyendo de forma gradual al factor trabajo. En todo caso, es importante señalar la ínfima importancia del factor tierra en la extraordinaria ganancia total de productividad.

Tabla 4

ESTADOS UNIDOS Y BRASIL. PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO: FUENTES DE CRECIMIENTO DE LA AGRICULTURA EN LOS ESTADOS UNIDOS Y BRASIL. (TASAS ANUALES MEDIAS DE VARIACIÓN (EN %) EN CADA PERIODO)

	Estados Unidos	Brasil
	(1948-2008)	(1975-2010)
Crecimiento del producto total	1,57	3,74
Fuentes de crecimiento		
Total (1+2+3+4)	0,06	0,12
1. Trabajo	-0,51	-0,48
2. Tierra	(*)	0,02
3. Capital	-0,09	0,70
4. "Materiales"	0,66	-
Productividad total de los factores (PTF)	1,52	3,62

Fuente: Departamento de Agricultura (Estados Unidos) y GASQUES y cols. (2010)

(\*) En el caso norteamericano, el factor "tierra" está incluido en "insumos de capital". A su vez, "materiales" correspondería, a grandes rasgos, a lo que se indica como "capital" en el caso brasileño (que incluye, sobre todo, insumos y equipos). La metodología es prácticamente la misma, pero las variables se asignan con ligeras diferencias.

Como conclusión de esta sección, las evidencias empíricas precedentes, especialmente centradas en la experiencia brasileña, parecen demostrar que uno de los resultados más sobresalientes de los procesos de expansión capitalista en las zonas rurales es, precisamente, la reducción gradual del "peso de la tierra". El desarrollo agrícola y la situación agraria de Estados Unidos y de Brasil brevemente citados hasta aquí (así como procesos similares que sin duda se están produciendo en otras zonas agrícolas de países latinoamericanos) indican con claridad que este proceso minimiza la relevancia económica del factor tierra. La tierra mantiene su carácter esencial, pero pierde importancia relativa con el paso del tiempo y la simultánea profundización de las transformaciones capitalistas. De esta forma, los procesos sociales y políticos anteriormente indicados, sumados a las tendencias más generales asociadas a los procesos económicos, con-



vergen de forma negativa sobre la vigencia de la cuestión agraria clásica, que de forma tan dramática influyó en muchas coyunturas de la historia latinoamericana.

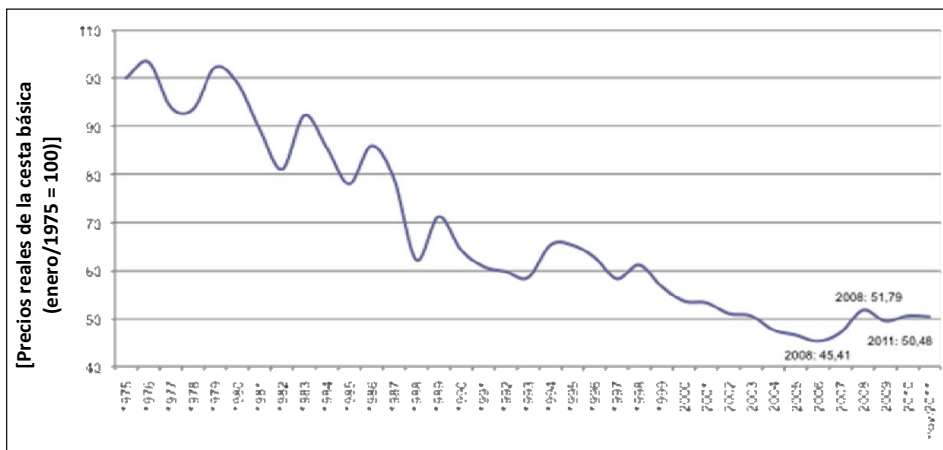
## 5. CONCLUSIONES

Los procesos de modernización tecnológica de la agricultura realizados con éxito en economías capitalistas tienen, tras algún tiempo de maduración, un impacto que constituye el primer revés para las posibilidades de modificar la estructura de propiedad de la tierra, si esta estuviese concentrada y existieran demandas políticas de modificación de la misma. Se trata de un efecto derivado de las ganancias de productividad en los distintos subsectores de la producción agropecuaria, que no solo aumentan la producción sino que también reducen los precios reales. En el caso brasileño, dicho efecto fue espectacular a partir de la modernización iniciada en el decenio de 1970, pues redujo en términos reales a prácticamente la mitad los precios de los alimentos más esenciales y típicos de la dieta nacional. Se trata de la llamada “cesta básica”, un conjunto de productos (casi todos alimentos) que se utiliza como patrón mínimo de la alimentación de la población. La Figura 1 muestra el drástico movimiento de reducción real de los precios de la cesta básica en Brasil, en casi 40 años de modernización del sector agropecuario. Inevitablemente, los efectos de esta caída también han modificado la percepción social de los “males del medio rural” (que presumiblemente exigirían la implantación de la reforma agraria) y, sumados a la continua urbanización, van apagando cada vez más los ecos rurales del pasado en la vida social del presente. Si añadimos este aspecto a los cambios tecnológicos y económico-financieros que también han transformado de forma radical los cimientos estructurales de la producción agropecuaria (como analizamos en la cuarta sección), el resultado es la lenta y relativa pérdida de visibilidad del factor “tierra” y de las demandas sociales a él asociadas. Un factor cuya propiedad privada y concentrada había estado tan presente en las manifestaciones políticas y en las interpretaciones sobre Brasil en el pasado y, además, había dado lugar a los conflictos en torno a la reforma agraria. Pero un factor que en los últimos años ha pasado a un se-

gundo plano, al estar la agricultura cada vez más impulsada por el capital y por la tecnología. Por último, si se instala y consolida un régimen político plenamente democrático, los actos de fuerza no recurribles, como la transferencia de derechos de propiedad que implican los procesos redistributivos de la tierra, resultan cada vez más imposibles de realizar desde el punto de vista político. Esta ha sido la historia agraria brasileña en los últimos 50 años, probablemente con muchas similitudes en otros países latinoamericanos.

Figura 1

BRASIL. PRECIOS REALES DE LA CESTA BÁSICA. ENERO DE 1975 - DICIEMBRE DE 2011



Fuente: Base de datos del DIEESE (2012)

Enmarcado en este contexto, el principal objetivo de este artículo ha sido relacionar tres grandes procesos de transformación actualmente en curso en muchos países latinoamericanos: procesos sociales (en especial el rápido vaciamiento demográfico de las zonas rurales), procesos políticos (en particular, los procesos de democratización de las últimas tres décadas) y procesos económicos asociados a la expansión capitalista en muchas regiones rurales del continente. Hemos argumentado que, al integrarse estos procesos, a pesar de las diferencias específicas de cada país, el resultado es la desaparición efectiva de la “cuestión agraria clásica” en América Latina, así como de su corolario inmediato, la reforma agra-

ria, lo que hace ilusorios los intentos de análisis que insisten en identificar un supuesto resurgir de los “conflictos agrarios” que pueda incluir de nuevo la cuestión agraria en la agenda política de muchos países (MOYO, 2005; BINSWANGER y cols., 2009). En la actualidad, las disputas políticas en torno a la concesión de fondos públicos y la definición de las principales políticas públicas se desarrollan principalmente en los entornos urbanos y en el ámbito de los problemas sociales urbanos, pues son estos los espacios en los que se sitúa en nuestros días la verdadera “cuestión social” latinoamericana. En consecuencia, es una trágica ironía histórica que la gran asimetría en la estructura de la propiedad de la tierra, que siempre caracterizó las regiones rurales del continente y generó una interminable lista de conflictos y luchas agrarias a lo largo del tiempo, se haya mantenido virtualmente intacta en casi todos los países. Y su mantenimiento en el futuro debe estar asegurado por la convergencia de dos grandes procesos sociales: los movimientos migratorios y la rápida urbanización. Estos últimos se suman a la democratización de las sociedades latinoamericanas y crean un nuevo “locus” para los conflictos sociales: las ciudades. Se mantiene la misma estructura concentrada de la tierra en la mayoría de los países latinoamericanos, pero no se puede decir lo mismo de los propietarios de tierras que permanecen en el campo ni de la masa de campesinos y trabajadores rurales empobrecidos. Las parcelas modernizadas de los primeros se integran, cada vez más, en los múltiples mercados que se van constituyendo con la expansión capitalista y amplían sus oportunidades de éxito económico, mientras que al segundo gran grupo, sin otra elección, solo le queda engrosar los movimientos migratorios hacia las zonas urbanas.

Aunque en algunas zonas concretas permanecen “restos” de una cuestión agraria que demanda una solución política, en la generalidad del continente éste ha dejado de ser un gran tema. Así, la cuestión agraria clásica ha pasado a formar parte de los anales de la historia y, cada vez menos, de las realidades rurales de muchos países latinoamericanos, vencida por la convergencia de procesos sociales, la consolidación democrática en la mayoría de los países y la acción de los vectores económicos, que reducen la importancia relativa de la tierra. Si en algún momento futuro surge otra cuestión agraria, probablemente guardará poca relación con las luchas so-

ciales del pasado; más bien responderá a otros imperativos que tal vez se estén gestando ya (9).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ALVES, E. e ROCHA, D. (2010), “Ganhar tempo é possível?”, in GASQUES, J. G. et al (orgs), *A agricultura brasileira. Desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, p. 275-289.
- AKRAM-LODHI, A.H. et al, orgs. (2007). *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization. Perspectives from Developing and Transition Countries*. Londres: Routledge.
- BAPTISTA, F. O. (1998), “Marxismo e agricultura: A questão agrária, de Karl Kautsky”, in *Vértice*, 85, julho/agosto, Lisboa.
- BARTRA, R. (1974). *Estructura agraria y clases sociales en México*. México: Ediciones Era.
- BOBBIO, N. (2000). *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus.
- BINSWANGER, H. et al, orgs. (2009). *Land Redistribution. Towards a Common Vision*. Washington: The World Bank.
- BINSWANGER-MKHIZE, H. e DEININGER, K. (2009), “History of land concentration and redistributive land reforms”. In: Binswanger, H. et al (orgs). *Land Redistribution. Towards a Common Vision*. Washington: The World Bank, pp. 45-86.
- BYRES, T. (1996). *Capitalism from Above and Capitalism from Below: An Essay in Comparative Political Economy*. London: Macmillan.
- CANFORA, L. (2007). *Crítica da retórica democrática*. São Paulo: Estação Liberdade.
- CASSEL, G. (2010), “Desenvolvimento agrário”, in *Ciclo de Palestras*. Presidência da República: Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Brasília. Disponível em <http://www.sae.gov.br/site/?p=3946>.

---

(9) Por ejemplo, datos relevantes indican que el actual proceso de “apropiación de tierras” (land grabbing), estimulado por la subida de los precios de los alimentos en el mercado internacional, que deberían mantenerse así debido a una demanda igualmente creciente, puede encontrar en América Latina un escenario de desarrollo ideal. De ser así, es seguro que renacerá la cuestión agraria, aunque con una óptica radicalmente nueva, en la que interverdrán con probabilidad reacciones nacionalistas desencadenadas por grupos urbanos, y sin ninguna relación directa con la estructura de propiedad de la tierra.

- CHAMBERS, S. (2003), “Deliberative Theory”. In: *Annual Review of Political Science*, 6, p. 307-326.
- DAHL, R. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores (originalmente publicado en 1956).
- DAHL, R. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- DENIS, W. (1982), “Capital and agriculture: a review of Marxist problematics”, in *Studies in Political Economy*, número 7, Ottawa (Canadá), p. 127-154.
- DE CRISENOY (1975). *Lénine face aux moujiks*. Paris: Seuil.
- DUGGETT, M. (1975), “Marx on peasants”, in *The Journal of Peasant Studies*, 2(2), p. 159-182.
- ESTEVA, G. (1980). *La batalla en el México Rural*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- FIDA (2011). *La problemática de la tierra en Argentina*. Roma: Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola.
- GASQUES, J. G. et al (2010), “Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira: análise dos dados dos censos agropecuários”, in GASQUES, J. G. et al (orgs), *A agricultura brasileira. Desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, p. 19-44.
- GASQUES J. G. et al (2010a), “Gastos públicos na agricultura. Uma retrospectiva”, in *Revista de Política Agrícola*, XIX, Brasília (“Edição Especial de Aniversário do MAPA: 150 Anos”), julho, p. 74-92.
- HOFFMANN, R. (2010), “Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil”, in GASQUES, J. G. et al (orgs), *A agricultura brasileira. Desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, p. 45-66.
- KEANE, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. Nova York: W. W. Norton.
- LIANOS, T. (1984), “Concentration and centralization of capital in agriculture”, in *Studies in Political Economy*, Ottawa (Canadá), p. 99-116.
- MACPHERSON, C. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- MARX, K. (1975). *Selected Correspondence*. Moscou: Editora Progresso.
- MOYO, S. e YEROS, P. (2005). *Reclaiming the Land*. Londres: Zed Books.
- NAVARRO, Z. (2008), “Nunca cruzaremos esse rio’ – a estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a ‘sociologia militante’

- e o ocaso da reforma agrária no Brasil”. In: *Redes*, 13(2), p.5-51, UNISC (Santa Cruz do Sul, Brasil).
- NAVARRO, Z. (2009), “Expropriating land in Brazil: principles and practices”. In: BINSWANGER, H. *et al* (orgs). *Land Redistribution. Towards a Common Vision*. Washington: The World Bank, pp. 267-289.
- NAVARRO, Z. (2011), “Os tempos difíceis do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)”, in MATTOS, L. B. *et al* (orgs). *Políticas públicas e desenvolvimento*. Viçosa: Editora da UFV, p. 425-470. La versión en inglés fue publicada como “The Brazilian Landless Movement (MST): critical times”, en *Redes*, 15(1), p. 196-223, UNISC (Santa Cruz do Sul).
- Navarro, Z. (2011a), “A vida e os tempos da questão agrária no Brasil”, in *As questões agrária e da infraestrutura de transportes para o agro-negócio*. Viçosa: Editora da UFV, p. 85-112.
- PARÉ, L. (1977). *El proletariado agrícola en México. ¿Campesinos sin tierra o proletarios agrícolas?* Mexico: Siglo Veintiuno Editores.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD (“Informe Nacional de Desarrollo Humano”).
- SANTOS, B. S. e AVRITZER, L. (2002), “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, in SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82.
- SCHUMPETER, J. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura (originalmente publicado en 1942).
- SHANIN, T. (1984). *Late Marx and the Russian Road: Marx and the Peripheries of Capitalism*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- SILVA, J. G. (1996). *A reforma agrária brasileira na virada do milênio*. Campinas: Edição ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária).
- SILVA, J. G. *et al*, orgs. (2009). *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural*. Santiago: Escritório Regional da FAO.
- THERBORN, G. (2007), “After dialectics”, in *New Left Review*, 43, janeiro-fevereiro, p.63-114.
- TILLY, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- TRIBE, K. (1976), "Ground rent and the formation of classical political economy: a theoretical history". Cambridge (Inglaterra), Tesis de doctorado no publicada..
- TRIBE, K. (1978). *Land, Labour and Economic Discourse*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- TRIBE, K. e HUSSAIN, A. (1981). *Marxism and the Agrarian Question: German Social Democracy and the Peasantry, 1890-1907*. Londres: Macmillan.
- TRIBE, K. e HUSSAIN, A. (1981a). *Marxism and the Agrarian Question: Russian Marxism and the Peasantry, 1861-1930*. Londres: Macmillan.
- WARMAN, A. (1980). *Ensayos sobre el campesinado en México*. México: Editorial Nueva Imagen.
- WEBER, M. (1991). *Economía e sociedade*. Brasília: Editora da UnB.
- WOLF, E. (1984). *Guerras camponesas do Século XX*. São Paulo: Global Editora (originalmente publicado en 1969).

## RESUMEN

### Tierra, democracia y capitalismo: La improbable convergencia (el caso latinoamericano, con énfasis en Brasil)

Contemplando sobre todo la historia rural brasileña, el artículo sugiere que la llamada cuestión agraria clásica estaría siendo superada en América Latina por la convergencia de tres grandes procesos de transformación: cambios sociales, particularmente la aceleración de la urbanización; cambios políticos, en especial la consolidación democrática en la mayor parte de los países y, por último, los procesos económicos que se están intensificando recientemente en los países de base agrícola más significativa. El artículo presenta brevemente el debate sobre la cuestión agraria y la reforma agraria y sintetiza la evolución del "ideal democrático" en el periodo contemporáneo. Posteriormente se introducen evidencias empíricas sobre las principales transformaciones económicas de la agricultura brasileña en el marco de la reciente expansión capitalista. La convergencia citada significa, en concreto, que los temas asociados a la cuestión agraria, como la reforma agraria o los conflictos agrarios, van encontrando gradualmente su ocaso histórico. Por tanto, se sugiere que una hipotética reaparición de la cuestión agraria en América Latina, si ocurriese, estaría fundada en una lógica política nueva, escasamente relacionada con el pasado del continente.

**PALABRAS CLAVE:** cuestión agraria, reforma agraria, democracia, economía agraria, capitalismo y agricultura.

## SUMMARY

### Land, democracy and capitalism: The improbable convergence (the Latinoamerican case, with emphasis on Brazil)

Focussing particularly on the Brazilian rural history, the article suggests that the so-called classical agrarian question would be observing its passing in Latin America. This might be the case in face of the convergence of three broad and transforming processes: social changes, especially the faster pace of urbanization; political changes related to processes of democratic consolidation in the vast majority of the region and, finally, the recent economic intensification mostly experienced in countries with strong agricultural sectors. Debates about the agrarian question and on land reform are briefly introduced as well as a synthesis about the evolution of analyses about the "democratic ideal" in contemporary times. In the third part empirical evidences about economic changes in the Brazilian agriculture are also offered under the context of its recent capitalist expansion. The mentioned convergence concretely means that issues related to the agrarian question, land reform and on agrarian conflicts are gradually approaching their historical demise. As a result, it is suggested that a hypothetical re-emergence of the agrarian question in Latin America, if it eventually happens, will be anchored in an entirely new political logic, hardly in association with the agrarian past of the continent.

**KEY TERMS:** agrarian question, land reform, democracy, agrarian economics, capitalism and agriculture.



# La economía de las familias mapuches rurales: De la cuestión de la tierra a la diversificación de fuentes de rentas

Ximena E. Quiñones Díaz (\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas Chile ha logrado avances sustanciales en la reducción de la pobreza en el conjunto del país. La consolidación de un modelo de desarrollo económico de libre mercado complementado con políticas de fomento para los sectores económicos donde el país muestra ventajas comparativas, más la firma de acuerdos comerciales con las principales economías del mundo, han permitido un crecimiento sostenido. Sin embargo se han mantenido ciertas zonas geográficas y grupos sociales con altas tasas de incidencia de pobreza cuyas actividades económicas son altamente vulnerables frente a las exigencias actuales de los mercados, lo que ha dificultado su inserción ventajosa en el modelo económico.

Las familias mapuches rurales (1) son uno de los segmentos que presenta mayores dificultades para sostener la rentabilidad de sus explotaciones

---

(\*) Ing. Agr. Doctora en Economía Agroalimentaria, Académica, Escuela de Agronomía, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Católica del Maule, Curicó, Chile. Dirección electrónica: xquinones@ucm.cl

(1) En Chile el Instituto Nacional de Estadísticas, INE define dos tipos de localidades pobladas, las rurales y las urbanas. Las urbanas se definen como "un conjunto de viviendas concentradas, con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000, con el 50 por ciento o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Excepcionalmente los centros que cumplen funciones de turismo y recreación con más de 250 viviendas concentradas y que no alcanzan el requisito de población, se consideran Entidades urbanas. En consecuencia área urbana, es el conjunto de las entidades urbanas. El resto de las localidades son consideradas rurales.

agropecuarias. Causas históricas y de contexto explican la brecha de desarrollo económico y social de las familias mapuches respecto del resto de la sociedad, así como su escasa dotación de capital humano, físico, natural y financiero. La pérdida de las tierras que poseía la sociedad mapuche hasta fines del siglo XIX y la subdivisión de las tierras que conservaron hasta el presente, son consideradas tradicionalmente como dos de las causas más importantes para explicar esta brecha.

En respuesta a esta visión, el grueso de las políticas públicas dirigidas a la población mapuche rural en las últimas dos décadas se ha centrado en la entrega de tierras a familias y organizaciones mapuches. Sin embargo, las evaluaciones del impacto de esta política han sido poco alentadoras en relación a la superación de la pobreza, crecimiento de las economías mapuches rurales e integración en los mercados.

Existe acuerdo entre los actores políticos y sociales que una integración ventajosa de las economías mapuches rurales a la economía nacional y global podría aportar en la reducción de su pobreza, sin embargo no existe acuerdo respecto del tipo de integración que las políticas públicas deben promover, ¿deben continuar poniendo énfasis en la adquisición de tierras?, ¿deben orientarse a subsidiar las rentas familiares?, ¿mejorar las competencias laborales?, o ¿promover empresas agrícolas modernas insertas en mercados exigentes?

Las vías de salida de la pobreza que promuevan las políticas públicas deberían ser coherentes con la disponibilidad de medios de producción y fuerza de trabajo de las familias, así como con las dinámicas económicas del entorno donde se desenvuelven las comunidades mapuches. Las políticas también deberían tomar en cuenta las estrategias de obtención de rentas de las familias, entendidas éstas como la forma en que las familias organizan sus medios de producción y su fuerza de trabajo para generar rentas. De esta forma, las políticas se focalizarían en el fomento de actividades económicas que las familias puedan desarrollar y que efectivamente les permitan mejorar sus rentas en forma permanente.

Lamentablemente no se dispone de estudios empíricos recientes que aborden las estrategias económicas de las familias mapuches rurales que profundicen en la organización interna de factores que realizan estos ho-

gares para la obtención de rentas. Esta falta de información ha motivado la realización de este estudio, cuyos objetivos son:

- Identificar y describir las estrategias de obtención de rentas de familias mapuches rurales con explotaciones agropecuarias en tres comunas (2) del valle de secano de la región de La Araucanía en Chile.
- Identificar algunas implicancias que estas estrategias de obtención de rentas podrían tener sobre el diseño de políticas de fomento económico dirigidas a este grupo social.

Las políticas de fomento económico se han dirigido a las familias con explotaciones agropecuarias, independiente del tipo de tenencia de sus tierras, por lo que el estudio se centra en este tipo de familias. Con los resultados de este trabajo se espera hacer un aporte a la discusión sobre los objetivos y enfoques de las políticas de fomento dirigidas a estas familias, a la vista de las actuales tendencias de transformación que experimentan sus estrategias de obtención de rentas.

## **2. ALGUNAS TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMÍA MAPUCHE RURAL DESDE LA RADICACIÓN EN REDUCCIONES DE TIERRAS HASTA EL PRESENTE**

A fines del siglo XIX el Estado de Chile ocupa militarmente el territorio mapuche, acción que le permitió incorporar cinco millones de hectáreas al territorio nacional, tierra que es subastada entre grandes compañías agrícolas y familias de colonos extranjeros y chilenos. La población mapuche es radicada en alrededor de 500.000 hectáreas, en paños de tierras que son entregados con Títulos de Merced a los jefes de los clanes familiares denominados lonkos, que en idioma mapuche significa cabezas. La superficie media por familia radicada fue de 5,7 hectáreas (Correa et al, 2005).

La reducción de la tierra disponible obligó a las familias mapuches a transformar su actividad económica desde la producción y venta de ganado mayor, hacia una agricultura de subsistencia (Bengoa y Valenzuela, 1984).

---

(2) La comuna es la unidad político-administrativa más pequeña en Chile, y equivale a un Ayuntamiento en España. Las comunas tienen áreas urbanas y áreas rurales (INE, 1992).

De acuerdo a Bengoa (2000) esta agricultura tenía las características de la producción campesina, en ella las familias mapuches producían para el autoconsumo y para la venta en los mercados locales (Stuchlik, 1976; Saavedra, 1971).

En la década del 40 Chile adopta un modelo económico de sustitución de importaciones que impulsa el desarrollo industrial. La industrialización genera un fuerte incremento de la demanda por fuerza de trabajo, lo que gatilla un significativo aumento de los flujos migratorios de la población rural hacia las ciudades (Salazar y Pinto, 2002). La población mapuche rural participa activamente en estos flujos: hombres y mujeres mapuches jóvenes se insertan en empleos asalariados en las ciudades y envían periódicamente remesas a sus parientes que permanecen en el campo.

A inicios de la década del 80 se instala en Chile el modelo de libre mercado, en esa época Bengoa y Valenzuela analizan la organización económica de las familias mapuches y encuentran que sus rentas medias se componen mayoritariamente por los aportes de la producción agropecuaria, con un pequeño aporte de los salarios: 40,3% de la renta era aportada por autoconsumo de productos silvoagropecuarios y 32,4% por la comercialización de este tipo de productos, en total la explotación agropecuaria aportaba 72,7% de la renta familiar. Los salarios solo aportaban una media de 13,7% de la renta, y el resto era aportado por arriendos, medierías y otras fuentes.

En 1992 Díaz y Berdegué publican un estudio que muestra tres cuestiones relevantes: la presencia de subsidios sociales, el aumento relativo de la importancia de los salarios y la disminución relativa del aporte agropecuario en las rentas de las familias mapuches rurales. Estas cuestiones han sido descritas también para el conjunto de las familias rurales en Chile (MIDEPLAN, 1999, Ramírez et al, 2001, FAO, 2009a) y para amplios sectores rurales de América Latina (Reardon et al, 2001; De Janvry y Sadoulet, 2004; Dirven, 2009; FAO, 2009b).

Algunos de estos trabajos muestran que en ciertos territorios rurales, en especial donde hay alta incidencia de pobreza, los salarios y la dependencia de subsidios sociales se han transformado en las principales fuentes de rentas de familias que anteriormente dependían de la producción agrí-

cola por cuenta propia. Al respecto: ¿qué ocurre con las familias mapuches rurales en la actualidad?

Los resultados del Censo de Población y Vivienda del año 2002 muestran que 54% de la población mapuche rural económicamente activa de la Región de La Araucanía es asalariada, mientras 35% se dedica a actividades económicas por cuenta propia. De éstos últimos, 70% trabaja en agricultura, ganadería y/o silvicultura. El Censo no recoge información sobre rentas familiares, pero sí muestra que la población mapuche rural está menos inserta en trabajos asalariados que los no indígenas rurales, mientras mantiene mayor proporción de su fuerza laboral en la agricultura por cuenta propia (INE, 2002a).

### **3. ESTRATEGIAS DE GENERACIÓN DE RENTAS Y DISEÑO DE POLÍTICAS DE FOMENTO ECONÓMICO**

Desde inicios del siglo XX los dirigentes mapuches instalan la demanda por tierras como eje fundamental de su actividad política. Asociada a esta demanda se genera una intensa discusión en torno al mantenimiento o cambio del sistema de tenencia de las tierras, entre el modelo colectivo instalado con las Mercedes de Tierras o la propiedad individual. La propiedad colectiva era defendida por quienes consideraban que protegía a los mapuches de la pérdida de tierras, mientras que la división era defendida por quienes consideraban que con ella terminarían los conflictos al interior de las reducciones indígenas por el uso de la tierra (Bengoa, 2000).

En 1979 el gobierno militar termina con esta discusión al dictar el Decreto Ley 2.568 para la división de las reducciones mapuches y la asignación de títulos de propiedad individual. Con esto se esperaba legalizar la división de hecho de las reducciones que se venían consolidando desde la radicación. La división era, además, coherente con el modelo de libre mercado, en tanto la iniciativa empresarial sólo se podía desarrollar con la propiedad privada sobre los medios de producción (Bengoa, 2000).

En 1990, con el retorno a la democracia, se instala como eje de las políticas indígenas la entrega de tierras para su desarrollo agropecuario. Esta

línea es coherente con el acuerdo político suscrito entre la nueva coalición gobernante y los dirigentes indígenas. Sin embargo, las mediciones de impacto de la entrega de tierras a las familias y organizaciones mapuches muestran resultados poco alentadores en cuanto al mejoramiento de las rentas familiares (CONADI, 1999; CVHNT, 2003; Larraín, 2003; RIMISP, 2006).

El reducido éxito de la agricultura por cuenta propia para aumentar las rentas de las familias no es exclusivo de la realidad mapuche. Dirven (2009) muestra que en varios países de América Latina las rentas agrícolas de las familias de agricultores no crecieron, o francamente disminuyeron en el período 1990-2005. Lo anterior a pesar de los buenos indicadores de desempeño de la agricultura en esos mismos países, los que mostraron crecimiento, aumentos de los rendimientos, de la productividad del trabajo y de las exportaciones agrícolas.

Ramírez et al (2001) señalan que el acceso al empleo asalariado fue la estrategia más exitosa de hogares rurales del secano de la zona central de Chile para superar la pobreza en el período 1996 a 2000. En la misma línea, Larraín (2003) destaca el alto potencial de las rentas extraprediales para reducir los índices de pobreza de la población mapuche rural. Sin embargo, la mayor parte de los asalariados mapuches acceden a empleos no calificados, por tanto se ubican en los rangos de salarios más bajos del mercado laboral. La Encuesta de Caracterización Social del 2009 muestra, además, que los salarios de la población indígena son en promedio 33% más bajos que los de la población no indígena.

Este análisis evidencia las dos visiones dominantes de las políticas de fomento económico orientadas a la superación de la pobreza rural en Chile, ya sea para el fomento agrícola por cuenta propia o la inserción laboral de la fuerza de trabajo. Estas visiones coinciden con dos de las tres vías de salida de la pobreza para países en vías de desarrollo señaladas por el informe del Banco Mundial de 2008 (3) (Arnalte, 2009):

- El desarrollo de sus explotaciones agrícolas y la inserción en los mercados con modelo empresarial de gestión.

---

(3) La tercera citada por Arnalte (2009) es la emigración

- El empleo asalariado agrícola en zonas rurales, o el empleo en actividades no agrícolas en zonas rurales, manteniendo la residencia rural de la familia.

Sin embargo, el mismo informe del Banco Mundial reconoce que la vía del desarrollo agrícola empresarial no es apta para todas las familias de agricultores pobres, de hecho hay segmentos de productores que no logran insertarse en los mercados y deben permanecer en la agricultura de subsistencia dada su posición desventajosa por baja dotación de activos, o por condiciones de género o étnicas (Arnalte, 2009).

En relación a la venta de fuerza de trabajo como vía de superación de la pobreza, el informe de FAO *“Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural en América Latina”* publicado en 2009 muestra que los asalariados agrícolas son uno de los grupos más afectados por la pobreza en zonas rurales del continente. Para el caso de Chile, además se destaca que la pobreza rural se concentra justamente en los asalariados agrícolas y en familias rurales cuyas rentas dependen de la agricultura.

#### 4. MATERIAL Y MÉTODOS

La investigación se realiza en el valle de secano de la Región de La Araucanía, zona que alberga 47% de las explotaciones mapuches de Chile (ODEPA, 2001). Allí se seleccionan tres comunas (Figura 1), cada una de las cuales representa un contexto económico diferente:

- Galvarino tiene una población de 12.596 habitantes, de los cuales 71,9% son rurales (INE, 2002a). La actividad forestal es la más importante de la zona.
- La comuna de Temuco alberga la capital regional, donde se concentran las oficinas centrales de los servicios públicos, comercio, industrias e instituciones educacionales de la región. La población comunal es de 245.347 habitantes, de los cuales sólo 5,2% son rurales (INE, 2002a).
- Freire tiene 25.514 habitantes, de los cuales 70,1% son rurales. La actividad económica más importante de esta comuna es la agricultura de medianas y grandes explotaciones.

Figura 1

REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, UBICACIÓN DE LAS COMUNAS DONDE SE REALIZA EL ESTUDIO:  
GALVARINO, TEMUCO Y FREIRE



Para conocer los tipos de estrategias de obtención de rentas de familias campesinas, diversos autores (Murmis, 1980; Escobar y Berdegué, 1990; Arnalte, 1997; Ramírez et al, 2001; Baptista, 2002; Camarero, 2006) sugieren detallar la composición de las rentas familiares, adentrarse en las relaciones familia/explotación, e identificar las articulaciones de estas unidades con el entorno económico y social, o más concretamente con los mercados de bienes, servicios y mano de obra, utilizando el método de tipologías de explotaciones.

El universo del estudio está constituido por las 5.777 explotaciones agropecuarias mapuches del valle de secano de las comunas de Galvarino, Temuco y Freire reportadas por ODEPA (2001). Dentro de este universo se tomó una muestra de 14,1% de las explotaciones mapuches de Galvarino, 3,9% en Temuco y 3,4% en Freire (Cuadro 1).

La mayor proporción de encuestas en Galvarino se debió al interés de la oficina local del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP en obtener una cobertura mayor de familias dentro de su comuna (4). Sin embargo

(4) El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, apoyó la aplicación de encuestas y solicitó que se tomara una muestra más numerosa en Galvarino, ya que en esa comuna se estaba desarrollando un trabajo de diagnóstico para poner en marcha nuevas unidades de extensión rural.



esta diferencia no produce desviación de los resultados, pues el análisis estadístico se realiza en forma separada por comuna.

Las explotaciones a ser encuestadas fueron tomadas al azar desde las nóminas de familias mapuches rurales disponibles en las oficinas del Programa de Desarrollo Rural (PRODER) de cada municipio (5).

Cuadro 1

UNIVERSO DE ESTUDIO Y TAMAÑO DE LA MUESTRA (6, 7)

Comunas	Explotaciones Mapuches (N°)		Representación porcentual de la muestra
	Total por Comuna	Muestra	
Galvarino	1.323	186	14,10%
Temuco	1.988	77	3,90%
Freire	2.466	83	3,40%
<b>Total</b>	<b>5.777</b>	<b>346</b>	

El cuestionario recoge las características internas y externas de familias y explotaciones que puedan relacionarse con las estrategias de obtención de rentas. Dentro de las características de las familias está su tamaño, edad y escolaridad de sus miembros, el sexo, edad y escolaridad del jefe de explotación entre otras. En relación a las explotaciones se recoge información como su tamaño, el tipo de tenencia de la tierra, el uso del suelo, la superficie con riego, la masa ganadera y la presencia de equipamiento e infraestructura.

La Renta Familiar Total se obtiene de la sumatoria de siete fuentes principales de rentas, las que a su vez, se componen de otras treinta fuentes de rentas (Figura 2).

Para determinar los márgenes brutos aportados por venta de productos silvoagropecuarios, artesanías y alimentos procesados (8) se han descon-

(5) Estas nóminas contienen información de las familias que habitan en el sector rural de cada comuna, reciban o no asistencia técnica del Municipio o de otros equipos de extensión.

(6) El tamaño de la muestra total es estadísticamente representativo para un nivel de confianza del 95% y con un error muestral de 0,05.

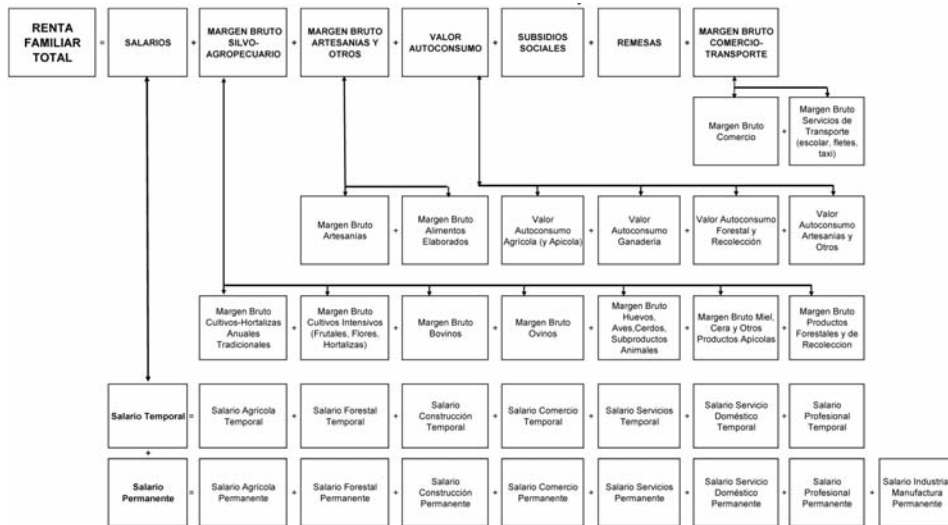
(7) El número total de explotaciones de cada comuna fue tomado de ODEPA, 2001.

(8) Los alimentos procesados considerados en la encuesta son aquellos que las familias venden como conservas de frutas, conservas de verduras, mermeladas, licores artesanales, pan amasado, tortillas de harina de trigo, harina de trigo tostada, derivados del trigo y productos gastronómicos tradicionales. De este tipo de productos queda un volumen que la familia consume internamente, el que ha sido considerado Autoconsumo de Alimentos Procesados.

tado los costos de producción al valor de los ingresos por venta de esos productos. Los costos de producción fueron determinados para cada especie, nivel tecnológico y zona geográfica de acuerdo a información aportada por los profesionales de los servicios de extensión de cada comuna.

Figura 2

### FUENTES DE RENTAS DE FAMILIAS MAPUCHES RURALES



El valor del autoconsumo de productos silvoagropecuarios, artesanías y alimentos procesados se ha calculado multiplicando las unidades autoconsumidas por un precio de mercado de referencia. Este precio de referencia es un promedio de los precios del producto en la temporada 2005-2006 en la localidad. Posteriormente se han descontado los costos de producción al valor del autoconsumo. En el autoconsumo no se ha considerado el valor de los productos que se re-emplean dentro de la misma explotación como el forraje.

Para determinar la renta aportada por comercio y servicios de transporte realizados por las familias mapuches, también se ha utilizado información aportada por los equipos de extensión de las comunas en relación a los

márgenes del comercio local, del transporte de pasajeros y fletes en cada zona.

El análisis estadístico se realiza con el programa SPSS, se inicia con la prueba de normalidad para descartar los casos extremos, luego se compara la composición de rentas entre comunas para determinar la existencia de diferencias significativas por localización de las explotaciones.

Posteriormente se hace un análisis de correlaciones de Pearson entre las principales variables descriptivas de familias, explotaciones y composición de las rentas. Luego se construyen tipos de estrategias de obtención de rentas por comuna con un análisis de conglomerados de K-medias con tres variables previamente seleccionadas, y se describe cada tipo de estrategia.

Finalmente los resultados del cluster y los tipos de estrategias de obtención de rentas descritas han sido discutidos con profesionales expertos de cada comuna, con el fin de validar cada estrategia y su caracterización.

## 5. DIFERENCIAS EN LA RENTA TOTAL Y EN LA COMPOSICIÓN DE RENTAS ENTRE COMUNAS

Los resultados muestran que Galvarino tiene una renta media por familias significativamente mayor que Freire, mientras la renta de Temuco queda en una posición intermedia. Por su parte, la renta per cápita es mayor en Temuco, seguida por Galvarino, y finalmente Freire (9). Las tres principales fuentes de rentas de las familias mapuches rurales en la zona de estudio son: Salarios, Subsidios Sociales y Margen Bruto Silvoagropecuario (MBS), no observándose diferencias significativas en el aporte de los Salarios a las rentas entre las tres comunas (Cuadro 2).

La composición de las rentas en Temuco muestra diferencias significativas con las otras dos comunas: un mayor aporte del MBS y un menor aporte de los Subsidios Sociales (Cuadro 2).

---

(9) El análisis estadístico con la prueba HSD Tukey no arroja diferencias significativas en la renta per cápita media de las tres comunas. Sin embargo, con la prueba DMS se detecta una diferencia significativa en la renta per cápita de Freire con Temuco y Freire con Galvarino. En ambos casos la diferencia es significativa el nivel 0,05.

Cuadro 2

RENTA TOTAL, RENTA PER CÁPITA EN MILES DE PESOS Y COMPOSICIÓN PORCENTUAL MEDIA DE LAS RENTAS POR COMUNA (10, 11)

Fuente de Renta	Renta Media por Comuna		
	Galvarino	Temuco	Freire
RENTA FAMILIAR TOTAL (Miles de pesos)	2.185,6 <sup>a</sup>	2.066,5a <sup>b</sup>	1.701,8 <sup>b</sup>
Renta Per Cápita (Miles de pesos)	554,5	577,1	455,1
Salarios (%)	38,0	34,3	32,2
Subsidios (%)	28,0 <sup>a</sup>	10,0 <sup>b</sup>	31,1 <sup>a</sup>
MB Silvoagropecuario (%)	18,8 <sup>a</sup>	45,8 <sup>b</sup>	16,9 <sup>a</sup>
Autoconsumo (%)	8,5 <sup>a</sup>	5,7 <sup>b</sup>	14,0 <sup>c</sup>
Remesas (%)	2,6	0,3	1,9
Comercio-Transporte (%)	2,4	1,8	0,3
MB Artesanías y Otros (%)	1,7	2,0	3,6
Salarios+Subsidios+MB Silvoagropecuario (%)	84,8%	90,1%	80,2%

En las tres comunas, el MBS está compuesto a su vez por los márgenes brutos de una diversidad de productos cuya importancia relativa muestra diferencias significativas entre comunas (Cuadro 3), esto permite proponer que en cada comuna hay una especialización productiva de las familias campesinas mapuches coherente con la organización económica del entorno: en Galvarino la producción forestal, en Temuco los cultivos intensivos para el mercado urbano y en Freire la agricultura y ganadería tradicional.

Cuadro 3

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL MARGEN BRUTO SILVOAGROPECUARIO EN LA RENTA FAMILIAR POR COMUNA

Rubros	Aporte del margen bruto silvoagropecuario por rubro (%)		
	Galvarino	Temuco	Freire
Producción Forestal y Recolección	11,5 <sup>a</sup>	0,4 <sup>b</sup>	1,0 <sup>b</sup>
Cultivos Tradicionales	1,3 <sup>a</sup>	2,6 <sup>ab</sup>	3,7 <sup>b</sup>
Cultivos Intensivos	1,6 <sup>a</sup>	39,0 <sup>b</sup>	3,0 <sup>a</sup>
Ganadería	4,4 <sup>a</sup>	3,9 <sup>a</sup>	9,3 <sup>b</sup>
<b>Total MB Silvoagropecuario</b>	<b>18,8<sup>a</sup></b>	<b>45,8<sup>b</sup></b>	<b>16,9<sup>a</sup></b>

(10) Las letras en superíndice señalan la existencia o no de diferencias significativas entre comunas con la prueba HSD de Tukey que arroja una diferencia significativa al nivel 0,05

(11) El valor de cambio promedio del mes de mayo de 2006 del Peso chileno a Euro fue: 1 Euro = 665,19 Pesos (Banco Central de Chile, Series estadísticas, en: [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl))

Los trabajadores mapuches rurales se emplean en tres sectores económicos principales: agrícola, forestal y construcción. Al hacer un análisis comparativo por comuna se observa que también existen diferencias significativas en la importancia de los salarios de acuerdo al sector económico del empleo (Cuadro 4): en Galvarino predomina el empleo forestal que aporta 24,1% de las rentas familiares. Allí los trabajadores mapuches se dedican mayoritariamente a la cosecha de madera para la industria de la celulosa y a la plantación y raleo de especies como eucaliptos y pinos.

En Temuco el empleo en la construcción aporta 11,4% de las rentas medias: los trabajadores mapuches viajan todos los días desde sus viviendas rurales hasta la ciudad de Temuco donde se desempeñan en la construcción. También hay un aporte importante del trabajo agrícola con un 9,4% de la renta media, en este caso las personas se desempeñan en predios agrícolas de la comuna o migran en verano hacia la zona central de Chile donde se emplean en la cosecha de frutas para exportación.

En Freire el empleo agrícola hace el aporte relativo más importante con 16,9% de la renta total, los trabajadores mapuches se emplean mayoritariamente en grandes explotaciones de la misma comuna. Aquí se observa la transformación de grandes explotaciones desde la ganadería a la fruticultura intensiva de exportación, esto ha implicado una importante demanda por mano de obra en cosecha, la que se satisface con el enganche de trabajadores desde las comunidades mapuches.

Cuadro 4

## APORTE PORCENTUAL DEL EMPLEO POR SECTOR ECONÓMICO A LA RENTA FAMILIAR POR COMUNA

Sector económico del empleo	Aporte de los salarios por sector económico del empleo (%)		
	Galvarino	Temuco	Freire
Agrícola	7,6 <sup>a</sup>	9,4a <sup>b</sup>	169 <sup>b</sup>
Forestal	24,1 <sup>a</sup>	3,3 <sup>b</sup>	3,8 <sup>b</sup>
Comercio	0,4	0,0	0,0
Construcción	1,4 <sup>a</sup>	11,4 <sup>b</sup>	4,1 <sup>a</sup>
Industria Manufactura	0,3	2,4	0,4
Servicio Transporte	3,2	7,1	6,0
Servicio Domestico	0,6	0,7	1,0
Profesional	0,5	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>38,0</b>	<b>34,3</b>	<b>32,2</b>

Las tres comunas muestran en común que la mayor parte de la fuerza de trabajo asalariada es masculina y se desempeña en empleos no calificados, esto último se explica en parte por los bajos niveles de escolaridad de la población. Las personas de 15 años y más tienen como promedio sólo 6,5 años de escuela en Galvarino, 7,2 en Temuco y 6,8 en Freire, es decir, la media de la población mayor de 15 años de edad no finalizó su enseñanza primaria(12, 13).

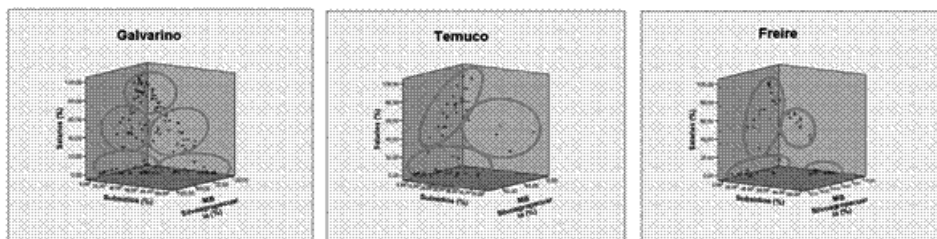
En Galvarino y Freire más de 70% de los asalariados mapuches son temporales, mientras en Temuco esa cifra llega al 46% de los trabajadores. En Galvarino un cuarto de la renta media de las familias mapuches rurales es aportada por empleos asalariados temporales, mientras en Freire esa cifra llega casi al quinto de la renta. Estas cifras ponen en evidencia que a pesar de la importancia del aporte de los salarios a las rentas de las familias, el tipo de empleo es precario en relación a su calificación y permanencia.

## 6. ESTRATEGIAS DE OBTENCIÓN DE RENTAS EN FAMILIAS CAMPESINAS MAPUCHES

Las variables utilizadas para construir los conglomerados fueron: el aporte porcentual a las rentas medias de Salarios, Subsidios Sociales y Margen Bruto Silvoagropecuario. Los gráficos de dispersión mostraron que era posible construir cinco grupos en Galvarino, tres en Temuco y cuatro en

Figura 3

GRÁFICOS DE DISPERSIÓN DE FAMILIAS CON LAS VARIABLES: APOORTE DE SALARIOS, SUBSIDIOS Y MARGEN BRUTO SILVOAGROPECUARIO A LA RENTA, POR COMUNA



(12) La enseñanza primaria tiene una duración de 8 años

(13) Se utilizó un análisis de comparación de medias HSD de Tukey, y no se encontraron diferencias significativas en la escolaridad media de la población entre comunas

Freire (Figura 3). Se calculó la composición media de las rentas por grupo y se determinaron las medias de las variables descriptivas más importantes, posteriormente se asignaron nombres a cada tipo y se describieron sus características.

### 6.1. Estrategias de Obtención de Rentas en Galvarino

Galvarino es una ciudad de escasa población, por tanto su demanda por productos agrícolas es restringida. Además no es un foco de intercambio comercial, ni hay agroindustrias. Sin embargo, parte importante del comercio del pueblo está dirigido hacia la población rural, de hecho este comercio se activa en los días que estas familias reciben los pagos de sus subsidios sociales.

En cambio, Galvarino tiene una intensa actividad forestal: predios pequeños, medianos y grandes tienen plantaciones de pinos y eucaliptos que producen madera para la industria de la celulosa. Las familias campesinas se articulan a la actividad forestal como proveedores de:

- Madera, la cual cosechan de sus plantaciones propias.
- Mano de obra para labores tales como plantación, raleo, poda y cosecha.
- Fuerza de trabajo animal a través del alquiler de sus bueyes a las medianas y grandes explotaciones forestales.

Los cinco tipos de estrategias descritos para Galvarino han sido ordenados en el Cuadro 5 y en la Figura 4, de izquierda a derecha de menor a mayor aporte de los salarios a las rentas.

El análisis de correlaciones sugiere que las estrategias donde predomina la venta de mano de obra se relacionan con familias más jóvenes y con mayor número de miembros. Por su parte las estrategias de dependencia se relacionan a familias con mayor edad media, menor número de miembros y menor escolaridad (Cuadro 6).

La importancia de los Subsidios Sociales en las rentas también se correlaciona con jefes de explotación de mayor edad y menor escolaridad(14).

---

(14) Correlaciones de Peason significativas

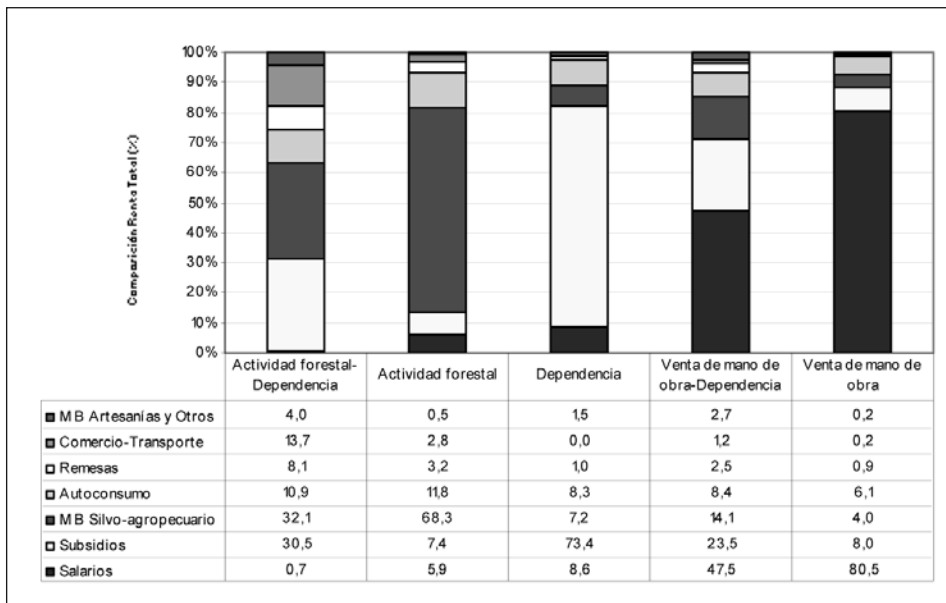
Cuadro 5

DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS, RENTA FAMILIAR TOTAL Y RENTA PER CAPITA POR TIPO DE ESTRATEGIA DE OBTENCIÓN DE RENTAS EN GALVARINO

Distribución y Rentas en Miles de Pesos	Tipos de Estrategias de Obtención de Rentas					Total/Media Comuna
	Actividad forestal-Dependencia	Actividad forestal	Dependencia	Venta de mano de obra-Dependencia	Venta de mano de obra	
Familias por tipo (N°)	18	18	29	47	39	151
Familias por tipo (%)	11,9%	11,9%	19,2%	31,1%	25,9%	100,0%
RENTA FAMILIAR TOTAL (\$M)	1.719,3 <sup>ab</sup>	2.384,5 <sup>ab</sup>	1.654,5 <sup>a</sup>	2.535,6 <sup>b</sup>	2.282,0 <sup>ab</sup>	2.185,6
Renta Per Capita (\$M)	517,6	674,8	584,3	570,8	474,4	554,5

Figura 4

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LAS RENTAS POR TIPO DE ESTRATEGIA EN GALVARINO



Respecto del sexo del jefe de explotación, los tipos *Dependencia* y *Venta de mano de obra* tienen las mayores proporciones de mujeres titulares (Cuadro 6). En ambos grupos de familias coincide que el 75% de las mujeres jefas de explotación no tienen cónyuge, porque son solteras, viudas o separadas, razón que les obligaría a asumir un rol que tradicionalmente es masculino.



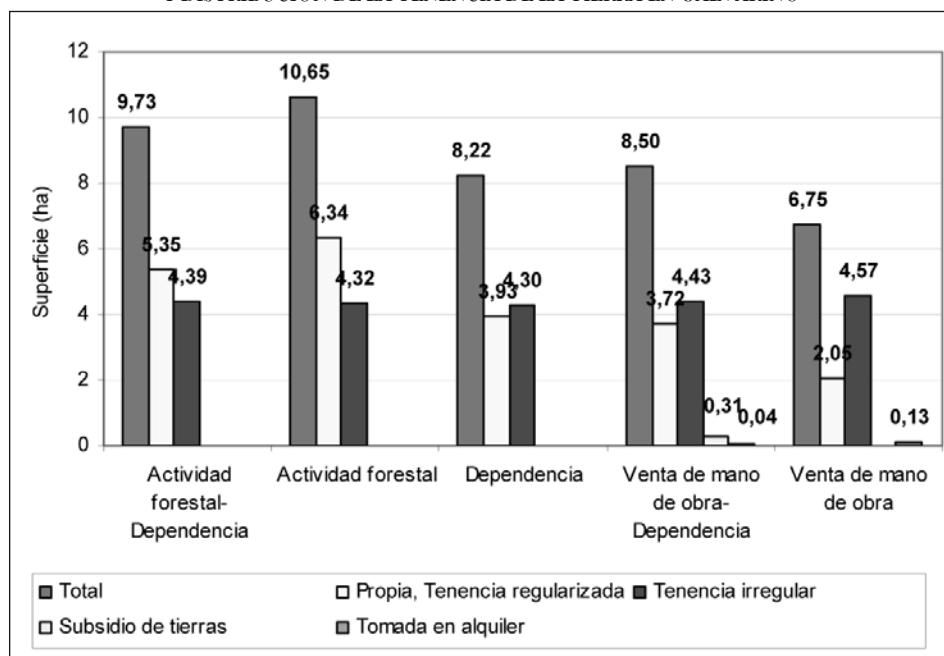
La superficie total de las explotaciones se compone de: (15)

$$\text{TOTAL} = \text{Propia con Tenencia Regularizada} + \text{Propia con Tenencia Irregular} + \text{Tomada en Alquiler} + \text{Comprada con Subsidio}$$

La Figura 5 muestra el tamaño medio de las explotaciones por tipo de estrategia y su distribución por tenencia de la tierra. En términos generales, las explotaciones con mayor superficie muestran un mayor aporte del Margen Bruto Silvoagropecuario en sus rentas (16). Además, se observa una correlación inversa entre la superficie total de la explotación y el aporte de los Salarios a las rentas.

Figura 5

TAMAÑO MEDIO DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS POR TIPO DE ESTRATEGIA Y DISTRIBUCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN GALVARINO



(15) La Ley Indígena de 1993 dispuso que el Estado puede entregar subsidios a personas individuales u organizaciones mapuches para la adquisición de tierras. En este estudio la superficie obtenida por esta vía se denomina tierra "comprada con subsidio".

(16) Correlaciones de Pearson significativas.

La superficie con tenencia regularizada se relaciona directamente con el aporte del Margen Bruto Silvoagropecuario y de manera inversa con el aporte de los Salarios a las rentas. Es decir, las familias que disponen de mayor proporción de tierra con tenencia regularizada, obtienen mayor parte de sus rentas de la actividad silvoagropecuaria.

En Galvarino también se observa una correlación (17) directa entre la superficie total de las explotaciones y la Renta Familiar Total, también hay una correlación positiva entre la superficie total y la Renta Per Cápita.

Cuadro 6

### CARACTERÍSTICAS DE LAS FAMILIAS Y JEFES DE EXPLOTACIÓN POR TIPO DE ESTRATEGIA EN GALVARINO

Características de las Familias y Jefes de Explotación	Tipos de Estrategias de Obtención de Rentas					Media Comunal
	Actividad forestal-Dependencia	Actividad forestal	Dependencia	Venta de mano de obra-Dependencia	Venta de mano de obra	
Tamaño de la Familia (N° miembros)	44 <sup>ab</sup>	3,6 <sup>ab</sup>	3,1 <sup>a</sup>	4,9 <sup>b</sup>	4,9 <sup>b</sup>	4,3
Personas en Edad Activa (N°)	1 8 <sup>ac</sup>	2,3 <sup>bc</sup>	1,3 <sup>a</sup>	2,9 <sup>bc</sup>	3,2 <sup>b</sup>	2,5
Edad Media Familia (años)	33,1 <sup> ab</sup>	42,0 <sup>ac</sup>	52,3 <sup>c</sup>	32,1 <sup>ab</sup>	30,6 <sup>b</sup>	36,9
Escolaridad Familia (años)	6,3 <sup>a</sup>	6,7 <sup>a</sup>	4,0 <sup>b</sup>	6,5 <sup>a</sup>	6,7 <sup>a</sup>	6,1
Edad Jefe de Explotación (años)	51,4 <sup>a</sup>	53,0 <sup>ab</sup>	62,1 <sup>b</sup>	54,0 <sup>a</sup>	48,3 <sup>a</sup>	53,6
Escolaridad Jefe de Explotación (años)	5 9 <sup>ab</sup>	63 <sup>a</sup>	2,8 <sup>b</sup>	4,9 <sup>ab</sup>	5,6 <sup>a</sup>	5,0
Jefes de Explotación Mujeres (%)	22,2%	0,0%	27,6%	25,5%	12,8%	19,2%

La principal fuente de empleos para los trabajadores mapuches de Galvarino está en el sector forestal, los salarios forestales aportan una media de 24,1% de las rentas de las familias mapuches rurales en la comuna. En el tipo Venta de mano de obra ese aporte llega a 46,3%, y en el tipo *Venta de mano de obra-Dependencia* alcanza el 31,9% de la renta total.

Respecto de la temporalidad del empleo, en los tipos Actividad forestal-Dependencia, Actividad forestal y Dependencia donde los Salarios aportan menos de 9% de la renta familiar, prácticamente todos los empleos son temporales. Por su parte, en el tipo Venta de Mano de Obra, el

(17) Cuando en el texto se señala que existe correlación entre dos variables, se refiere a la existencia de correlación significativa de acuerdo a los resultados arrojados por la prueba de Pearson.

aporte del Salario a la renta se compone casi en partes iguales por trabajo permanente y temporal.

## 6.2. Estrategias de Obtención de Rentas en Temuco

La comuna de Temuco alberga la ciudad del mismo nombre, centro comercial, industrial y político de La Araucanía. La población indígena de la comuna llega a 32.296 personas, la mayoría de las cuales habita en el medio urbano (75,5%). En el sector rural habitan 7.910 personas mapuches, cifra ligeramente superior a Galvarino, pero inferior a Freire (INE, 2005).

Alrededor de la ciudad se distribuyen explotaciones agrícolas mapuches y no mapuches, las primeras muestran dos tipos de sistemas de producción dominantes:

- Los tradicionales con rotación cereales-praderas naturales, crianza de ganado ovino y bovino para el mercado y pequeñas superficies de hortalizas para el autoconsumo.
- Las explotaciones modernas, donde se producen hortalizas, flores y frutales menores en forma intensiva para su comercialización por mayor.

Por su parte, las explotaciones no mapuches del sector norte de la comuna son mayoritariamente forestales-ganaderas, mientras hacia el sur hay producción intensiva de hortalizas y frutales

Las familias mapuches rurales se articulan con la ciudad vendiendo fuerza de trabajo en forma permanente o temporal, mayoritariamente en empleos no calificados de la construcción. Para ello viajan diariamente desde el campo a la ciudad, sin emigrar en forma definitiva. Las explotaciones mapuches modernas se articulan vendiendo sus productos agrícolas en las ferias mayoristas y minoristas de la ciudad.

En Temuco se describen tres tipos de estrategias de generación de rentas de las familias mapuches rurales, las que también han sido ordenadas de menor a mayor aporte de los salarios a las rentas en el Cuadro 7 y la Figura 6.

Cuadro 7

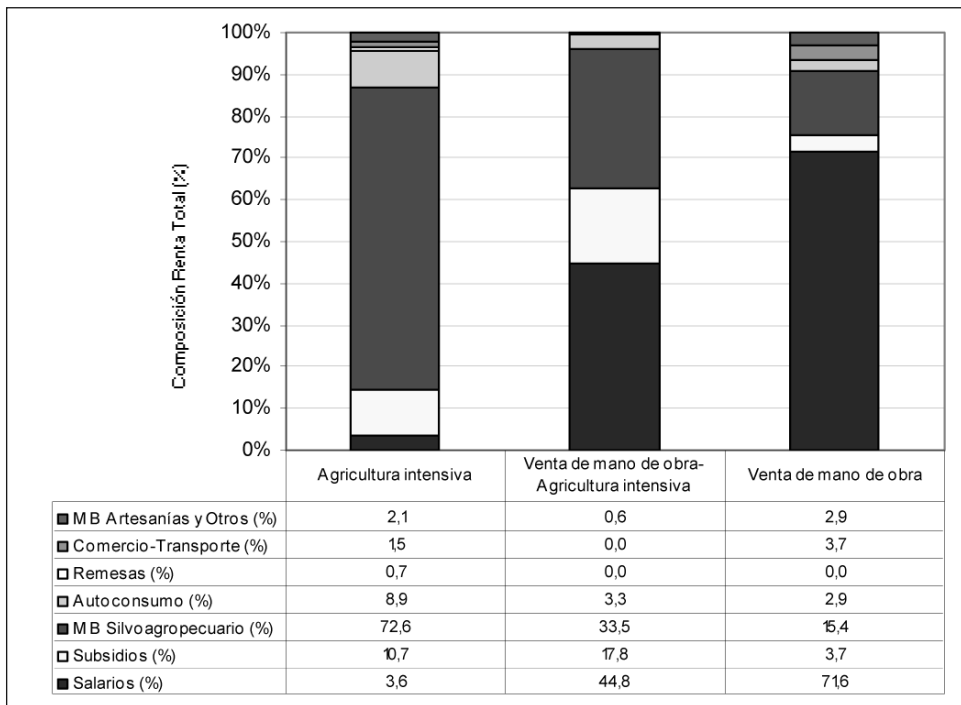
DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS, RENTA FAMILIAR TOTAL Y RENTA PER CAPITA POR TIPO DE ESTRATEGIA DE OBTENCIÓN DE RENTAS EN TEMUCO

Distribución y Rentas en Miles de Pesos	Tipos de Estrategias de Obtención de Rentas			Total/Media Comunal
	Agricultura intensiva	Venta de mano de obra-Agricultura intensiva	Venta de mano de obra	
N° de Familias	26	12	18	56
% de Familias	45,5%	16,4%	38,1%	100,0%
RENTA FAMILIAR TOTAL (\$M)	1.837,8	2.179,5	2.321,6	2.066,5
Renta Per Capita (\$M)	570,2	601,4	570,9	577,1

La composición de rentas de los tipos descritos permite plantear la hipótesis que habría una cierta “especialización” de un grupo de familias en la agricultura intensiva para el mercado, y de otro grupo en la venta de fuerza de trabajo. Pero, aparece una estrategia “intermedia” donde las familias han integrado agricultura intensiva, salarios y subsidios como base de sus rentas.

Figura 6

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LAS RENTAS POR TIPO DE ESTRATEGIA EN TEMUCO



Esta *especialización* es acompañada por una escolaridad media significativamente mayor de las familias del tipo *Venta de Mano de Obra* (Cuadro 8) y por una superficie media de la explotación significativamente mayor del tipo *Agricultura Intensiva*.

Las familias más jóvenes son mas grandes, tienen mayor escolaridad y mas personas en edad activa que las familias de mayor edad media, pero a diferencia de Galvarino, aquí no existe correlación entre el tamaño de la familia y el aporte de los Salarios a las rentas. En Temuco se observa (como en Galvarino) una correlación directa entre escolaridad y aporte de los Salarios a las rentas (18), pero se agrega una correlación inversa entre escolaridad y aporte del Margen Bruto Silvoagropecuario a las rentas.

Lo anterior indica que las personas que se emplean fuera de las explotaciones son las de mayor escolaridad, mientras las personas de menor escolaridad se dedican a la explotación agrícola (Cuadro 8).

A diferencia de Galvarino, en Temuco la edad y escolaridad del titular no se correlacionan con la composición de las rentas, además no se observa diferencias significativas en las características de los jefes de explotación entre tipos (Cuadro 8).

Cuadro 8

CARACTERÍSTICAS DE LAS FAMILIAS Y JEFES DE EXPLOTACIÓN POR TIPO DE ESTRATEGIA EN TEMUCO

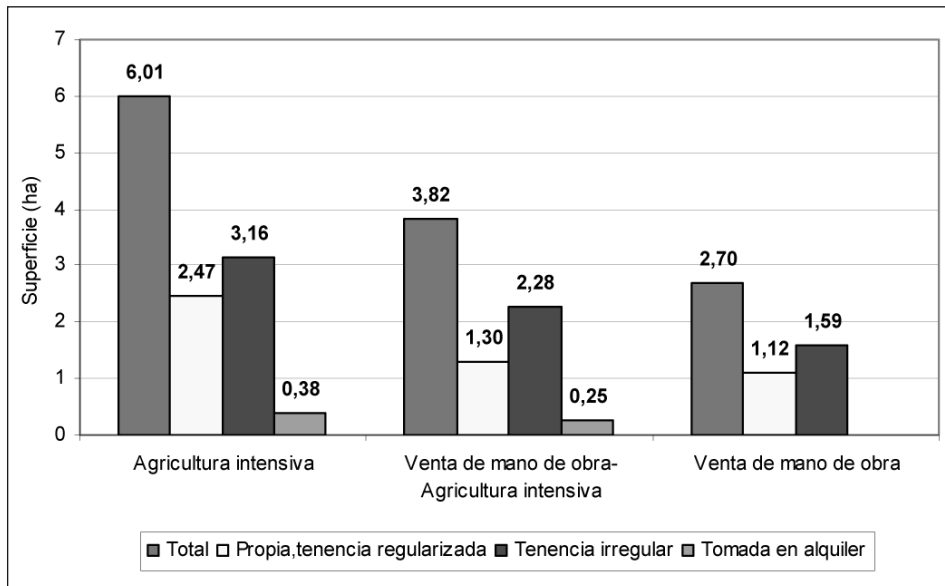
Características de las Familias y Jefes de Explotación	Características de las familias por tipo			Media Comunal
	Agricultura intensiva	Venta de obra-Agricultura intensiva	Venta de mano de obra	
Tamaño de la Familia (N° miembros)	3,8	4,1	4,1	3,9
Personas en edad activa (N°)	2,5	2,7	2,9	2,6
Edad Media Familia (años)	37,3	33,3	29,8	34,0
Escolaridad Familia (años)	6,6 <sup>a</sup>	7,3 <sup>ab</sup>	8,4 <sup>b</sup>	7,3
Edad Jefe de Explotación (años)	48,7	44,7	44,4	46,4
Escolaridad Jefe de Explotación (años)	5,8	6,5	6,5	6,2
Jefes de explotación mujeres (%)	11,5%	50,0%	44,4%	30,40%

(18) Correlaciones de Pearson significativas.

La Figura 7 muestra la superficie media por tipo de estrategia y la distribución por tenencia de la tierra. En Temuco se observa una correlación directa entre el tamaño de las explotaciones y el aporte del Margen Bruto Silvoagropecuario a las rentas, mientras que hay una correlación inversa entre el tamaño de las explotaciones y el aporte de los Salarios.

Figura 7

TAMAÑO MEDIO DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS POR TIPO DE ESTRATEGIA Y DISTRIBUCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN TEMUCO



También se observa una interesante correlación directa entre la superficie con riego al aire libre, la superficie con cultivos intensivos y la Renta Familiar Total. Estas relaciones son coherentes con un modelo de desarrollo agrícola basado en la intensificación del uso de la tierra.

Al analizar los sectores del empleo asalariado se observa que en Temuco el empleo en la construcción aporta una media de 11,4% de las rentas, le sigue el trabajo agrícola con un aporte de 9,4% de las rentas.

Respecto de la temporalidad del empleo se observa que en el tipo *Venta de mano de obra-Agricultura intensiva* la mayor parte de los salarios pro-

vienen de empleos temporales (26,1% de la renta), mientras en el tipo Venta de mano de obra el grueso de los salarios es aportado por trabajo permanente (59,1% de la renta total).

### 6.3. Estrategias de Obtención de Rentas en Freire

El pueblo de Freire no es un foco comercial ni de servicios importante, la escasa población urbana no presenta una demanda importante por productos agrícolas. Además, se encuentra entre dos ciudades con mayor dinamismo económico: por el norte Temuco y por el sur, Pitrufquen, de manera que un importante segmento de la población urbana de Freire se traslada diariamente a trabajar a alguna de estas ciudades.

Freire presenta mejores condiciones agroecológicas para la producción agrícola que Temuco y Galvarino, aquí se encuentran explotaciones medianas y grandes dedicadas a la producción de leche, carne y frutales menores de exportación (frambuesas, arándanos y avellano europeo). Las familias mapuches rurales se articulan con las explotaciones agrícolas modernas mediante la venta de su fuerza de trabajo.

En esta comuna se observa que la modernización de la agricultura está generando el mismo fenómeno que se da en la zona frutícola del norte del país, esto es una demanda por mano de obra temporal para las labores de cosecha y embalaje de la fruta. Además la fuerza de trabajo que se emplea en este tipo de labores no solo proviene del medio rural, sino también son habitantes de pequeños pueblos de la zona.

Para Freire se describen cuatro tipos de estrategias de obtención de rentas (Cuadro 9 y Figura 8), dos de ellas estarían “especializándose” en una sola fuente principal de rentas: el tipo *Dependencia* en los Subsidios Sociales, y el tipo *Venta de mano de obra* en el trabajo asalariado.

En el tipo *Agricultura tradicional* también existiría una “especialización” en la obtención de rentas desde las actividades por cuenta propia, aunque combinando una diversidad de actividades, tales como la venta de productos agrícolas (principalmente tradicionales), el autoconsumo y la venta de artesanías y alimentos procesados.

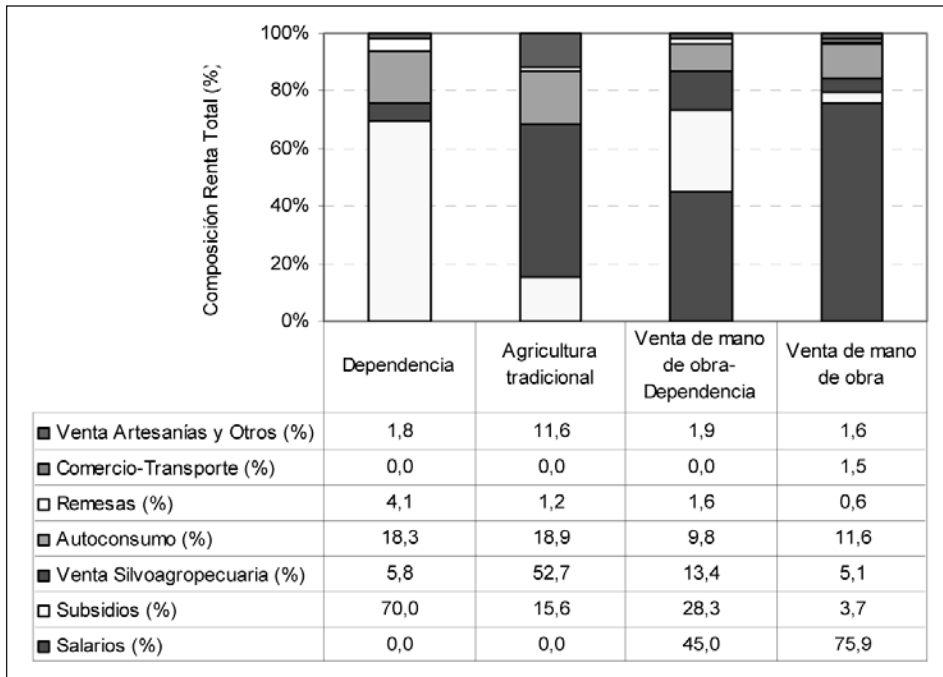
Cuadro 9

DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS, RENTA FAMILIAR TOTAL Y RENTA PER CAPITA POR TIPO DE ESTRATEGIA DE OBTENCIÓN DE RENTAS EN FREIRE

Distribución y Rentas en Miles de Pesos	Tipos de Estrategias de Obtención de Rentas				Total/Media Comunal
	Dependencia	Agricultura tradicional	Venta de mano de obra-Dependencia	Venta de mano de obra	
Familias por tipo (N°)	15	11	21	13	60
Familias por tipo (%)	25,0%	18,3%	35,0%	21,7%	100,0%
RENTA FAMILIAR TOTAL (\$M)	1.278,6 <sup>a</sup>	1.667,8 <sup>ab</sup>	2.027,2 <sup>b</sup>	1.693,4 <sup>ab</sup>	1.701,8
Renta Per Capita (\$M)	415,8	578,3	429,4	437,9	455,1

Figura 8

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LAS RENTAS POR TIPO DE ESTRATEGIA EN FREIRE



Como en Galvarino y Temuco, la mayor edad y menor escolaridad de la familia se correlaciona directamente con el aporte de los Subsidios Sociales, de esta forma el tipo *Dependencia* tiene la familia más longeva, la menor escolaridad media y el titular con mayor edad (Cuadro 10).



Cuadro 10

CARACTERÍSTICAS DE LAS FAMILIAS Y JEFES DE EXPLOTACIÓN POR TIPO DE ESTRATEGIA  
EN FREIRE

Características de las Familias y Jefes de Explotación	Características de las Familias			
	Dependencia	Agricultura tradicional	Venta de mano de obra-Dependencia	Venta de mano de obra
Tamaño de la Familia (N° Personas)	3,8 <sup>ab</sup>	3,3 <sup>a</sup>	51 <sup>b</sup>	41 <sup>ab</sup>
N° Personas en Edad Activa	1,5 <sup>a</sup>	1,9 <sup>a</sup>	3,1 <sup>b</sup>	3,4 <sup>b</sup>
Edad Media Familia (años)	45,5	39,9	34,3	34,6
Escolaridad Familia (años)	4,9 <sup>a</sup>	7,0 <sup>c</sup>	7,3 <sup>b</sup>	7,4 <sup>b</sup>
Edad Jefe de Explotación (años)	65,1 <sup>a</sup>	51,7 <sup>b</sup>	51,6 <sup>b</sup>	52,5 <sup>b</sup>
Escolaridad Jefe de Explotación (años)	4,0	7,0	6,8	5,9
Titulares Mujeres (%)	33,3%	36,4%	33,3%	23,1%

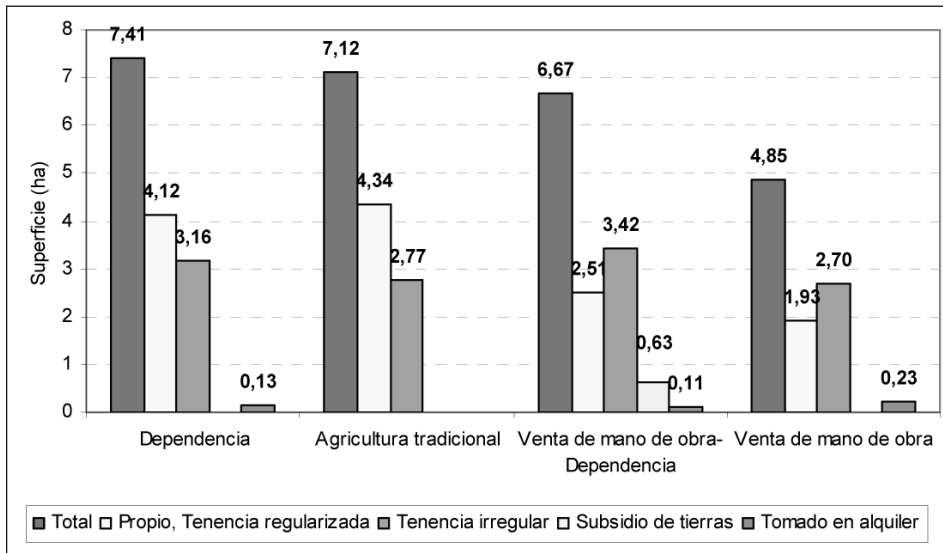
En los tipos *Actividad ganadera* y *Dependencia* la mayor parte de las jefas de explotación no tiene cónyuge, esto podría ser la razón que decide a las mujeres a hacerse cargo de las explotaciones en un medio donde la mayor parte de los titulares son hombres. En cambio, en los tipos *Venta de mano de obra* y *Venta de mano de obra-Dependencia* la mayor parte de las titulares tienen conyugues presentes en el hogar, en estos casos, probablemente las mujeres se hacen cargo de las explotaciones mientras sus esposos trabajan fuera.

La Figura 9 muestra el tamaño medio de las explotaciones por tipo de estrategia allí se observa que el tipo Agricultura tradicional tiene la mayor superficie con tenencia regularizada con una media de 4,34 ha, le sigue el tipo Dependencia con 4,12 ha. Por su parte, los tipos Venta de mano de obra y Venta de mano de obra-Dependencia tienen las menores extensiones y proporciones de tenencia regularizada con 1,93 y 2,54 ha respectivamente.

A diferencia de Galvarino, y similar a Temuco, en Freire no se observa correlación entre la superficie total de las explotaciones y la Renta Familiar Total. Tampoco hay correlación entre la superficie total y la Renta per cápita. A pesar que en Freire hay una agricultura mapuche mas tradicional (cereales y ganadería), no se observa correlación entre la superficie total de la explotación y el aporte del Margen Bruto Silvoagropecuario.

Figura 9

TAMAÑO MEDIO DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS POR TIPO DE ESTRATEGIA  
Y DISTRIBUCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN FREIRE



En el tipo *Venta de mano de obra-Dependencia* la mayor parte de las rentas por Salarios son aportadas por empleo temporal (29,3% de la renta), mientras el empleo permanente aporta 15,7% de la renta. Aquí la mayor parte de los salarios se obtienen del sector agrícola (20,8% de la renta), seguido por el sector construcción (8,7% de la renta).

En el tipo *Venta de mano de obra* en cambio, el trabajo permanente y temporal aporta partes casi iguales a la renta total (38,3% y 37,6% respectivamente). Aquí el empleo agrícola aporta 44,6% de la renta familiar, seguido de los sectores transporte y forestal.

## 7. DISCUSIÓN

Los resultados de este trabajo muestran que las principales estrategias de obtención de rentas de las familias mapuches rurales del valle de secano son: Venta de Mano de Obra, Dependencia de Subsidios Sociales y Producción Agrícola o Forestal para los mercados locales. En términos generales, los tipos de familias que se *especializan* en Venta de Mano de

Obra se ubican en los rangos más bajos de edad media familiar y en los rangos más altos de tamaño de familia y niveles de escolaridad.

El grueso de los asalariados mapuches son hombres, y se emplean en trabajos temporales no calificados. La oferta de empleos está estrechamente relacionada con las actividades económicas del entorno: en Galvarino predomina el empleo forestal: en Temuco la cercanía a la ciudad explica la mayor importancia del empleo en la construcción, y en Freire donde se está consolidando un sector agropecuario moderno, los trabajadores mapuches se emplean mayoritariamente en el sector agrícola.

Una de las vías de salida de la pobreza propuestas por el Banco Mundial (2008) es la inserción laboral de la población rural, sin embargo para la realidad mapuche se observa que esta inserción ocurre mayoritariamente en empleos temporales, los cuales no pueden asegurar a las familias un aumento definitivo de sus rentas. Esta situación difícilmente cambie en consideración que los sectores económicos que generan más empleo para la fuerza de trabajo mapuche (agrícola, forestal y construcción) se caracterizan justamente por su estacionalidad.

Es interesante observar que, a pesar de la cercanía de las familias mapuches de Temuco a la capital regional, la importancia del empleo asalariado en las rentas de estas familias no es significativamente mayor a las otras dos comunas. Esto parece indicar que el mercado laboral urbano es poco relevante para estas familias, sin embargo, lo que ocurre es que los trabajadores mapuches que siguen habitando en el campo se insertan en trabajos no calificados, en su mayoría temporales y con bajos salarios.

Sin embargo, en las últimas dos décadas la escolaridad de la población mapuche ha ido aumentando (INE, 2005) y es probable que las nuevas generaciones tengan más escolaridad que sus padres. Si se mantiene la relación entre escolaridad y aporte de los salarios a las rentas, es probable que en el futuro aumente la proporción de familias con estrategias basadas en los Salarios, siempre y cuando, las actividades económicas del entorno puedan ocupar esa fuerza de trabajo.

En términos generales, se observa que las familias con mayor edad media, más pequeñas, con menor escolaridad y con titulares de edad avanzada

tienen estrategias donde predominan los subsidios sociales. Esto es lógico si se piensa que el Estado ha dispuesto pensiones para los mayores de 60 años. Si la tendencia de la población mapuche rural fuera el envejecimiento por migración de los jóvenes, o por menor crecimiento natural, es esperable que en el futuro las pensiones de vejez se trasformen en una fuente de rentas aún mas importante que en el presente.

Aquellos tipos de familias que se especializan en la producción para el mercado también muestran una especialización productiva por localización: en Galvarino se dedican a la actividad forestal y en Temuco a la producción agrícola intensiva. La producción forestal en Galvarino ha incorporado tecnologías modernas tales como especies de rápido crecimiento, plantación en hileras, labores de raleo y poda, entre otras. Los dos productos forestales más importantes son la madera para la industria de la celulosa y el carbón vegetal para los mercados urbanos cercanos.

Las explotaciones mapuches de Temuco han incorporado tecnologías hortícolas modernas, aquí el tamaño medio del huerto intensivo es 3.380 m<sup>2</sup>, en ese espacio se utilizan semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, sistemas de riego localizados e invernaderos. Además se utiliza fuerza de trabajo familiar o externa, ésta última proviene generalmente de familias vecinas y se ocupa de manera temporal e informal.

En Freire no es posible hablar de especialización productiva, aquí sería más correcto hablar del predominio de una agricultura tradicional que combina la producción ganadera de bovinos y ovinos con cultivos tradicionales como trigo, avena y patatas. Este tipo de agricultura hace un importante aporte a las rentas a través del autoconsumo, cuya media comunal es significativamente mayor a las otras dos comunas.

El 46,4% de las familias de Galvarino no disponen de títulos de propiedad de las tierras que declaran como propias, 52,7% en Temuco y 40,7% en Freire. Estas altas proporciones de familias con tenencia irregular se explica porque la Ley Indígena promulgada en 1993 prohibió la subdivisión de las propiedades mapuches en paños menores a 3 hectáreas, por tanto aquellos herederos que tienen derechos por menos de 3 hectáreas no pueden inscribir las tierras a su nombre.

En Galvarino se encontraron correlaciones entre la superficie con tenencia propia y la composición de las rentas familiares: positiva con el aporte del Margen Bruto Silvoagropecuario y negativa con el aporte de los Salarios a las rentas. Al hacer un análisis diferenciado de la tierra por tipo de tenencia, se observa relación entre la superficie propia con tenencia regularizada y el aporte silvoagropecuario a la renta. En cambio, no hay relación entre la superficie disponible sin regularizar y la importancia de la agricultura en las rentas.

En cambio, en Temuco y Galvarino no se observa relación entre el tamaño de la explotación y el aporte de la actividad agropecuaria a las rentas. Sin embargo, en Temuco se observa correlación directa entre la superficie con riego y el aporte de la agricultura a las rentas.

Pero, la tenencia de la tierra también se relaciona con el acceso de los agricultores a ciertas políticas de modernización agrícola dispuestas por el Estado para la Agricultura Familiar. Programas tales como subsidios para la construcción de obras de riego e infraestructura productiva exigen que los agricultores tengan regularizada la propiedad de sus tierras. De esta forma, aquellas familias que no disponen de títulos de propiedad quedan excluidas de estos apoyos estatales.

Estas relaciones muestran que la extensión de tierra disponible, según su tenencia, se relaciona con las estrategias de las familias para generar rentas. Sin embargo, y a medida que la tierra se subdivide, las limitaciones legales para regularizar su tenencia pueden transformarse en un importante factor que influya sobre las decisiones económicas de las familias mapuches.

Los resultados del trabajo muestran que las mujeres que asumen la titularidad de las explotaciones en Galvarino y Freire lo hacen mayoritariamente porque no tienen cónyuge, en cambio, en el tipo Venta de mano de obra-Agricultura intensiva de Temuco se observa una situación especial. Aquí la mayor proporción de mujeres jefas de explotación tienen pareja, pero se hacen cargo de las explotaciones mientras ellos se emplean fuera. Esto muestra una forma de división del trabajo al interior de los hogares mapuches donde la mujer pasa desde el ámbito doméstico al productivo-comercial.

## 8. CONCLUSIONES

En las estrategias de obtención de rentas de las familias mapuches rurales del valle de secano de La Araucanía predominan tres fuentes principales de rentas: Salarios, Subsidios Sociales y Actividad Agrícola o Forestal para el mercado. Sin embargo, en todos los tipos de estrategias descritos, las familias obtienen rentas de otras fuentes secundarias: Autoconsumo, Remesas, Actividades por cuenta propia no agrarias, tales como comercio, transportes, venta de artesanías o alimentos procesados.

En términos generales, las estrategias de obtención de rentas se pueden clasificar en dos grandes grupos, en primer lugar aquellas que se especializan en una fuente principal:

- Venta de Mano de Obra
- Dependencia de Subsidios Sociales, y
- Producción Agrícola o Forestal para el Mercado.

En segundo lugar están las que combinan dos o tres fuentes principales:

- Venta de Mano de Obra y Dependencia
- Actividad Forestal y Dependencia, y
- Venta de Mano de Obra y Agricultura Intensiva.

Los Salarios aportan 38% de las rentas medias en Galvarino, 34,3% en Temuco y 32,2% en Freire, la segunda fuente de rentas más importante en Galvarino y Freire son los Subsidios Sociales los cuales aportan 28% y 31,1% de la renta familiar respectivamente. En Temuco, los Subsidios Sociales son la tercera fuente con un aporte de 10% a la renta media. Al comparar estas cifras con los trabajos de Bengoa y Valenzuela de 1984 y de Díaz y Berdegú de 1992, se observa un aumento de la importancia de salarios y subsidios en las rentas.

Sin embargo, los resultados de este trabajo muestran que la producción silvoagropecuaria sigue siendo importante, pues en cada comuna se han encontrado grupos de familia cuya principal fuente de rentas es esta actividad (1,9% de las familias de Galvarino, 45% de Temuco y 18% de Freire). Aunque se debe tener presente que en todos estos tipos, la agricultura es complementada con otras actividades económicas como la venta de mano de obra, o con subsidios sociales provenientes del Estado.

Una primera implicancia de las estrategias descritas sobre el diseño de políticas de fomento económico, es la necesidad de tomar en cuenta la especialización de las familias, lo lógico sería que las políticas para la modernización agrícola se focalicen en aquellas que se dedican a la actividad o que muestran potencial de desarrollo, y no pretendan abordar a todas las familias que habitan en las comunidades.

Estas políticas de modernización agrícola no solo deberían hacerse cargo de la modernización productiva, también hay elementos de fondo como la propiedad sobre las tierras y las aguas que puede dificultar que familias con potencial productivo emprendan estrategias agrícolas. De esta forma, son necesarios programas para regularizar la propiedad, aunque en el largo plazo será necesario revisar la legislación vigente sobre las tierras indígenas.

En aquellas familias donde la agricultura moderna inserta en los mercados es un complemento de los salarios, pero no constituye la fuente principal de rentas, será necesario revisar las normas legales que impiden a las familias con menos de 50% de renta agraria acceder a los instrumentos de fomento dispuestos por el Estado para la Agricultura Familiar.

En este mismo tipo de familias se encontró mujeres titulares de explotaciones con conyuges que se emplean fuera. Sería necesario hacer un estudio más detallado de estas familias y a partir de esos resultados proponer algunas políticas de fomento con enfoque de género que permitan a las mujeres fortalecer su papel a cargo de estas explotaciones.

Para aquellos grupos de familias que se especializan en la venta de fuerza de trabajo, las políticas podrían concentrarse en mejorar la calificación laboral de los trabajadores, seguridad laboral y fiscalización del cumplimiento de contratos, entre otras. Hasta el presente, la mayor parte de la fuerza laboral mapuche rural es masculina, pero es posible que en el futuro se incorpore la mujer rural al trabajo asalariado, tal como ha ocurrido en las zonas agroexportadoras de Chile. Esto implicará la necesidad de políticas especiales de apoyo a las madres trabajadoras, y capacitación en legislación y seguridad laboral para estas nuevas trabajadoras.

Finalmente, mientras el desarrollo económico de Chile no logre absorber la fuerza de trabajo mapuche, y mientras ésta no logre mayores niveles

de calificación, es probable que la agricultura por cuenta propia siga cumpliendo el papel de ser refugio para esta mano de obra o de complemento para las rentas salariales. Por su parte, a medida que la población rural envejezca, siguiendo las tendencias de los países industrializados, es esperable que aumente la importancia de la Dependencia de subsidios sociales de las familias mapuches rurales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARNALTE ALEGRE, ELADIO (1997): Formas de producción y tipos de explotaciones en la agricultura española: viejas y nuevas líneas de diferenciación, Edición a cargo de Cristóbal Gomez Benito y Juan Jesús González Rodríguez, *Agricultura y Sociedad en la España Contemporánea*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, España, pp. 501-531.
- ARNALTE ALEGRE, ELADIO (2009): Agricultura para el desarrollo: el debate en torno al Informe 2008 del banco Mundial, En: *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* N° 224, Madrid, España. Pp. 125-148.
- BAPTISTA, FERNANDO OLIVEIRA (2002): Los caminos de la agricultura familiar. *Agricultura y Sociedad en el Cambio de Siglo*, Coordinadores Cristóbal Gómez Benito y Juan Jesús González, *Agricultura y Sociedad en el Cambio de Siglo*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, España, pp. 377-390.
- BANCO CENTRAL DE CHILE. (2008): Series estadísticas. [www.bancocentral.cl](http://www.bancocentral.cl)
- BENGOA, JOSÉ. (2000): Historia del Pueblo Mapuche, Siglos XIX y XX, Sexta Edición. Biblioteca Bicentenario, Santiago, Chile. 423 p.
- BENGOA JOSÉ Y VALENZUELA EDUARDO. (1984): Economía Mapuche, Pobreza y Subsistencia en la Sociedad Mapuche Contemporánea, Editorial PAS. Santiago, Chile. 220 p.
- CAMARERO, LUIS (2006): Perfiles Socioprofesionales», EN: Los Regantes. Perfiles productivos y socioprofesionales, pp. 213-293, Serie ESTUDIOS Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, Arnalte Alegre, Eladio, Camarero Rioja Luis, Sancho Hazak, Roberto, Editores. 426 p. Madrid, España.
- CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA, CONADI (1999) La Política de Tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Texto aprobado por el Concejo Nacional de CONADI el 27 de Agosto de 1999, Temuco, Chile 14 pp. Disponible en: [http://www.conadi.cl/documentos\\_fondotierras/POLITICA%20DE%20TIERRAS.pdf](http://www.conadi.cl/documentos_fondotierras/POLITICA%20DE%20TIERRAS.pdf) (Fecha de visita 19 de Agosto de 2009).



- CORREA, MARTÍN, MOLINA, RAÚL Y YAÑEZ, NANCY. (2005). *La Reforma Agraria y las Tierras Mapuches*, Primera Edición, Editorial LOM, Santiago, Chile. 470 p.
- CVHNT, Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, Grupo de Trabajo Desarrollo Económico y Social. (2003): *Informe Final del Grupo de Trabajo Desarrollo Económico y Social, Análisis y Propuestas para un Nuevo Trato*, Santiago, Chile pp. 221-277.
- DE JANVRY, ALAIN Y SADOULET, ELIZABETH (2004): *Hacia un Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, Documento preparado para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y El Caribe “Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21”, Costa Rica, 19 a 21 de Octubre 2004, 21 p.
- DIRVEN, MARTINE (2009): *Principales Tendencias del Desarrollo Agrícola: Tensión entre las Variables Macro y Micro*, Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, N° 218, 2/2008, Número Monográfico, “Crecimiento Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural en América Latina”, Segunda Versión Revisada, Madrid, España pp. 45-69.
- ESCOBAR, GERMÁN Y BERDEGUÉ, JULIO, Editores (1990): *Tipificación de Sistemas de Producción Agrícola*, Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), Santiago de Chile, 284 p.
- FAO (2009a): *Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el Período 1997-2007*, Estudio elaborado por Jorge Echenique y Lorena Romero, Corporación AGRARIA. Santiago de Chile, 122 p.
- FAO (2009b): *Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural*, Estudio de Ocho Casos, José Graciano da Silva, Sergio Gómez y Rodrigo Castañeda, Editores. 344 p.
- INE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (1992): *Chile, Pueblos, Ciudades y Aldeas, Censo 1992*, 16 p. Santiago, Chile.
- INE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2002a): *Resultados del Censo de Población y Vivienda Año 2002, Base de Datos On Line REDATAM-PLUS*, en: [www.ine.cl](http://www.ine.cl)
- INE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2002b): *Glosario Censal, Censo de Población y Vivienda*, en: [www.ine.cl](http://www.ine.cl)
- IINE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2005): *Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile, Censo 2002*. Santiago, Chile. 199 p.
- LARRAÍN BASCUÑÁN, FELIPE. (2003): *Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato: Opinión de Minoría*, Estudios Públicos 92 (Primavera 2003), 18 p.

- MIDEPLAN, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1999): *La Pobreza Rural en Chile* División Regional, Departamento de Política Regional, Documentos Regionales N°48, Santiago de Chile, Febrero 1999, 71 p.
- MIDEPLAN, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (2007a): *La Situación de Pobreza en Chile 2006*, Serie Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional N° 1 (CASEN 2006)». 52 p. [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
- MIDEPLAN, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (2010): *CASEN 2009, Resultados Generales de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Presentación de Resumen de Resultados en Power Point*, Santiago, Chile 23 p.
- MURMIS, MIGUEL (1980): *Tipología de Pequeños Productores*, Documento de Trabajo N° 55, IICA/PROTAL, San José de Costa Rica, 41 p.
- ODEPA, OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS. (2001): *Agricultura Mapuche, Análisis socioespacial a partir del VI Censo Nacional Agropecuario*, Documento de Trabajo N° 6, Santiago de Chile, 91 p.
- RAMÍREZ EDUARDO, BERDEGUÉ JULIO, CARO JUAN CARLOS Y FRIGOLETT DORCAS. (2001): *Estrategias de Generación de Ingresos de Hogares Rurales en Zonas de Concentración de Pobreza entre 1996 y 2000*, Red Internacional de Metodologías de Investigación de Sistemas de Producción, RIMISP. Santiago, Chile. 41 p.
- REARDON, THOMAS Y BERDEGUÉ, JULIO, ESCOBAR GERMÁN (2001): *Empleo e Ingresos Rurales No Agrícolas en América Latina, Síntesis e Implicaciones de Políticas*, CEPAL, Seminarios y Conferencias N° 35, 19 p.
- RIMISP. (2006): *Informe Final, Consultoría en Desarrollo Económico, Segunda fase del Programa Orígenes, informe es presentado por Rimisp al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. Julio, 2006. Santiago, Chile, 130 p.
- SAAVEDRA, ALEJANDRO. (2006): *Las Transformaciones de la Población Mapuche en el Siglo XX*, Grupo de Investigaciones Agrarias, GIA, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Serie: Reflexiones y propuestas para el desarrollo rural. Santiago, Chile. 461 p.
- SALAZAR, GABRIEL Y PINTO, JULIO. (2002) *Historia Contemporánea de Chile, Volumen III La Economía: Mercados, Empresarios y Trabajadores*, LOM Ediciones, Santiago, Chile. 192 p.
- SCHULTZ, THEODORE W. (1964): *Modernización de la Agricultura*, Edición de 1968, Valencia, España, 184 pp.
- STUHLIK, MILAN. (1976): *La Vida en Mediería, Mecanismos de Reclutamiento Social de los Mapuches*, SOLES Ediciones. Primera Edición en Inglés 1976. Segunda Edición en Castellano 1999. Santiago, Chile. 247 p.

## REFERENCIAS LEGALES

DECRETO LEY n° 2.568 del 25 de marzo de 1979 (publicado en el Diario Oficial en 28 de Marzo de 1979), «ue Modifica la Ley 17.729 sobre protección de indígenas y radica funciones del Instituto de Desarrollo Indígena -en extinción- en el Instituto de Desarrollo Agropecuario. 2 p.

LEY 19.253 (1993): LEY INDÍGENA Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, Versión Editada por PRODECAM. Temuco, Chile 36 p.

## RESUMEN

### La economía de las familias mapuches rurales: De la cuestión de la tierra a la diversificación de fuentes de rentas

La población rural mapuche, localizada fundamentalmente en la región de La Araucanía, constituye uno de los segmentos sociales que actualmente mantiene mayores tasas de incidencia de la pobreza en Chile. Las políticas específicas hacia la población mapuche han estado basadas durante las dos últimas décadas en la entrega de tierras, como forma de compensar la histórica desposesión de estas comunidades. Sin embargo, las evaluaciones de estas políticas de tierras señalan que no están logrando articular una vía eficaz de salida de la pobreza, mientras que algunos estudios apuntan cierta diversificación de las rentas de las familias mapuches.

Ubicado en ese contexto, este artículo recoge los resultados de una investigación empírica que muestra cómo las familias mapuches rurales del valle de secano de La Araucanía tienen tres estrategias principales de obtención de rentas: venta de mano de obra, percepción de subsidios sociales y producción agrícola o forestal. Estas estrategias se relacionan con variables internas de las familias y explotaciones y con los contextos socioeconómicos en los que se localizan.

Al comparar estos resultados con estudios anteriores, se observa aumento del aporte de salarios y subsidios en las rentas, sin embargo, la producción agropecuaria continúa siendo importante para familias que no se insertan en el mercado laboral o que lo hacen en forma temporal.

Para realizar esta investigación se aplicó una encuesta a familias rurales mapuches de las comunas de Galvarino, Temuco y Freire. Con los datos recogidos se caracterizó a familias y explotaciones, y se determinaron las rentas totales y su composición. Luego se formaron tipos de estrategias de obtención de rentas que fueron relacionados con las características internas de las familias, explotaciones y del entorno.

**PALABRAS CLAVE:** Economía Mapuche; Tierra Mapuche; Rentas Familiares; Políticas Rurales; Pobreza Rural.

## ABSTRACT

### Rural Mapuches' household economies: From the land question to income diversification

Rural Mapuche population, mainly located in the region of La Araucanía, is one of the social groups presenting the highest poverty rates in Chile. Specific policies for this population have been based along the two last decades in the granting of land, as a way to compensate the historical dispossession of these communities. Nevertheless, the evaluation of these policies point out that they are not being effective in poverty reduction. At the same time, some studies indicate an emerging diversification of family incomes.

In this context, this article shows how rural Mapuche families are developing three main income strategies, based on out-farm salaries, subsidies and agricultural and forest production.

These strategies are related both to internal family and farm variables and to the socioeconomic contexts they are rooted. Historical comparative results show the growth of salaries and subsidies, though agricultural production continues being relevant for those families less connected to labour markets.

The research was based upon a survey carried out in the communities of Galvarino, Temuco and Freire. Data were used initially for a descriptive analysis of families and farms, as well as income composition. Then, income strategy typologies were constructed to determine its relationship with families, farms and context.

**KEY WORDS:** Mapuche economy, Mapuche land, family income, rural policies, rural poverty.



# El nuevo acaparamiento de tierras y las cambiantes dinámicas de la agricultura en el sur de África (\*)

RUTH HALL (\*\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

Los Estados africanos están recibiendo lo que han estado buscando durante mucho tiempo: inversión extranjera. Pero lo están haciendo en formas y bajo términos que están poniendo de manifiesto fracturas y divisiones entre las sociedades africanas, dentro de las comunidades y entre los ciudadanos y los Estados. En el sur de África (1), así como en el resto del continente y el mundo en desarrollo, las crecientes presiones hacia la comercialización de la tierra se han acelerado en los últimos años, transformadas y rebasadas por la magnitud del arrendamiento o venta de tierras de propiedad pública a compañías y gobiernos extranjeros para la producción de alimentos, el desarrollo del turismo, la producción de biocarburantes, así como para otros usos comerciales agrarios. Estas presiones son parte de un fenómeno global que se remonta al repunte de los

---

(\*) Este artículo constituye una reelaboración y profundización a partir de un trabajo previo de la autora publicado en la *Review of African Political Economy*.

(\*\*) Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, Sudáfrica.

(1) El término "Sur de África" (Southern Africa) se ha generalizado para hacer referencia a la región más meridional del continente africano, sin una precisa definición geográfica ni geopolítica. La Southern African Development Community (SADC), establecida en 1980 para facilitar la cooperación en la región, cuenta actualmente con 15 estados miembros (Angola, Botswana, Lesoto, Madagascar, Malawi, Isla Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe) a varios de los cuáles se hace referencia en este artículo.

precios del petróleo de mediados de la primera década de este siglo, acelerado rápidamente por la ola de la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008 y reforzado por la crisis mundial de los mercados financieros en 2008 y el comienzo de la recesión global en 2009.

La tierra es fundamental para las posibilidades de desarrollo en la lucha contra la pobreza en el sur de África. Aunque una proporción creciente de la población de la región está viviendo en núcleos urbanos, la población rural total continua creciendo. De ésta, la gran mayoría depende de recursos derivados de la tierra, procedentes principalmente del cultivo a pequeña escala, aunque en muchos casos en condiciones de precariedad en parte debidas a una crónica escasez de inversión por parte del Estado y el sector privado en la agricultura y las infraestructuras asociadas. La tenencia de la tierra, del agua y de otros recursos naturales cruciales por parte de esta población continúa dependiendo de consuetudinarios derechos sobre la tierra que, a menudo, no están adecuadamente respaldados por la ley; menos del 10% de la tierra en el conjunto del continente se encuentra bajo titularidad privada. En este contexto, con presiones crecientes hacia la comercialización de los usos de la tierra y hacia su arrendamiento a inversores (muchos de ellos transnacionales), están aumentando las tensiones respecto a quién posee qué tipo de derechos y sobre qué tierra. A largo plazo, la competencia por los derechos sobre los recursos entre los distintos intereses y actores se agravará probablemente, en un contexto de crecimiento de la población y cambio climático.

Precisar el concepto de ‘acaparamiento de tierras’ (*land grabbing*) exige considerar la dirección, ritmo y extensión del proceso que está teniendo lugar. A nivel mundial éstos son, respectivamente, unidireccional (hacia la producción intensiva de alimentos y carburantes), rápido y masivo (Borras y Franco, 2010a), aunque éste puede no ser siempre el caso. En el sur de África, como en otras partes, se están produciendo múltiples procesos de cambio agrario con implicaciones complejas, tanto por sus resultados como por las resistencias que suscitan. Tanto aquí como en otras partes del mundo en desarrollo estos cambios incluyen también aquellos otros que van a contracorriente del ‘acaparamiento de tierras’ e implican



la subdivisión de fincas en pequeñas explotaciones. Un ejemplo lo constituye la reforma redistributiva de la tierra llevada a cabo ‘por la vía rápida’ en Zimbabwe desde el año 2000, aunque éste es desde luego un caso excepcional. En el marco de lo que ahora se denomina ‘acaparamiento de la tierra’, los cambios más difíciles de aceptar en el uso de la tierra son aquellos que se relacionan con la conversión de la producción de alimentos, para el consumo o venta internos, en producción para la exportación, sobre todo si se tiene en cuenta la situación de inseguridad alimentaria crónica de las poblaciones; la transformación de la producción de alimentos en la de biocarburantes para la exportación; la deforestación de bosques nativos para la producción de alimentos o biocarburantes ambos destinados a la exportación (Borras y Franco, 2010a: 13-19). Los controvertidos términos “tierra vacante”, “tierra ociosa” y “tierra desaprovechada” –que caracterizan las tierras adquiridas como desocupadas e inútiles, o al menos como infrutilizadas- sugieren que las nuevas inversiones no han desplazado los usos y usuarios locales de la tierra (Cotula et al., 2009).

Los resultados de la nueva oleada de cerramientos de tierras en el sur de África no carecen de antecedentes históricos en esta región de asentamientos colonialistas y conflictos anticoloniales. Pero al mismo tiempo sus resultados son diferentes, puesto que nuevos factores globales inciden sobre la particularidad de las configuraciones actuales de las relaciones sobre la tierra y las economías políticas de los países de la región. Así pues, ¿qué formas toma en esta parte del continente lo que podemos denominar ‘nueva ola de acaparamiento de tierras’?

## 2. EL PANORAMA EMERGENTE GLOBAL Y EN ÁFRICA

El acaparamiento de tierras en África ha sido descrito como una nueva acometida neocolonial, por parte de compañías y gobiernos extranjeros para apropiarse de los recursos naturales estratégicos. Los críticos atacan que “las naciones ricas están comprando a las pobres” la fertilidad del suelo, el agua y el sol para enviar de vuelta a sus países alimentos y carburantes, en una especie de dinámica neocolonial (Leahy, 2009). Se supone que la gran mayoría de estas inversiones están orientadas a la producción

alimentaria para los mercados exteriores, pero una tercera parte de las cosechas se destina a la producción de biocarburantes (World Bank, 2010). Los acuerdos implican generalmente el arrendamiento u otras concesiones (más que la venta) de grandes superficies de tierras normalmente para la producción con destino a los mercados exteriores, por parte de compañías y gobiernos extranjeros interesados en protegerse frente a los riesgos de la subida de los precios de los alimentos en los mercados globales (Cotula y Vermeulen, 2009a).

China, India, Corea del Sur y los Países del Golfo están entre los que se sitúan en la primera fila de esta expansión agraria, puesto que buscan producir alimentos en el exterior para abastecer a sus poblaciones crecientes. La mayoría de los acuerdos son inversiones privadas (GRAIN, 2009b). Están hechas por bancos europeos y norteamericanos e inversores financieros que persiguen alternativas a los volátiles mercados financieros internacionales. En 2009, el International Food Policy Research Institute (IFPRI) estimó que entre 2006 y 2009 estaban negociándose acuerdos sobre 15-20 millones de hectáreas de tierras de cultivo en los países en desarrollo, (von Braun y Meinzen-Dick, 2009). En un inventario sobre cinco países africanos, el International Institute for Environment and Development (IIED) encontró alrededor de 2,5 millones de hectáreas afectadas por estos acuerdos internacionales entre 2006 y 2009 (Cotula et al., 2009), lo que sugiere que la estimación global del IFPRI pudiera haber infravalorado la magnitud de tales adquisiciones.

El informe del Banco Mundial, eufemísticamente titulado *Creciente Interés Global en la Tierra Agraria*, sugiere que la escala es aún mayor: 45 millones de hectáreas estaban bajo negociación sólo en 2009, y el 70% de ellas en África. El informe se centra en la baja productividad (y las brechas de rendimientos) y define como infrautilizada la mayor parte del África Subsahariana, donde el actual cultivo en secano podría ser fuertemente intensificado. El documento argumenta que, convenientemente regulados, los acuerdos sobre la tierra pueden facilitar la transferencia de los derechos sobre la misma desde los productores menos eficientes a los más eficientes, es decir, mantiene la lógica subyacente en las reformas agrarias basadas en el mercado de la tierra que ha promovido el propio

Banco Mundial durante las dos décadas anteriores. Dado que prevalecen bajas densidades de población y con una escasa movilidad, la intensificación de la agricultura requerirá explotaciones de mayor tamaño, conclusión ésta que obtiene el informe a partir de datos agregados (World Bank, 2010: 64). Esta postura se desvía de la por largo tiempo sostenida adhesión del Banco a una ‘relación inversa tamaño-productividad’ favorecedora de las pequeñas explotaciones (Deininger y Binswanger, 1992; Binswanger et al., 1995). Mientras todavía, en general, se recomienda la vía del crecimiento de las pequeñas explotaciones como el mejor medio de reducir la pobreza, los economistas del Banco se muestran escépticos sobre si esto es posible en muchos contextos africanos.

Una creciente evidencia muestra que los arrendamientos y concesiones se han establecido sobre terrenos comunales que están ya reivindicados, ocupados y utilizados por la población local (Cotula et al., 2009; Sulle y Nelson, 2009; World Bank, 2010). Incluso aunque las leyes que aseguran estos derechos están vigentes en la mayoría de los países de la región, estos acuerdos amenazan potencialmente la subsistencia de las familias campesinas y las expectativas de las 80 millones de pequeñas explotaciones del continente que aportan el 30% del PIB africano y el 40% de sus exportaciones y sostienen a muchos de los ciudadanos más pobres. Todo ello puede también precipitar nuevas protestas, o agravar las existentes, sobre la tierra y los recursos naturales asociados (especialmente agua) cuando los inversores privados, autorizados por los gobiernos nacionales y otras autoridades, desvíen estos recursos naturales a sus propios usos comerciales (Duvane, 2010; Matondi, 2010).

Los intereses en juego en la definición de los términos del debate son notables e instituciones influyentes están generando sus propias (y muy variadas) bases de datos que utilizan como referencia. Este artículo es una respuesta a la aparente inadecuación de los informes de estas instituciones para captar dinámicas a nivel más local. Está también motivado por la inquietud frente a las lecturas sobre el ‘acaparamiento de tierras’ dirigidas por y para los medios de comunicación, que han simplificado sobremedida lo que parece ser un variado y complejo proceso de cambio agrario, parte del cual refleja la continuidad histórica, mientras que otra

parte puede implicar redirecciones cualitativas en el proceso de cambio o su intensificación o aceleración, pero puede entrañar también tendencias que lo contrarresten. Esto me lleva a apoyarme en el trabajo de Borrás y Franco (2010a), que, por motivos semejantes a los míos, desarrollaron un esquema de caracterización del abanico de las distintas direcciones del cambio en (i) el uso de la tierra y (ii) las relaciones sociales basadas en ella, la mayoría de las cuales han sido agrupadas indiscriminadamente bajo la expresión ‘acaparamiento de tierras’. La suya fue una destacada iniciativa para delinear estas variadas trayectorias a nivel local y para ilustrarlas con referencia a los procesos en curso en Asia, África y América Latina. Mi artículo es una respuesta desde la perspectiva del sur de África: un primer intento de proponer una tipología inicial de estas tendencias, tal y como se manifiestan en la región, basada en la información disponible, investigación documental y entrevistas con informantes clave. La información empírica referida a los casos que se recogen en las Tablas 1, 2 y 3 ha sido extraída de las discusiones mantenidas en un seminario celebrado en Ciudad del Cabo en marzo de 2010 (2).

### 3. FACTORES EXPLICATIVOS Y TENDENCIAS EN EL SUR DE ÁFRICA

No existe una base de datos estructurada sobre las grandes inversiones transnacionales en la tierra en el extenso y diverso sur de África. Allí donde la información sobre estas adquisiciones ha llegado al dominio público, es con frecuencia parcial y ha sido el resultado de la resistencia local y de la investigación periodística. En efecto, la naturaleza reservada de tales negocios (la identidad de los inversores, los términos de los acuerdos y la distribución de las rentas que de ellos se derivan) es un rasgo global del acaparamiento de tierras, en parte a causa de la discutida autoridad de los Estados para asignar tierras sobre las que los ciudadanos podrían reclamar derechos previos (Alden Wily, 2010). Por estas razones el análisis aquí presentado es forzosamente incompleto. Esta sección se centra en cinco temas (al mismo tiempo sectoriales y geográficos) para ilustrar el espectro del acaparamiento de tierras en la región.

---

(2) *PLAAS Regional Workshop on Commercialisation of Land and 'Land Grabbing' in Southern Africa, Cape Town, 24-25 marzo 2010.*

### 3.1. Biocarburantes por todas partes (pero sin alimentos suficientes)

La rápida expansión de las adquisiciones de tierra para producir biocarburantes fue lo que inicialmente dirigió la atención pública hacia la ‘carrera’ por las tierras agrícolas del sur de África. Esa ‘carrera’ fue en parte dirigida por compañías que trataban de satisfacer la demanda de biocarburantes de la Unión Europea, que busca alcanzar su objetivo de cubrir con ellos el 10% de su consumo de combustibles en 2020, a pesar del evidente coste que ello suponía para la producción alimentaria (Oxfam, 2008). Este interés coincidió con cambios de la política energética en los países de la región, que reconocieron la posibilidad de satisfacer futuras necesidades energéticas a partir de sus propios recursos naturales, limitando la dependencia de futuras importaciones de petróleo y la exposición a la volatilidad de los precios que ello implica (Sulle y Nelson, 2009). Esto se ha traducido en la expansión de la producción de *Jatropha curcas*, el arbusto latinoamericano de cuyas semillas puede extraerse y refinarse el aceite para producir biodiesel, así como de azúcar para la producción de etanol y otros biocarburantes.

La extendida adopción de cultivos de *jatropha* y caña de azúcar (para etanol) ha sido constatada en toda la región, en Tanzania, Zimbabwe, Zambia, Angola, Madagascar y Sudáfrica (Tabla 1). Ambos cultivos son producidos tanto por pequeños agricultores que abastecen a las compañías elaboradoras, como por grandes explotaciones. Por lo tanto, la producción de biocarburantes conduce al establecimiento de relaciones sociales de producción muy diversas y hacia distintas trayectorias de cambio. El conflicto entre ‘alimentos y carburantes’ está ejemplificado en la región por el fracaso del acuerdo con Daewoo Logistics sobre 1,3 millones de hectáreas en Madagascar (la mitad de las tierras arables del país), para la producción de maíz para alimentación y aceite de palma para biodiesel. Este acuerdo contribuyó, junto a otros factores, a la caída del gobierno de ese país a principios del 2009. Daewoo se proponía asegurar el stock futuro de combustible y apoyar la seguridad alimentaria de Corea aprovisionándose, sólo en Madagascar, de la mitad de sus importaciones de maíz (Ramiamanana, 2010). China también buscó 2,8 millones de hectáreas en la República Democrática del Congo y 2,8 millones en Zambia.

Tabla 1

## EJEMPLOS SELECCIONADOS DEL DESARROLLO DE LOS BIOCARBURANTES EN EL SUR DE ÁFRICA

Pais	Sector	Contexto	Localización
Mozambique	Biocarburantes (jatropha)	Numerosos casos y actores en Mozambique, desde 10.000 hasta 70.000 ha por contrato	En todo el país (extendiéndose desde el sur seco al más fértil centronorte –más densamente poblado y con más usos agrarios de la tierra que son desplazados)
Mozambique	Biocarburantes (etanol)	Para exportaciones de azúcar y para etanol (creciendo la proporción de etanol, hasta el 90%). Tamaños grandes y en crecimiento: más de 100.000 ha ya en cultivo, 50.000 ha en proyecto	Los mayores valles fluviales
Madagascar	Biocarburantes (aceite de palma)	Acuerdo con Daewoo (cancelado después del golpe) sobre 1,3 millones de ha para aceite de palma y maíz; acuerdo con Varun (actualmente vigente) sobre la mitad de esa superficie, a través de contratos con pequeños productores para arroz	Explotaciones ganaderas del Oeste y bosques autóctonos tropicales del Este
Angola	Biocarburantes (jatropha)	Statiol (compañía noruega) es el único actor hasta ahora; en rápida expansión y posibilidades de mayor crecimiento	Kwando Kubango (las áreas menos pobladas por ahora, pero el regreso de desplazados de la guerra pueden restablecer la población)
Angola	Biocarburantes (etanol)	Azúcar, sobre todo para etanol	Melange, Kwanza Sul
Zimbabwe	Biocarburantes (jatropha)	Trust público sobre 360.000 ha, provocando protestas de las comunidades locales, reversión de la redistribución lograda a través de la reforma agraria; inversores extranjeros parecen enfrentados a élites locales	Mwenezi
Zimbabwe	Biocarburantes (etanol)	Azúcar para etanol para la generación local de energía, como parte de la sustitución de importaciones (estrategia de violación de sanciones), pero que implica a inversores privados extranjeros participando con el Estado y con intereses de partido	Chisumbanje
Tanzania	Biocarburantes (etanol)	Caña de azúcar para exportación de etanol sobre 22.000 ha, con más de 500.000 bajo negociación; propuesta de modelo de producción bajo contrato, con una gran explotación como alternativa. Deforestación y elevados impactos medioambientales	Bagamoyo, bosque litoral y parque nacional

Tabla 1 (continuación)

## EJEMPLOS SELECCIONADOS DEL DESARROLLO DE LOS BIOCARBURANTES EN EL SUR DE ÁFRICA

País	Sector	Contexto	Localización
Zambia	Biocarburantes (etanol)	Expansión de la existente compañía azucarera sudafricana para introducirse en el mercado de la UE, a través de esquemas de subcontratación, pero sin clarificar derechos sobre la tierra para las nuevas subcontrataciones en tierras comunales	Distrito de Mazabuka en el sur de Zambia
Sudáfrica	Biocarburantes (jatropha)	Expansión planeada de la producción de biocarburantes en un millón de hectáreas de tierras llamadas "infrautilizadas" en los más pobres distritos rurales, mediante contratos con inversores extranjeros y nacionales – dando acceso comercial por primera vez a las áreas comunales donde los derechos sobre la tierra siguen estando contestados y sin clarificar	Áreas comunales, especialmente en el antiguo Transkei bantú
Sudáfrica	Biocarburantes (etanol)	Planeada expansión de la producción de azúcar para etanol en regiones altas y lluviosas, bajo tenencia tradicional, mediante contratos con dos factorías azucareras ya establecidas (no transnacional)	Áreas comunales, principalmente en la antigua KwaZulu bantú

Fuente: Elaboración propia, a partir de las discusiones en el Workshop citado en nota 2

Mozambique ha sido, sin duda, el país más adelantado en acoger los biocarburantes, desde las elecciones de 2004, tras las que el partido gobernante FRELIMO apremió a todos los agricultores a cultivar jatropha en todas las tierras marginales y abandonadas para conseguir que Mozambique se convirtiera en un 'país exportador de carburante' (Schut et al., 2010). Tras la rápida extensión de la jatropha, y su desigual resultado, vino la conversión para etanol de los sistemas de producción existentes de caña de azúcar y la expansión de su cultivo para aumentar el abastecimiento a las empresas transformadoras (Schut et al., 2010). Después de que se acordaran al menos cuatro contratos para jatropha sobre grandes superficies, de la protesta de las organizaciones civiles y de una moratoria de un año para nuevos contratos sobre biocarburantes, el gobierno adoptó en 2009 una nueva política de biocarburantes, con el fin de promover la industria pero limitando sus efectos negativos. Ninguno de los proyectos

ejecutados alcanzó, ni de lejos, los objetivos prometidos de creación de empleo y la mayoría se han orientado al abastecimiento de los mercados exteriores más que al mercado doméstico (Schut et al., 2010: 5165). Entretanto, el desarrollo de la industria de transformación en pequeña escala para permitir a los agricultores locales obtener fuel para su propio consumo, satisfaciendo las necesidades energéticas de los hogares rurales, está arrancando lentamente.

En los últimos años, la volatilidad de los precios del petróleo ha cuestionado la viabilidad económica de las grandes iniciativas sobre los biocarburantes. Los precios del crudo se dispararon en 2007/2008, para bajar más tarde (2009/2010) a 70\$/barril, dando pie al escepticismo sobre la utilidad de la *jatropha*, azúcar y otras materias primas para biocarburantes, a la vista de las tendencias de los precios del petróleo. El empuje inicial a estas producciones disminuyó notablemente al caer los precios del petróleo y también cuando sus costes de producción, refino y transportes se hicieron manifiestos (Cotula et al., 2008). Sin embargo, las razones políticas para proseguir el camino de los biocarburantes pueden explicar la persistente insistencia de algunos gobiernos de la región en esos cultivos, como parte de sus estrategias energéticas nacionales.

### 3.2. Industrias extractivas: minería y silvicultura (y embalses)

Las industrias extractivas representan una segunda dimensión de los acuerdos sobre la tierra en el sur de África. Pueden ser consideradas como formas no sostenibles de extracción de recursos, que son repatriados al exterior como beneficios de corporaciones (o gobiernos). Los casos más destacados de adquisiciones de tierras para la extracción de recursos naturales corresponden a los sectores minero y forestal. Menos tratado en la literatura del acaparamiento de tierras es el impacto de los grandes proyectos de infraestructura. Varios países de la región están comprometidos y/o planificando grandes proyectos de embalses hidroeléctricos que afectan a numerosos valles fluviales en Mozambique, hacia la costa del Océano Índico y en Namibia y Angola hacia la costa del Océano Atlántico. La tabla 2 recoge algunos proyectos de minería, explotación forestal y embalses en la región.



Tabla 2

EJEMPLOS SELECCIONADOS DE LA EXTENSIÓN DE LAS EXPLOTACIONES MINERAS, FORESTALES Y EMBALSES EN EL SUR DE ÁFRICA

País	Sector	Contexto	Localización
Mozambique	Forestal	Las plantaciones forestales afectan a una gran extensión (la mayor de todos los sectores con acuerdos sobre tierras)	Manica, Zambezia, Niassa (principalmente la meseta), con las mayores precipitaciones y los mejores suelos.
Angola	Minería	La industria del diamante en Angola está menos documentada. Gran número de pequeños mineros aluviales y ahora mayores acuerdos: De Beers y ENDIAMA (paraestatal), Israelitas y otras compañías mineras	Lundas (dificultades importantes en logística y seguridad en el manejo de la investigación en esta zona)
Malawi	Minería	Exploración de uranio por compañía australiana en tierras bajo regímenes tradicionales de tenencia, con algún desplazamiento de la población local y, según se dice, con 15 años libres de impuestos	Karonga, Norte de Malawi
Zambia	Minería	Expansión de la minería del cobre al lado de la producción de biocombustible, con efectos potenciales sobre los medios de vida locales y las migraciones, incluyendo desplazamientos físicos y laborales	Provincia del Noroeste
Namibia	Minería	Acelerado ritmo de concesión de licencias de prospección de uranio y de platino y, en un caso hasta ahora, arrendamiento a largo plazo de tierras bajo tenencia tradicional y sin previo consentimiento, desplazando el cultivo y destruyendo cementerios	Región de Orongo, entre otras.
Mozambique	Embalses	Propuesta la construcción de seis embalses hidroeléctricos	Serán afectados seis valles fluviales
Angola	Embalses	Construcción de embalses hidroeléctricos propuesta en dos regiones de Angola	Serán afectados seis valles fluviales
Namibia	Embalses	Propuesta la construcción de un embalse en la frontera de Namibia con Angola, a ejecutar por brasileños, desplazando a la población Himba y con altos costes sobre todo para la subsistencia del pastoreo y suponiendo el fin de un modo de vida en la zona	Baynes Falls en el río Kunene, frontera de Namibia con Angola

Fuente: Elaboración propia, a partir de las discusiones en el Workshop citado en nota 2

Mientras nuevas inversiones mineras están planeándose o desarrollándose en la mayoría de los países de la región, el caso de Angola constituye un ejemplo donde las comunidades locales han sido expropiadas a la fuerza para permitir las explotaciones mineras, así como de petróleo y de gas natural, en procesos que han sido fuertemente militarizados, siendo protegidas las instalaciones por fuerzas del Estado o paramilitares privados empleados por las compañías mineras (Chanda, 2010). Las adquisiciones en los últimos años comprenden minas de aluminio en Bathucarta, proyectos de consorcios de gas natural en Soyo (cerca de la frontera con el Congo) para obtener dos millones de barriles diarios en 2013, minas de plata en Dondo gestionadas por portugueses, de cobre y de oro dirigidas por chinos en Damba y diamantes en Lunda, entre otros (Chanda, 2010). En otros países se constata también, en los últimos años, la continuación e intensificación de los litigios entre compañías mineras, los gobiernos nacionales que otorgan derechos de prospección y permisos de explotación minera, las autoridades locales y tradicionales que actúan como vigilantes e intermediarios, y las comunidades sobre cuya tierra están previstas tales actividades. Estas tendencias se evidencian en el crecimiento de la minería de uranio en Malawi, de cobre en Zambia (Machina, 2010) y de platino en Sudáfrica.

Los acuerdos sobre explotación forestal ofrecen oportunidades similares para la extracción de recursos, dada la importante cubierta vegetal autóctona en algunos países de la región. Varios acuerdos incluyen planes para nuevas (exóticas) plantaciones e instalaciones para el procesado de la pasta de papel. En su informe, acertadamente denominado “*Chinese Takeaway*”, sobre los bosques en la provincia mozambiqueña de Zambézia, McKenzie (2006: vi) encontró que “los compradores asiáticos de madera, las empresas locales y los miembros del gobierno de Mozambique y sus servicios forestales están actuando en connivencia para sacar la preciada madera dura tropical de estos bosques de crecimiento lento, semiáridos y secos a un ritmo tal que el recurso puede acabarse en 5-10 años”. Un estudio posterior sobre la misma región titulado “*Tristezas Tropicais*” demostró que, aunque China puede ser el destino de estas extracciones, los que las realizan son principalmente de otras nacionalidades (indios, coreanos, sudafricanos, taiwaneses) así como diversas compañías multina-

cionales (McKenzie, 2009). Sulle (2010) ha mostrado también cómo algunas actuaciones de deforestación parten de acuerdos no referidos a los bosques, pero que implican la asignación de amplias superficies forestales para el cultivo de biocarburantes. En Kilwa (Tanzania), por ejemplo, la asignación de 34.000 hectáreas de bosque autóctono a un inversor en biocarburantes dio lugar a la instalación del mayor aserradero de la región, talando hasta 800.000 metros cúbicos de madera (más del total extraído en todo el sur de Tanzania en la tala masiva del año 2003), todo para conseguir una plantación ‘piloto’ de jatropha, aunque obviamente el cambio en el uso de la tierra fue irreversible.

### 3.3. Reversiones y capitalismo de Estado en Zimbabwe

El término ‘acaparamiento de tierras’ ha sido ampliamente invocado para describir la ocupación ilegal de las explotaciones agrícolas comerciales, principalmente por parte de la población pobre, desde el año 2000. En este contexto, el término señalaba un proceso redistributivo que, por toda su violencia, desorden e (inicial) ilegalidad, alteró la estructura agraria preexistente, buscando revertir los impactos de la apropiación de tierras hecha inicialmente por los colonos blancos y sus gobiernos (Cousins, 2010). Scoonese et al. (2010) han mostrado cómo, al menos en la provincia de Masvingo, la evidencia empírica sobre el uso de la tierra por los ‘acaparadores’ actuales contradice los mitos dominantes y mediatizados acerca de los usos improductivos de la tierra, las bajas inversiones y la captura de recursos por parte de las élites políticas. Así se pone de manifiesto como esta apropiación de la tierra puede abrir una vía de compensación.

La apropiación de la tierra ‘desde abajo’, tal y como ha sido contemplada durante los años 2000, puede haber desmantelado un sistema de derechos de propiedad privada. Pero la ausencia de impulso político y legal a la concesión de derechos de tenencia a los nuevos ocupantes de la tierra, ha dado lugar a lo que Scoones et al. (2010) caracterizan como nuevos pequeños propietarios vulnerables a la segunda ola de acaparamiento de la tierra por parte de las élites (y patrocinada por el Estado). Tal marcha

atrás parece tener lugar en el caso de Chisumbanje en Manicaland y extenderse a la cuenca del río Sabie, donde se ha concluido un acuerdo para 40.000 hectáreas de caña de azúcar (Kwadza, 2010) mediante un partenariado público-privado en el que participa el hombre de negocios sudafricano Billy Rautenbach y ZANU-PF (Sibanda, 2010). El acuerdo de Chisumbanje pretende adoptar la forma de un partenariado con la paraestatal Agriculture and Rural Development Authority (ARDA) e incluir una planta de etanol con un coste esperado de 600 millones de dólares USA. Un segundo caso, en Nuanetsi (Mwenezi) también en la provincia de Masvingo sigue un modelo semejante.

Estos acontecimientos han dado lugar a una serie de reversiones: ahora, los ‘colonos’ amenazados con el desplazamiento son aquellos negros de Zimbabwe que ocuparon explotaciones agrícolas en los primeros 2000 y han dedicado algunos años a (re)construir sus hogares en ellas. Los ‘apropiadores’ pueden así convertirse en ‘apropiados’. Supuestamente, algunos de los afectados y amenazados con el desplazamiento son simpatizantes de la facción opositora Tsvangirai del Movimiento para el Cambio Democrático (MDC-T). Algunas compañías extranjeras están implicadas como contratantes de ingeniería y otros servicios técnicos, pero los inversores son nacionales. Matondi (2011) sugiere que algunos de los inversores nacionales implicados en tales acuerdos son antiguos agricultores comerciales blancos que buscan nuevas formas de inversión en agricultura, ahora con la bendición del Estado.

### 3.4. ¿La próxima Great Trek (3)? Los sudafricanos se dirigen al norte

En torno a 2010, la *Agri South Africa* (AgriSA), asociación mayoritaria de los agricultores comerciales de Sudáfrica, inició conversaciones con 22 gobiernos africanos en relación a la adquisición de tierras en sus países. El jefe de las negociaciones y presidente de AgriSA, Theo de Jager, lideró numerosas delegaciones de agricultores para ponerse de acuerdo con los gobiernos que ofertan tierras. Mientras en el pasado emigraron general-

---

(3) El Great Trek fue un movimiento migratorio que, entre 1835 y 1843, supuso el desplazamiento de población afrikáner hacia el nordeste del río Orange.

mente de forma individual o en pequeños grupos, actualmente su emigración se organiza de forma más centralizada y coordinada, posibilitando amplias concesiones para los consorcios de agricultores y agronegocios recientemente constituidos. Los agronegocios sudafricanos están extendiendo sus operaciones a los países vecinos, y en algunos casos más lejos. Los intereses del inversor sudafricano se extienden crecientemente más allá de la agricultura y de los agricultores hacia otros sectores económicos; los agronegocios sudafricanos se asocian con la construcción, la ingeniería y entidades financieras para abordar el almacenaje de granos, la construcción de carreteras y los servicios financieros (Donnelly, 2009). Menos visible es el grado en que la especulación financiera y la inversión dirigen el capital sudafricano hacia las tierras agrícolas africanas.

El acuerdo reciente más significativo de los que ofrecían tierras de cultivo africanas a los agricultores de Sudáfrica, tuvo lugar en el Congo (Brazzaville). En octubre de 2009, el gobierno del Congo firmó un acuerdo con AgriSA en el que se asignaba a un consorcio de agricultores comerciales de Sudáfrica una superficie inicial de 200.000 hectáreas de las antiguas explotaciones agrarias estatales, con opción a extenderse hasta 10 millones de hectáreas. El país importa el 95% de sus necesidades de productos alimentarios y su Ministro de Agricultura proclamó que el acuerdo estimularía la agricultura como parte de su Nuevo Plan de Acción (SAPA 2009). Aunque inicialmente planteado como un arrendamiento por 99 años, finalmente fue firmado un arrendamiento renovable de 30 años, de forma que no se paga renta alguna, pueden importarse inputs agrarios libres de tarifas aduaneras, no hay límites al derecho a exportar productos agrarios (está programado incluir hortalizas y carne de pollo) y los derechos son heredables. Una organización congoleña de derechos humanos alega que las comunidades de las áreas afectadas, que ostentan derechos consuetudinarios sobre la tierra, no fueron convenientemente consultadas, si bien fuentes oficiales proclaman que la tierra estaba abandonada e infrautilizada, e incluso prometen que la población local se beneficiará de oportunidades de empleo (SAPA, 2009).

También están expandiéndose los agronegocios sudafricanos y las industrias de procesado, la primera de ellas la oligopolística industria azucarera. Dos gigantes sudafricanos del azúcar, Illovo y Tongaat-Hulett, están im-

plicados en la expansión regional de sus propiedades y formas de subcontratación para el cultivo de la caña de azúcar (la mayoría para la producción de etanol) en Mozambique, Zambia y Tanzania entre otros países (Richardson, 2010). Ambos son objeto de numerosas reclamaciones sobre la tierra en Sudáfrica. El objetivo primordial para Illovo es Malawi, con las plantas de Intshalo Sugar en el sur y Dwangwa Sugar en el norte. Sus asesores y copartícipes en los negocios le acompañan. La empresa sudafricana de ingeniería PGBI ha sido encargada por la Corporación Financiera Internacional (perteneciente al Grupo del Banco Mundial) de elaborar una guía para inversores en la industria azucarera que incluya información sobre cómo abordar la cuestión de la tierra y otros aspectos sociales y medioambientales, y ella misma ha conseguido contratos para construir plantas de transformación de azúcar y plantas de etanol en varios países de África.

Aunque las adquisiciones de tierras en otras partes de la región han sido encabezadas por las organizaciones agrarias, el gobierno sudafricano les ha ampliado su apoyo como parte de su estrategia para asegurar los suministros de alimentos (y de fuel) al tiempo que pretende la integración regional. Así, desde finales de 2009 se desarrollaban conversaciones gubernamentales bilaterales con Angola, República Democrática del Congo, Sudán, Uganda y Zambia. Como afirmó la Ministra de Agricultura, Tina Joemat-Pettersson, en el congreso de AgriSA, “si no podemos encontrar oportunidades para los agricultores blancos sudafricanos en este país, debemos hacerlo en otras partes del continente”; considerando esto como “una relación equilibrada entre los habitantes del continente africano” (citado en Hoffstatter 2009).

### 3.5. ¿Dónde están los alimentos?

Si el acaparamiento de tierras es la respuesta a la volatilidad de los mercados alimentarios globales, como es ampliamente señalado (por IFPRI entre otros), entonces resulta sorprendente en el sur de África el predominio de adquisiciones de tierra para fines distintos de la producción de alimentos. A pesar de que algunos agricultores de Sudáfrica y Zimbabwe han invertido en horticultura y ganadería en Zambia, Mozambique y otros

países, son minoría los negocios de producción de alimentos a gran escala.

El producto alimentario fomentado principalmente por los inversores foráneos en la región es el arroz y su expansión ha adoptado diferentes formas, como ilustran los ejemplos de Madagascar y Mozambique (Tabla 3). Irónicamente en Madagascar el gobierno Rajoelina que llegó al poder a finales de 2009, a raíz del golpe de estado provocado por el fallido acuerdo de biocarburantes con Daewoo, ha dado su visto bueno desde entonces a dos acuerdos alternativos, uno con Daewoo y el segundo con otra compañía surcoreana, Varun. Los acuerdos, todavía sin ejecutar, implican a las compañías contratantes con 13 asociaciones de agricultores para el cultivo del arroz en áreas productoras de ganado del Oeste, desplazando en consecuencia la producción de alimentos para los mercados locales, así como en el Este, en gran parte cubierto de bosques tropicales autóctonos y áreas protegidas (Ramiamanana, 2010). En total, esto afectaría aproximadamente a la mitad del área inicialmente contemplada en el bloqueado acuerdo con Daewoo, persiguiendo ahora objetivos similares a través de diferentes formas institucionales, mayoritariamente mediante contratos de cultivo en lugar de la adquisición de la propiedad.

Un segundo ejemplo de la expansión del arroz es el caso del acuerdo sobre 20.000 hectáreas entre la República de Mauricio y Mozambique, que apareció como un acuerdo intrarregional, pero se produjo una posterior transferencia de los derechos sobre la tierra por parte de Mauricio a un productor de arroz híbrido que buscaba ampliar su base de clientes -Vitagrain, una compañía de biotecnología de Singapur (GRAIN, 2009a). El consorcio incluye investigación y desarrollo conjunto de híbridos, la inversión de capital por Vitagrain para la producción, así como la seguridad de las concesiones en la región garantizada por el gobierno de Mauricio a través de sus diferentes misiones diplomáticas. Los socios de Mauricio y de Singapur (y a su vez sus patrocinadores financieros australianos) no son los únicos en contemplar Mozambique como una excelente localización para el desarrollo de las semillas. Asentamientos de agricultores chinos y vietnamitas en algunas partes de Mozambique -Tete

y Zambézia- pueden también estar dirigidos al ensayo de las variedades híbridas de arroz (GRAIN, 2009a). Todos los acuerdos contemplan producción a gran escala e intensiva en capital.

Tabla 3

### EJEMPLOS SELECCIONADOS DE PROYECTOS DE PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN EL SUR DE ÁFRICA

País	Sector	Contexto	Situación
Mozambique	Alimentario	La mayoría de acuerdos sobre el arroz son a gran escala (por encima de 10.000 ha); los actores incluyen a chinos y japoneses (a través de contratantes vietnamitas); algunos ratificados; el gobierno de Mozambique coparticipe en el último	Valle del Zambeze, valle del Limpopo (1/4 de la tierra agraria); Matutuine (los valles fluviales)
Madagascar	Alimentario	Producción de arroz sobre 130.000 hectáreas de tierras bajas, comunales, con arrendamientos a 50 años a un inversor surcoreano (a pesar del colapso del acuerdo con Daewoo, tras la oposición política al acuerdo y el golpe de 2009)	Regiones del noroeste que incluyen 13 áreas de cultivo en valles fluviales

Fuente: Elaboración propia, a partir de las discusiones en el Workshop citado en nota 2

## 4. CARTOGRAFIANDO LAS DIMENSIONES DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

Para comprender la diversidad de los acuerdos descritos más arriba es preciso observar lo que considero las doce dimensiones principales de las adquisiciones de tierra, reflejadas en la Tabla 4. Éstas incluyen el tamaño, duración y fuente de las inversiones; las producciones concernidas y los modelos de negocio a través de los que se han llevado a cabo; los sistemas de tenencia y los recursos captados; los términos de los contratos y la compensación; el grado de desplazamiento de cultivos y poblaciones provocado; los regímenes de trabajo y la creación de empleo; y los cambios en asentamientos e infraestructura. La finalidad no es reflejar las situaciones típicas o más frecuentes, sino mostrar la variedad de acuerdos sobre la tierra (es decir, las grandes adquisiciones transnacionales) en la región.



Tabla 4

DIMENSIONES DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN EL SUR DE ÁFRICA

Dimensión	Variedad de las experiencias documentadas
Tamaño de la inversión	Los estudios se centran en acuerdos superiores a 1.000 hectáreas; grandes variaciones hasta acuerdos de 500.000 hectáreas y planes de acuerdos de hasta 10 millones de hectáreas
Duración de la inversión	Algunos de corto a medio plazo, pero mayoritariamente largo plazo, arrendamientos alrededor de 15 – 25 años (a menudo prorrogables) y hasta 50 ó 99 años
Fuente de la inversión	Inversores privados domésticos, inversores extranjeros privados (personas o grandes compañías), paraestatales, fondos soberanos extranjeros
Producto	Jatropha, azúcar, arroz, otros alimentos, forestales, varios minerales, también turismo
Modelo de negocio	Grandes propiedades comerciales, fincas 'base' junto con subcontratación, subcontratación y procesadoras, modelo de pequeños propietarios
Sistemas de tenencia	Compra (poco frecuente), arrendamiento, concesión, cerramiento ilegal
Recursos apropiados	Tierra, agua, minerales, recursos marinos, fauna silvestre, forestales (y trabajo)
Arrendamiento/pagos compensatorios	Variables según el valor, método de cálculo, tiempo (de una vez o repetidos, por ejemplo, pagos anuales) y distribución entre las comunidades locales, líderes tradicionales y gobierno local, de distrito, provincial y nacional
Grados de desplazamiento	Tierra "abandonada" e "infrautilizada", tierra reclamada, pastizales, tierra cultivada, tierras utilizadas para extraer recursos naturales
Regímenes de trabajo	Trabajo local asalariado, trabajo importado, autoempleo como cultivador bajo contrato
Establecimiento	Cambios de asentamiento (ej. agrupamiento en pueblos), desagregación.
Infraestructura	Inversiones en infraestructura para la producción, procesado y transporte (carreteras, puertos), e infraestructuras sociales (escuelas, hospitales)

Fuente: Elaboración propia

Aplicando el esquema general de Borrás y Franco (2010a) a los datos empíricos que están apareciendo en el sur de África, se aprecia en el caso africano el predominio de ciertos tipos de cambios en el uso de la tierra (Figura 1). Aquí los tipos B y D predominan sobre los A y C (es decir, la dirección de los cambios es más hacia biocarburantes que hacia alimen-

tos). Una tendencia significativa en la región (que no tiene cabida en el esquema original), es la conversión del uso de la tierra para alimentos en usos no alimentarios (distintos de los biocarburantes), con el desplazamiento de la producción alimentaria local y otros usos de la tierra por la minería, el turismo y los acuerdos forestales. Todo esto sugiere la necesidad de una tercera columna, “Para no alimentos” (distintos de los biocarburantes), que hemos añadido al esquema original, con dos nuevos tipos de cambio de uso: E (Alimentos a no alimentos) y F (No alimentos a no alimentos).

Figura 1

## PRINCIPALES DIRECCIONES DEL CAMBIO EN EL USO DE LA TIERRA

Para alimentos	Para biocarburantes	Para no alimentos
<p>Tipo A</p> <p><i>De alimentos a alimentos</i></p> <p>Muy escasos; algo de arroz y otros cultivos y ganadería por agricultores de Sudáfrica y Zimbabwe</p>	<p>Tipo B</p> <p><i>De alimentos a biocarburantes</i></p> <p>Muy importantes en Mozambique, Zambia, Angola, Zimbabwe, Sudáfrica, Madagascar, Tanzania (pero ¿disminuyendo?)</p>	<p>Tipo E</p> <p><i>De alimentos a “no alimentos”</i></p> <p>Desplazamientos de personas y sus usos de la tierra (asentamientos enteros) por acuerdos sobre minería y turismo</p>
<p>Tipo C</p> <p><i>De “no alimentos” a alimentos</i></p> <p>Expansión del arroz en Mozambique; grado de desplazamiento de la producción alimentaria local difícil de determinar</p>	<p>Tipo D</p> <p><i>De “no alimentos” a biocarburantes</i></p> <p>Muy extendidos, especialmente mediante la tala de bosques para plantaciones, así como a través de “insertar” tierras no utilizadas lindantes con los campos de cultivo</p>	<p>Tipo F</p> <p><i>De “no alimentos” a “no alimentos”</i></p> <p>Cerramientos muy extendidos para explotación forestal (incluidas plantaciones), minería y turismo</p>

Fuente: Adaptada de Borras y Franco (2010a). Ejemplos de la autora

Los cambios en el uso de la tierra pueden o no implicar cambios en las relaciones sociales de producción, y son éstas modificaciones las que dan lugar a las protestas y la oposición a los acuerdos sobre tierras, no los cambios de uso per se. En una revisión global, Borras y Franco (2010a: 25-8) distinguen cuatro direcciones del cambio en las relaciones sociales basadas en la tierra: *redistribución* de la propiedad de la tierra, a través de un proceso de reforma de ‘suma cero’ que altera las proporciones relativas de tierras de que disponen las clases sociales de propietarios y no

propietarios (o cuasi-no-propietarios); *distribución* de la tierra hacia los no propietarios sin coste o a un coste reducido, mediante una reforma de ‘suma positiva’ en la que las clases propietarias son ampliamente compensadas, como en las reformas apoyadas en el mercado; *no (re)distribución* en la que las políticas formalizan la desigualdad, restauran la propiedad pero no el control, o privatizan terreno público; y *(re)concentración* que puede implicar la apropiación elitista o corporativa de recursos o la redistribución ‘perversa’ como en los programas de titulación de tierras, desequilibrados consorcios de empresas y arrendamientos de tierras. Este esquema ayuda también a clarificar cómo las tendencias observadas están poniendo de manifiesto lo modesto de los avances realizados en el sur de África hacia el aseguramiento y la redistribución de los derechos sobre la tierra (ver figura 2). Las reformas agrarias avanzan todavía en el sentido de la concentración –invirtiendo reformas anteriores (como la de tipo A realizada en Zimbabwe) y/o afectando a diferentes poblaciones (como en Sudáfrica). Las dinámicas del acaparamiento de la tierra son menos pronunciadas en Sudáfrica, donde este proceso tuvo lugar hace decenios e incluso siglos, y donde la propiedad privada se extiende sobre la mayor parte del territorio. La tipología, por tanto, es útil para relacionar los procesos de acaparamiento en desarrollo en la región (Tipo D) con vacilantes iniciativas para redistribuir la tierra (Tipo B), o con iniciativas que han abierto el camino a ligeras forma de “des-racialización” sin mayores cambios en el tamaño de las explotaciones, usos de la tierra, tecnologías de producción o empleo, y sin alterar las desiguales relaciones de clase (Tipo C).

Figura 2

#### FLUJO DE LA RIQUEZA Y EL PODER BASADO EN LA TIERRA

<p>Tipo A. <i>Redistribución</i></p> <p>‘Vía rápida’ de reforma agraria en Zimbabwe</p>	<p>Tipo B. <i>Distribución</i></p> <p>Titubeos en la reforma agraria en Sudáfrica y en Namibia</p>
<p>Tipo C. <i>No-(re)distribución</i></p> <p>Algunos casos de co-gestión y consorcios de empresas; varias reformas de tenencia</p>	<p>Tipo D. <i>(Re)concentración</i></p> <p>Reconcentración en Zimbabwe; todos los otros países que también están experimentando grandes adquisiciones de tierras</p>

Fuente: adaptada de Borras y Franco (2010a); ejemplos de la autora

Sin embargo, el esquema propuesto por Borrás y Franco (2010a) no recoge las formas institucionales o modelos de negocio a través de los que se perpetúan o transforman estas relaciones sociales, ni indica en qué dirección. El enfoque centrado en las ‘relaciones sobre la tierra’ es limitado y necesita ser ampliado a las ‘relaciones entre clases agrarias’.

De acuerdo con estas observaciones y sobre la base de una de las dimensiones de los acuerdos sobre tierras introducidas en la precedente Tabla 4, quisiera proponer una tipología de cinco categorías de modelos de negocio a través de los que está teniendo lugar el acaparamiento de tierras en el sur de África, con el deseo de que ello sirva de base para futuras investigaciones, críticas y elaboraciones. En primer lugar, un **modelo extractivo** que implica el vaciado de recursos sin inversiones o producción a largo plazo y que, por definición, es un modelo de negocio insostenible. En segundo lugar, un **modelo de enclave** que supone el dominio absoluto sobre la tierra y recursos relacionados (quizás desplazando a otros) y la construcción de las infraestructuras necesarias, en parte para suministrar inputs y procurar la salida del producto de una empresa comercial, pero también para suministrar la infraestructura social y física requerida para las operaciones comerciales. Son lo que Ferguson (2006) llama ‘economías de enclave’, escasamente integradas en la sociedad y economía del entorno. En tercer lugar, un **modelo colonialista** que significa la introducción de operadores comerciales que adquieren una zona o área, como se ha visto en partes de Mozambique y de Zambia, por ejemplo, con la introducción de agricultores comerciales blancos de Zimbabwe y de Sudáfrica. En cuarto lugar, un **modelo de producción bajo contrato**, que supone el desarrollo de instalaciones de transformación (normalmente con una propiedad central gestionada comercialmente) e incorpora pequeños productores a la cadena de valor a través de la agricultura contractual. En quinto lugar, un **modelo de comercialización in situ**, en el que pequeños productores y otros usuarios de la tierra son incorporados a nuevas o transformadas cadenas comerciales de valor, en ausencia de una explotación central o principal, o incluso sin instalaciones de transformación, en cuyo caso este modelo tiene resonancias de pasados modos de acumulación.

Estos modelos pueden ser vistos como puntos a lo largo de un ‘espectro’ en el que se representa el grado de alteración de las relaciones sociales

en torno a la tierra, mediante la exclusión de los usuarios locales y de otros con demandas sobre los recursos naturales. Aunque los discursos sobre el acaparamiento de tierras sugieren extracción y enclaves (modelos 1 y 2 más arriba enumerados) (4), mucho de lo que sabemos que está aconteciendo en la región está en la línea de la intensificación de las tendencias existentes de programas de colonización para el establecimiento de agricultores comerciales (modelo 3), ahora a mayor escala, y la masiva expansión de los esquemas de producción bajo contrato y de comercialización in situ con pequeños agricultores (modelos 4 y 5). Estos últimos han sido impulsados por las demandas de seguridad alimentaria de los gobiernos nacionales, pero también de los agroprocesadores para asegurarse el suministro de productos y materias primas.

## 5. REFLEXIONANDO SOBRE ESTAS TENDENCIAS: ¿QUÉ NUEVAS IDEAS?

Atraer inversiones extranjeras no es una nueva prioridad de los gobiernos del sur de África; en realidad las orientaciones de la política de inversiones del Estado demuestran más continuidad que cambio. Estamos ante una repentina expansión de la demanda para la que los gobiernos –y los ciudadanos– de la región estaban escasamente preparados. Las interpretaciones del acaparamiento de tierras en la región pueden ahora moderarse, teniendo en cuenta su ‘grado de desgaste’: las diferencias entre los acuerdos propuestos y los finalmente concluidos; entre éstos últimos y la inversión real; entre ésta y los desplazamientos de la población local y de sus usos de la tierra. Simultánea, y paradójicamente, las representaciones mediatizadas de la ‘carrera’ por la tierra para la producción de alimentos y biocombustibles por parte de chinos y coreanos, con el apoyo de sus gobiernos y de corporaciones occidentales, podría estar alejando la atención sobre cómo otras transformaciones, igualmente profundas pero menos visibles, se están acelerando.

Si África, y el sur de África en particular, constituyen los objetivos más ‘calientes’ del acaparamiento de tierras, ¿por qué ocurre esto? El Banco Mundial (World Bank, 2009 y 2010) argumenta que ésta constituye “una

---

(4) Por ejemplo, los rumores sobre que los chinos se traen todos sus suministros de inputs, incluso la fuerza de trabajo (prisioneros) –aunque hay escasas evidencias disponibles para corroborar este punto de vista.

reserva grande e infrautilizada” y puede ser la respuesta a los déficit alimentarios globales que se han pronosticado. Pero esto es más una recomendación que una explicación. Una explicación alternativa y más convincente es que el acaparamiento aquí es barato, porque los derechos de propiedad de los que utilizan y reclaman la tierra no están reconocidos ni en las leyes ni en la práctica.

En primer lugar, la presente carrera inversora constituye una oleada de apropiación de los recursos de los ciudadanos patrocinada por el estado. Con frecuencia, el arrendador no es el propietario de los derechos sobre la tierra, habiendo fallado al extinguir legalmente los derechos consuetudinarios. Dicho de otro modo, el acaparador es normalmente el propio Estado, más que los inversores extranjeros (Alden Wily, 2010). A pesar de los esfuerzos para descentralizar la administración de los derechos sobre la tierra, las comunidades locales pobres han sido obligadas a enfrentarse al capital global, con las autoridades locales, provinciales y nacionales jugando papeles ambiguos y a veces contradictorios. Sin embargo, aunque no sea concluyente, la interrupción de los nuevos acuerdos sobre biocarburantes en Tanzania, en respuesta a la evidencia de los impactos negativos sobre la población local, muestra que la presión democrática puede dar fruto (Sulle, 2010).

En segundo lugar, y siguiendo con el punto anterior, la carrera inversora ha producido estancamientos y retrocesos en las reformas agrarias en marcha en la región. El aluvión de normas legales en torno a los derechos sobre la tierra y de políticas de desarrollo de los años 90 ha dado paso a posiciones profundamente ambivalentes de los Estados en el tema de los derechos de los ciudadanos frente a la autoridad del Estado. Mozambique ejemplifica esta tensión: su progresista marco de derechos sobre la tierra proporciona reconocimiento legal a los derechos *de facto*, y sin embargo el país es un núcleo de acaparamiento, ya que el gobierno actual parece intentar el desmantelamiento de lo que es innovador en su entramado legal. Otros países, como Angola y Zambia, parecen crónicamente incapaces de concluir su demorado proceso de desarrollar una política nacional y una legislación sobre la tierra.

En tercer lugar, en el sur de África los arrendatarios no son con frecuencia los inversores, dado que las transferencias desde las compañías nacionales

a las extranjeras de arrendamientos, concesiones u otros derechos adquiridos son practicadas ampliamente, espoleadas en parte por intereses cada vez más variados y especulativos sobre la tierra. El hecho de que la inversión sea nacional o transnacional puede, por tanto, quedar poco claro. De acuerdo con el estudio del Banco Mundial (World Bank, 2010, xiv), el porcentaje de tierra mozambiqueña asignada a nacionales es del 53%. Los casos de los que se tiene evidencia señalan que la mayoría de esta inversión, aparentemente nacional, encierra más adelante transferencias de derechos para la extracción y utilización de recursos. Pautas semejantes pueden explicar la sorprendentemente elevada proporción nacional de grandes adquisiciones de tierra en otras partes, en países como Etiopía (49%), Sudán (78%) y Nigeria (97%), según señala el Banco Mundial (World Bank, 2010; xiv).

En cuarto lugar, la presunción de que el acaparamiento desplaza a los pequeños agricultores puede oscurecer el grado en que, en partes de la región al menos, el proceso incorpora pequeños productores a las nuevas relaciones sociales y nuevas pautas de acumulación. En los biocarburos, los modelos iniciales de agricultura en grandes propiedades parecen haber dado paso a la producción en pequeñas explotaciones, principalmente a través de esquemas de producción bajo contrato. Pautas similares están surgiendo en relación con la ‘carrera’ por el azúcar (especialmente en Sudáfrica), si bien en este caso las sustanciales inversiones en capital fijo requeridas por las plantas de procesamiento hacen necesaria una propiedad principal ‘base’ para asegurar el aprovisionamiento, además de los pequeños cultivadores de caña. La conversión del productor independiente en agricultor bajo contrato y de éste en mano de obra agraria implica una rápida proletarianización rural, y no tanto una desagrarización que fuera el resultado gradual de una larga trayectoria de emigración rural-urbana y de crecimiento de la demanda rural de bienes y servicios, tal como considera Bryceson (1996, también Bryceson y Jamal, 1997).

## 6. CONCLUSIONES

Un conjunto creciente de evidencias está poniendo de relieve la naturaleza y la escala de los acuerdos sobre la tierra en el sur de África. Sin embargo, queda aún lejos una imagen integral de estos drásticos cambios en

la utilización y derechos sobre la tierra que se están produciendo. También este artículo está lejos de ser exhaustivo. Su objetivo ha sido sacar a la luz algunas tendencias seleccionadas y contribuir a la tarea de establecer indicadores analíticos en la literatura del acaparamiento de tierras. Ello puede ayudar a establecer diferencias dentro del conjunto de operaciones de adquisición de tierras en el sur de África, con el fin de determinar tendencias subyacentes más profundas, destapar los (a veces contradictorios) intereses que actúan en la región y también contribuir a un programa de investigación.

Bajo la diversidad descrita en este artículo hay, sin embargo, una dirección común de las transformaciones agrarias hacia lo que podemos denominar la ‘sudafricanización’ de la región, no en el sentido literal de que Sudáfrica llegue a ser el colonizador de la región (aunque algunos aspectos de esta lectura pueden ser ciertos), sino más bien en el sentido de que los cambios subyacentes –concentración del control sobre la tierra, el trabajo y las cadenas de valor (capital)- están convirtiendo la estructura agraria de varios países en la de un Estado colonizador como Sudáfrica. Uno de los resultados de estos cerramientos y concentraciones del control sobre la tierra puede ser el estrechamiento de las diferencias entre aquellos países con una historia de colonialismo y aquellos que no la tienen.

Estas perspectivas nos introducen en el tema de la finalidad (política) de las respuestas de las instituciones internacionales financieras y de desarrollo, que han tendido a priorizar defensas procedimentales para contener los excesos del acaparamiento bajo la forma de un ‘código de conducta’ o de ‘principios para guiar la agroinversión responsable’ (FAO et al., 2010, criticado en Borras y Franco 2010b, entre otros), en lugar de cuestionar el paradigma de desarrollo promovido por tales acuerdos y las direcciones del cambio agrario que impulsan.

El excesivo énfasis del discurso sobre el acaparamiento de tierras en los mega-acuerdos no deja ver los procesos subyacentes que están teniendo lugar. Estos procesos confirman la gravedad de los problemas asociados a este fenómeno, pero al mismo tiempo ponen en cuestión la asociación automática de este término con (i) ilegalidad, (ii) adquisiciones en gran escala y (iii) desplazamiento de las poblaciones locales. Aún cuando las grandes apropiaciones son evidentes, son sólo ejemplos relativamente ais-



lados y pueden entrar en declive, en respuesta a la atención de los medios, la movilización de la sociedad civil y la presión de la comunidad internacional para la ayuda y desarrollo. Por el contrario, el auge de los discursos políticos a favor de los pequeños agricultores y de la revolución verde puede significar un camino para acelerar las tendencias hacia la subcontratación y la comercialización in situ.

Esta revisión expone el grado en que los planteamientos de la economía política internacional (tanto en el Norte como en el Sur) se tambalean cuando se encuentran con ajustes dinámicos frente a las amenazas y oportunidades derivadas de las numerosas crisis alimentarias, del petróleo y del sistema financiero. Las percepciones del ‘acaparamiento de tierras’ (y lo que el término insinúa) requieren algunas matizaciones en respuesta a las complejas realidades en desarrollo en el sur del continente. **Primera**mente, **lo que se está acaparando no es sólo la tierra** sino también el agua y los minerales y, me atrevería a afirmar, la mano de obra barata con la que explotarlos. En segundo lugar, aunque el concepto ha sido firmemente vinculado a inversores extranjeros, al menos en esta región, **está claro que no todo es transnacional**. En efecto, muchos de los procesos aquí descritos incluyen inversores nacionales, la apropiación intra-regional o inversores nacionales en asociación con inversores paraestatales y con otros de ámbito regional. En tercer lugar, y quizás en contraste con tendencias en otras partes del continente, el proceso **es completamente legal**, incluso si esa legalidad ha requerido reformas de las leyes nacionales e incluso si contraría los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos.

El término acaparamiento de la tierra (aunque ha mostrado su capacidad de movilización) fracasa abiertamente para captar el abanico de las prácticas en vigor. No es que el término mezcle ‘manzanas con naranjas’, sino que dada la diversidad existente, llega a mezclar ‘manzanas con cosechadoras’. En consecuencia, ¿es útil este término para el análisis de estas grandes inversiones sobre la tierra en el sur de África? Sigue siendo un concepto relevante en la medida en que lleva a preguntarse sobre lo que se está acaparando, por quién, para quién, para qué y con qué efectos, y dirige la atención a la injusticia y a la apropiación de los mejores recursos por parte de las élites. Sin embargo, creo que en su utilización actual no

dedica atención a las tendencias en curso que suponen no sólo el mero acaparamiento de la tierra sino también el del trabajo, el agua y, sobre todo, la desfavorable incorporación –más que la exclusión– de los pequeños agricultores a las nuevas cadenas de valor y patrones de acumulación, así como las amplias transformaciones de la estructura agraria y de los sistemas agroalimentarios que éstas conllevan. Así pues, entre las áreas que requieren más investigación en el sur de África está la naturaleza de esta incorporación desfavorable. Todo ello implica dirigir las preguntas no sólo sobre cómo tienen lugar estos acuerdos y sus consecuencias en el desplazamiento e impactos sobre los modos de vida (es decir, lo que está siendo amenazado o destruido), sino también preguntar qué es lo que genera la captura de la tierra: ¿qué nuevas relaciones sociales, políticas de la tierra, mercados de trabajo y modelos de acumulación se están produciendo?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDEN WILY, LIZ. (2010). ‘Whose land are you giving away, Mr President?’ Unpublished paper presented at the World Bank conference on land administration, Washington DC, April 2010.
- ATKINSON, DOREEN. (2007). *Going for Broke: the Fate of Farm Workers in Arid South Africa*. Human Sciences Research Council Press, Cape Town.
- BERNSTEIN, HENRY. (1996). ‘South Africa’s Agrarian Question: Extreme and Exceptional?’ *Journal of Peasant Studies*, Vol 23, No 2 / 3. January / April 1996. Special Issue on The Agrarian Question in South Africa; Henry Bernstein (ed). Frank Cass; London, pp 1-52.
- BINSWANGER, H.P., DEININGER, K. y FEDER, G. (1995). Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relation’ En J. Berhman and T. Srinivasan (eds): *Handbook of Development Economics*. Vol. 3. Elsevier, Amsterdam.
- BORRAS, SATURNINO JR. y JENNIFER FRANCO. (2010a). *Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab: Rethinking Land Issues, Reframing Resistance*. Working Paper Series No. 001. Initiatives in Critical Agrarian Studies (ICAS), The Hague, Netherlands, International Institute of Social Studies (ISS).
- BORRAS, SATURNINO JR. y JENNIFER FRANCO. (2010b). ‘From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a ‘Code of Conduct’ for Land-Grabbing.’ *Yale Human Rights and Development Law Journal*. 13: 507-523.

- BRYCESON, DEBORAH FAHY. (1996). 'Deagrarianization and Rural Employment in Sub-Saharan Africa: A Sectoral Perspective.' *World Development*. 24, (1): 97-111.
- BRYCESON, DEBORAH FAHY y VALI JAMAL (eds). (1997). *Farewell to Farms: De-Agrarianization and Employment in Africa*. Aldershot: Ashgate.
- CHANDA, SASHI. (2010). 'Reflections on conflicts related to land and resource rights in Angola'. Presentation at the Regional Workshop on Commercialisation of Land and 'Land Grabbing' En: Southern Africa hosted by the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, at the Clara Anna Fontein Reserve, Cape Town, 24-25 March 2010.
- COTULA, LORENZO, NAT DYER y SONJA VERMEULEN. (2008). *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*. IIED, London.
- COTULA, LORENZO, SONJA VERMEULEN, REBECCA LEONARD y JAMES KEELEY. (2009). *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. International Institute for Environment and Development, Food and Agricultural Organization of the United Nations, and International Fund for Agricultural Development, London/Rome.
- COTULA, LORENZO y SONJA VERMEULEN. (2009a). *Land grabs in Africa: Can the deals work for development?* London: International Institute for Environment and Development. IIED Briefing September 2009.
- COTULA, LORENZO y SONJA VERMEULEN. (2009b). 'Deal or no deal: the outlook for agricultural land investment in Africa'. *International Affairs*. 85 (6): 1233-1247.
- COUSINS, BEN. (2010). 'Time to ditch the disaster scenarios'. *Mail & Guardian*, 21. Available from: <http://www.mg.co.za/article/2010-05-20-time-to-ditch-the-disaster-scenarios>.
- DEININGER, KLAUS y HANS BINSWANGER. (1992). *Are large farms more efficient than small ones? Government intervention, large scale agriculture, and resettlement in Kenya, South Africa, and Zimbabwe*. World Bank, Washington DC.
- DOLO, MASALESA. (2010). 'Case study: effective activism on land deals'. Presentation at the Regional Workshop on Commercialisation of Land and 'Land Grabbing' in Southern Africa hosted by the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, at the Clara Anna Fontein Reserve, Cape Town, 24-25 March 2010.
- DONNELLY, LYNLEY. (2009). 'SA farmers in new scramble for Africa'. *Mail & Guardian*, 8.
- DUVANE, LOURENÇO. (2010). Untitled presentation at the Regional Workshop on Commercialisation of Land and 'Land Grabbing' in Southern Africa hos-

- ted by the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, at the Clara Anna Fontein Reserve, Cape Town, 24-25 March 2010.
- FAC (Future Agricultures Consortium). (2010). *Awakening Africa's Sleeping Giant? The Potentials and the Pitfalls. Policy Brief*. 36. 2010. [www.future-agricultures.org](http://www.future-agricultures.org)
- FAO, IFAD, UNCTAD and the World Bank Group. (2010). *Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources*. A discussion note prepared by FAO, IFAD, UNCTAD and the World Bank Group. Washington/Rome. 25 January.
- FERGUSON, JAMES. (2006). *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*. Duke University Press, Durham.
- GRAIN. (2009a). 'Mauritius leads land grabs for rice in Mozambique'. 1 September 2009. <http://www.grain.org/hybridrice/?lid=221> (accessed 12 September 2010).
- GRAIN. (2009b). 'The new farm owners: Corporate investors lead the rush for control over overseas farmland'. 20 October 2009. [www.farmlandgrab.org](http://www.farmlandgrab.org) (accessed 29 October 2009).
- HALL, RUTH. (2010). 'Sleeping Giants and the Wasteland Thesis: What should we learn from land deals in Africa?' Presentation at the seminar on Awakening Africa's Sleeping Giant? Hosted by the Future Agricultures Consortium and the School of Oriental and African Studies, University of London, 20-21 June 2010.
- HOFFSTATTER, STEPHAN. (2009). 'Government drive to set up white SA farmers in Africa' *Business Day*. 12. <http://allafrica.com/stories/200910120009.html> accessed 26 Oct 2009.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED). (2009). '*Land grabs' in Africa: can the deals work for development?* Lorenzo Cotula and Sonja Vermeulen. Briefing. September 2009. IIED, London.
- JUBILEE MOKOPANE PLATINUM COMMITTEE. (2010). 'Venmag Company and Police Force their Way onto Community Land in Limpopo'. Press release. 22 February. [received by email from Masalesa Dolo, [mpdolo@gmail.com](mailto:mpdolo@gmail.com)].
- KAWADZA, SYDNEY. (2010). 'Govt Assesses Villagers' Compensation Needs'. *The Herald*. 31 May 2010 (accessed 24 August 2010).
- LEAHY, STEPHEN. (2009). 'Agriculture: Foreigners lead global land rush.' *Inter Press Service News*. 5 May. <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=46724> accessed 6 May 2009.
- MACHINA, HENRY. (2010). 'Commercial pressures in Zambia: An overview'. Presentation at the Regional Workshop on Commercialisation of Land and

- 'Land Grabbing' in Southern Africa hosted by the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, at the Clara Anna Fontein Reserve, Cape Town, 24-25 March 2010.
- MATONDI, PROSPER. (2010). 'Agro-investments in Zimbabwe at a Time of Redistributive Land Reforms'. Presentation at the Regional Workshop on Commercialisation of Land and 'Land Grabbing' in Southern Africa hosted by the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, at the Clara Anna Fontein Reserve, Cape Town, 24-25 March 2010.
- MATONDI, PROSPER B. (2011). Agro-investments in Zimbabwe at a Time of Redistributive Land Reforms' in Prosper B. Matondi, Kjell Havnevik and Atakilt Beyene 2011. *Biofuels, Land Outsourcing and Food Security in Africa*. Zed / Nordic Afrika Institute / Africa Now series. (forthcoming June 2011).
- MCKENZIE, CATHERINE. (2006). Forest Governance in Zambezia, Mozambique: Chinese Takeaway! Final Report for FONGZA. No publication details.
- MCKENZIE, CATHERINE. (2009). *Tristezas Tropicais: Further Observations of Forest Governance in Zambezia*. No publication details.
- ODENDAAL, WILLEM. (2010). 'Land grabbing in Namibia'. Presentation at the Regional Workshop on Commercialisation of Land and 'Land Grabbing' in Southern Africa hosted by the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, at the Clara Anna Fontein Reserve, Cape Town, 24-25 March 2010.
- OXFAM. (2008). *Another Inconvenient Truth: How biofuel policies are deepening poverty and accelerating climate change*. Oxford: Oxfam GB. Briefing paper 114.
- RAMIARAMANANA, DANIELE. (2010). 'Impacts of land grabbing in Madagascar'. Presentation at the Regional Workshop on Commercialisation of Land and 'Land Grabbing' in Southern Africa hosted by the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, at the Clara Anna Fontein Reserve, Cape Town, 24-25 March 2010.
- REUTERS. (2010). 'S.Africa firms launch \$408 mln farmland fund.' 24 March 2010. <http://farmlandgrab.org/11870> (accessed 10 September 2010).
- RICHARDSON, BEN. (2010). 'Big Sugar in southern Africa: rural development and the perverted potential of sugar/ethanol exports' *Journal of Peasant Studies*. 37 (4).
- RSA (Republic of South Africa). (2010). '2010/11-2012/13 Industrial Production Action Plan.' Economic Sectors and Employment Cluster. February 2010.
- SACAU (Southern African Confederation of Agricultural Unions). (2010). Land in Southern Africa: Key Issues for Farmers. Report on the 2010 Con-

- ference, Misty Hills Conference Centre, Johannesburg, South Africa. 29-30 March 2010.
- SAPA (South Africa Press Agency). (2009). 'Huge Congo deal for SA farmers'. 22 October 2009.
- SCHUT, MARC, MAJA SLINGERL y ANNA LOCKE. (2010). 'Biofuel developments in Mozambique: Update and analysis of policy, potential and reality'. *Energy Policy*. 38, 5151-5165.
- SCOONES, IAN, MARONGWE, N., MAVEDZENGE, B., MAHENEHENE, J., MURIMBARIMBA, F. y SUKUME, C. (2010). *Zimbabwe's Land Reform: Myths and Realities*. Oxford: James Currey and Harare: Weaver Press.
- SHACINDA, SHAPI. (2010). 'S Africa Farmers get land offers in Africa'. Reuters. 9 July 2010. Posted at <http://farmlandgrab.org/14268>.
- SIBANDA, TICHAONA. (2010). 'Villagers face eviction to make way for biofuel cultivation' in *SW Radio Africa News: The Independent Voice of Zimbabwe*. 30 March 2010. <http://www.swradioafrica.com/news300310/villagers300310.htm> Accessed 31 March 2010.
- SULLE, EMMANUEL y FRED NELSON. (2009). *Biofuels, land access and rural livelihoods in Tanzania*. International Institute for Environment and Development, London.
- SULLE, EMMANUEL. (2010). 'Scramble for land in Tanzania'. Presentation at the Regional Workshop on Commercialisation of Land and 'Land Grabbing' in Southern Africa hosted by the Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, at the Clara Anna Fontein Reserve, Cape Town, 24-25 March 2010.
- TAYLOR, MICHAEL y TIM BENDING. (2009). *Increasing commercial pressure on land: building a coordinated response*. Discussion paper. Rome: International Land Coalition. July 2009.
- VON BRAUN, JOACHIM y RUTH MEINZEN-DICK. (2009). 'Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities. Policy Brief 13. April 2009. International Food Policy Research Institute. Washington DC.
- WORLD BANK. (2009). *Awakening Africa's Sleeping Giant: Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*. World Bank. Washington, DC.
- WORLD BANK. (2010). *The Global Land Rush: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington DC: World Bank. 8 September 2010.

## RESUMEN

### El nuevo acaparamiento de tierras y las cambiantes dinámicas de la agricultura en el sur de África

El término ‘acaparamiento de tierras’ ha aparecido con fuerza en los últimos años para describir el renovado interés de las empresas por la tierra agraria, que se ha materializado en forma de cerramientos y privatizaciones de tierras a gran escala. Sin embargo, este término esconde importantes diferencias respecto a la legalidad, la estructura y los resultados de los acuerdos comerciales sobre la tierra, de manera que desvía la atención respecto al papel desempeñado por las élites y los gobiernos locales como socios, intermediarios y beneficiarios. Este artículo aborda las adquisiciones recientes de tierras propiedad del Estado y tierras bajo regímenes tradicionales de tenencia en el sur de África. Se presta especial atención a sus diversas manifestaciones: la cuestión de la dimensión de las superficies negociadas, la duración de los acuerdos, el origen de las inversiones, los productos y los modelos de negocio en torno a los cuales se implementan, los acuerdos de tenencia y los recursos a los que dan acceso, los términos de los arrendamientos y las compensaciones, el grado de desplazamiento de usos y usuarios, los regímenes de trabajo y la creación de empleo y los cambios en los asentamientos y las infraestructuras. El artículo argumenta que estos acuerdos, aún respondiendo a diversos modelos, están transformando y exacerbando la política sobre la tierra, a la vez que considera las implicaciones para las trayectorias –actuales y futuras– de cambio agrario en la región.

**PALABRAS CLAVE:** cambio agrario, biocombustibles, crisis alimentaria, tierra, acaparamiento de tierras, sur de África.

## ABSTRACT

### The New Land Grab and Changing Agrarian Dynamics in Southern Africa

The popular term ‘land grabbing’ has emerged in recent years to describe renewed corporate interest in farmland which has taken the form of large-scale enclosures and privatisation of land. Yet the term obscures vast differences in the legality, structure and outcomes of commercial land deals and deflects attention from the roles of domestic elites and governments as partners, intermediaries and beneficiaries. This paper addresses recent acquisitions of public lands and land held under customary tenure in Southern Africa. It draws attention to their diverse manifestations – to questions of size, duration and source of the investments; the commodities and business models through which they are implemented; the tenure arrangements and resources accessed; the terms of leases and compensation; the degree of displacement; labour regimes and employment creation; and changes in settlement and infrastructure. The article argues that land deals, while varying widely, nevertheless are transforming and exacerbating the politics of land, and considers the implications for unfolding and future trajectories of agrarian change in the region.

**KEYWORDS:** Agrarian change, Biofuels, Food crisis, Land, Land grabbing, Southern Africa.





# CRÍTICA DE LIBROS



AKRAM-LODHI, A.H., BORRAS Jr., S.M. y KAY, C. (2007) *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalisation. Perspectives from developing and transition countries*. Routledge, Londres. xxi + 414 páginas.

Si un lector se aproxima a este libro con la perspectiva de encontrar en él un mero recorrido por la historia de las políticas de reforma agraria en un conjunto de países del Sur, posiblemente lo haga con el prejuicio de que se trata de un tema ya pasado de moda. No es éste, sin embargo, el espíritu de los autores del mismo, como refleja entre otras cosas su título, que no en vano huye de la expresión *land reform* (que aquí traducimos por ‘reforma agraria’). Éste es un libro sobre la lucha contra una pobreza que sigue siendo mayoritariamente rural, sobre como la reducción de la pobreza pasa –tal como reconocen los múltiples organismos internacionales- por el acceso a los recursos productivos, por el acceso a la tierra por parte de los pequeños agricultores de los países en desarrollo. No es pues un libro que remita a una visión ‘romántica’ o ideológicamente anticuada de la cuestión de la tierra en los países del Sur. Se trata de un texto sobre una temática vigente y relevante ya que, a pesar de que la etiqueta ‘reforma agraria’ parece haber quedado en desuso en ciertos ámbitos, no sucede lo mismo con los elementos que integran dichas políticas.

Con esta óptica de partida, el texto, editado por tres de los más destacados referentes internacionales sobre esta materia (Akram-Lodhi, Borras y Kay) recoge las contribuciones realizadas por un conjunto de investigadores a un seminario que tuvo lugar en 2005 en el Institute of Social Studies de La Haya. Estos trabajos analizan la historia de las reformas agrarias en diez países (Bolivia, Brasil, Filipinas, Vietnam, Armenia, Uzbekistan, Egipto, Namibia Etiopía y Zimbabwe) que ilustran la diversidad de modelos que han seguido estas políticas, una diversidad que permite un potente análisis comparativo. El esquema analítico, presentado en el capítulo inicial, va desgranándose a lo largo de los estudios nacionales para cristalizar en un capítulo final en el que los editores identifican lo que, a su jui-

---

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 231, 2012 (211-215).  
Recibido diciembre 2011. Revisión final aceptada marzo 2012

cio, son las explicaciones de los fracasos de las reformas emprendidas, a la vez que iluminan cuáles habrían de ser las condiciones para una reforma agraria exitosa en su contribución a la disminución de la pobreza.

Así, el primer capítulo disecciona la historia de las reformas agrarias en torno a dos ejes narrativos que avanzan de la mano: un eje cronológico que pone de manifiesto el peso de los factores históricos en la formulación, la aplicación y el resultado de las reformas agrarias; y un eje geográfico que ilustra la enorme diversidad de los casos en los que se han aplicado políticas de esta naturaleza. Y ese recorrido se realiza en el seno de un esquema analítico que aborda los factores explicativos de esa historia y permite establecer un marco para la comparación entre países. Estos elementos de análisis (antecedentes históricos, factores que impulsan las reformas, instrumentos utilizados, resultados obtenidos) estructuran los capítulos que contienen los diez estudios de casos (de países), ilustrando esa diversidad bajo una misma perspectiva: la que contempla la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma no como simples factores de producción, sino atendiendo también a sus dimensiones social, cultural y política. Ello conduce a examinar de forma simultánea el papel del mercado, el Estado y la sociedad civil.

Los capítulos que analizan los diferentes estudios de caso parten de una perspectiva histórica que permite entender los factores que impulsan las reformas, así como los condicionantes que explican su funcionamiento y sus desiguales resultados. Todo ello de forma muy exhaustiva y detallada y movilizándolo una importante información cuantitativa, mucha de ella procedente de las propias administraciones nacionales, y con un análisis pormenorizado que lleva incluso a cuestionar el alcance real de las informaciones oficiales (ver por ejemplo el capítulo dedicado a Filipinas, de Borrás, Carranza y Reyes). En este sentido, otros capítulos sirven a los autores para resaltar la necesidad de una mayor cantidad de estudios de caso que analicen los impactos de las diferentes modalidades de reformas en la reducción de la pobreza (ver capítulo de Brasil, escrito por Deere y Medeiros).

El tema central del libro, y el criterio sobre el que se evalúan los casos de estudio, es la capacidad que han tenido las diferentes reformas agrarias

analizadas para contribuir de forma efectiva a la reducción de la pobreza rural. En este sentido los autores señalan el escaso alcance de la mayoría de las experiencias. La única excepción a esta conclusión general es el caso de Vietnam, donde una reforma sustentada en la liberalización de los derechos sobre las tierras –que habían sido previamente descolectivizadas- permitió la configuración de unidades productivas que pudieron aprovechar ciertas economías de escala, a la par que orientarse mucho más hacia los mercados. De menos alcance en la disminución de la pobreza habrían sido los resultados de las reformas emprendidas por Bolivia, Brasil, Egipto, Namibia o Filipinas, debido a los desequilibrios en el acceso a los factores de producción. Se extrae de estos países una de las conclusiones principales del libro: el hecho de que el desarrollo de las reformas tuvo lugar, en una mayoría de casos, en un escenario de creciente globalización neoclásica de las relaciones económicas y de los mercados de insumos y productos, lo que condicionó enormemente la capacidad de los distintos perfiles de productores de aprovechar las supuestas ventajas de la reasignación del recurso tierra. En un tercer nivel aparecen, peor parados por diferentes motivos, los resultados de las reformas en Armenia y Uzbekistan (en gran medida como consecuencia de los efectos iniciales de la caída de la URSS), Zimbabwe (por la combinación de una reorientación de la producción hacia la exportación y la (re)apropiación de tierras por parte de actores relacionados con la élite gobernante) y Etiopía (por la falta de un desarrollo tecnológico que permitiera incrementar las productividades).

La otra gran contribución del libro es que este análisis constituye una evaluación de las políticas emprendidas a partir del resurgimiento que las reformas agrarias experimentan en la década de los noventa. Unas reformas que responden en su mayoría al paradigma neoliberal dominante en la época, lo que lleva a emprender unas reformas muy sustentadas en el funcionamiento de los mercados de la tierra (programas de titularización en tierras comunales, privatización de propiedades estatales, promoción de arrendamientos o aparcería en propiedades privadas ‘ineficientes’ o reasignación de tierras mediante la compra a sus propietarios). La tónica general del libro refleja un posicionamiento crítico con el resultado de estos modelos en términos de equidad y pobreza. Lo que se desprende

de los estudios de caso y de los capítulos comparativos, es que la ineficacia de estas políticas no deriva tanto del planteamiento teórico en el que se sustentan, sino de no haber tenido en cuenta hasta qué punto las relaciones sociales y de propiedad pre-existentes han pesado en su desarrollo. De hecho, el único caso ‘exitoso’ que los autores señalan (Vietnam, una reforma market-led) se explica en gran medida por la conjunción de dos factores: el hecho de que, previamente a la reforma, los productores beneficiados por la misma ya gestionaban pequeñas explotaciones familiares, en régimen de aparcería; y que una mayoría de los acuerdos de compra-venta de tierras se realizaron en el seno de redes familiares o comunitarias, lo que redujo notablemente los costes de transacción.

Así, a partir de las lecciones aprendidas de este recorrido por algunas de las principales experiencias mundiales de reformas agrarias, los editores del libro (junto con T. McKinley) identifican las cuatro condiciones que, a su juicio, facilitan no sólo la aplicación de una reforma agraria, sino que además ésta contribuya a una transformación real de las relaciones sociales. En primer lugar, abogan por una política en la que los beneficiarios últimos (los campesinos y sus organizaciones) lideren y guíen el proceso. En segundo lugar, a pesar de ese protagonismo, debe ser un proceso auspiciado y apoyado por el Estado a través de instrumentos legales y ello requiere un Estado íntegro (independiente de las élites) y con la autoridad suficiente (capaz de movilizar los recursos fiscales necesarios). En tercer lugar, es necesario acompañar la reforma con otras intervenciones que contribuyan a un aumento de la productividad de la tierra y del trabajo, en la forma de acceso al crédito y a factores de producción o asistencia para el acceso a los mercados. Por último, y es en este punto donde los autores son menos precisos, las reformas agrarias deben enmarcarse en una estrategia más amplia de crecimiento y desarrollo. Es éste último aspecto, menos desarrollado en el libro, en el que posiblemente habría que situar el debate sobre el carácter último de las políticas sobre la tierra. Es decir, si las reformas agrarias, a estas alturas de la historia, deben abordarse desde una óptica de mera política social, o si por el contrario siguen siendo relevantes sus resultados en términos de eficiencia económica, así como cuál es el papel en el desarrollo económico nacional (e incluso en el debate sobre las perspectivas alimentarias globales) de las estructuras

productivas que emergen. Dos polos entre los que los autores se mueven con cierta ambigüedad, al igual que lo hacen con frecuencia numerosos organismos internacionales.

En cualquier caso, el libro es muy nítido en la que, a mi entender, es la principal conclusión del texto. En última instancia, la capacidad de las reformas agrarias de promover una reasignación del recurso tierra de manera que contribuya a la reducción de la pobreza depende fundamentalmente de la naturaleza de las relaciones Estado - sociedad, tanto en términos de la calidad de la interacción entre ambas esferas (por ejemplo, entendida como la receptividad del Estado a las demandas de los movimientos sociales), como de (in)dependencia de las élites. Con frecuencia, la falta de impacto de las reformas (o incluso sus resultados ‘contraproducentes’) deriva no tanto (aunque también) del diseño de la política, sino de su implementación, de los resquicios que permiten la apropiación, manipulación o neutralización de los procesos de reasignación de la tierra por parte de los grupos con más poder.

DIONISIO ORTIZ MIRANDA  
Departamento de Economía y Ciencias Sociales  
(Universitat Politècnica de València)





**EVALUADORES QUE HAN COLABORADO EN LA REVISTA ESPAÑOLA DE ESTUDIOS  
AGROSOCIALES Y PESQUEROS DESDE ENERO A DICIEMBRE DE 2011**

**Arriaza Balmón, Manuel.** Junta de Andalucía  
**Berbel Vecino, Julio.** Universidad de Córdoba  
**Bertrán Vila, Miriam.** Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (México)  
**Briz Escribano, Julian.** Universidad Politécnica de Madrid  
**Candela Soto, Paloma.** Universidad de Castilla La Mancha  
**Castillo Alonso, Juan José.** Universidad Complutense de Madrid  
**Ceña Delgado, Felisa.** Universidad de Córdoba  
**Cussó Segura, Sebastián.** Universitat Autònoma de Barcelona  
**Dios Palomares, Rafaela.** Universidad de Córdoba  
**Entrena Durán, Francisco.** Universidad de Granada  
**Fernández Navarrete, Donato.** Universidad Autónoma de Madrid  
**Ferragolo da Veiga, José Francisco.** Ministerio da Agricultura, do Mar, do Ambiente e o Ordenamento do Território (Portugal)  
**Franquesa Artés, Ramón.** Universidad de Barcelona  
**Galdeano Gómez, Emilio.** Universidad de Almería  
**García Alonso, Ohiana.** Universidad del País Vasco  
**García Alvarez-Coque, José María.** Universitat Politècnica de València  
**García Azcárate, Tomás.** Comisión Europea  
**García Grande, M<sup>a</sup> Josefa.** Universidad de Alcalá  
**Gil Roig, José María.** Universitat Politècnica de Catalunya  
**Gómez Muñoz, Ana Cristina.** Universidad de Córdoba  
**Gómez-Limón Rodríguez, José Antonio.** Universidad de Córdoba  
**González de Molina Navarro, Manuel.** Universidad Pablo de Olavide de Sevilla  
**González Turmo, Isabel.** Universidad de Sevilla  
**Herrero Prieto, Luis César.** Universidad de Valladolid  
**Langreo Navarro, Alicia .** Saborá, Sociedad de Estudios  
**Loureiro García, María.** Universidad de Santiago de Compostela  
**Lozano Cabedo , Carmen.** Universidad Nacional de Educación a Distancia  
**Marchamalo Sacristán, Miguel.** Universidad Politécnica de Madrid  
**Martín Cerdeño, Víctor.** Universidad Complutense de Madrid  
**Martínez Martínez, Yolanda.** Universidad de Zaragoza  
**Martínez Veiga, Ubaldo.** Universidad Nacional de Educación a Distancia  
**Martínez-Carrasco Pleite, Federico.** Universidad de Murcia

**Massot Martí, Albert.** Parlamento Europeo  
**Mauleón Gómez, José Ramón.** Universidad del País Vasco  
**Mili Chargui, Samir.** Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CSIC)  
**Murillas Maza, M<sup>a</sup> Aranzazu.** AZTI-TECNALIA  
**Murua, Juan Ramón.** Universidad del País Vasco  
**Ortiz Miranda, Dionisio.** Universidad Politécnica de Valencia  
**Pinilla García, Francisco J.** Ministerio de Trabajo e Inmigración  
**Ramón Muñoz, Ramón.** Universidad de Barcelona  
**Riesgo Álvarez, Laura.** Universidad Pablo de Olavide de Sevilla  
**Rodríguez Ferrero, Noelina.** Universidad de Granada  
**Ruiz López, Alfonso.** Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino  
**Sánchez García, Mercedes.** Universidad Pública de Navarra  
**Sánchez Pérez, Manuel.** Universidad de Almería  
**Santiso Blanco, Jorge.** Universidad de Santiago de Compostela  
**Server Izquierdo, Ricardo J.** Universidad Politécnica de Valencia  
**Simón Elorz, Katrin.** Universidad Pública de Navarra  
**Villasante, Sebastián.** The Royal Swedish Academy of Sciences, Sweden  
**Xabadía, M. Angels.** Universidad de Girona

**Datos correspondientes al período  
1 de enero de 2011 a 31 de diciembre de 2011**

01.01.2011	Artículos en proceso de evaluación	20
01.01.2011 a 31.12.2011	Artículos recibidos en la Secretaría de la Revista	37
	<b>Total</b>	<b>57</b>

**Acuerdos del Comité de Redacción durante 2011**

Artículos aceptados para su publicación	22	38,6%
Artículos no aceptados para su publicación	11	19,3%
Artículos que continuaban en proceso de evaluación a 31.12.2011	24	42,1%

**230**  
**3/2011**

*Revista Española  
de Estudios  
Agrosociales y  
Pesqueros*

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, refundición de la Revista de Estudios Agrosociales y de la revista Agricultura y Sociedad, es una publicación periódica y especializada en temas relativos al medio rural con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las ciencias sociales.

**TRIBUNA: Agua y desarrollo**

*Paula Novo Núñez y Alberto Garrido Colmenero*

Agua, agricultura y desarrollo: avances y retos para la reducción de la pobreza

*A. Jiménez, G. Marín y A. Pérez-Foguet*

Abastecimiento y saneamiento en zonas rurales de países en desarrollo. Situación actual y desafíos para el futuro

*M. M. Aldaya, I. Niemeyer y E. Zarate*

Agua y Globalización: Retos y oportunidades para una mejor gestión de los recursos hídricos

**ESTUDIOS**

*Juan C. Surís Regueiro y Manuel M. Varela Lafuente*

Efectos de la política estructural pesquera sobre la flota comunitaria en el período 2000-08

*Javier Alarcón Luque*

Evaluación de la eficiencia de un proyecto típico de modernización de regadíos

*Manuela Vega Zamora, Francisco José Torres Ruiz y María Gutiérrez Salcedo*

Influencia de las variables sociodemográficas en el consumo de alimentos ecológicos en España. Análisis con base en el panel de consumo alimentario del MARM

**Director:**

Edita *Secretaría General Técnica  
Ministerio de Agricultura, Alimentación  
y Medio Ambiente*

**Suscripción anual 2011 (3 números)**

España ..... 52,88 €  
Extranjero ..... 72,60 €  
Número suelto ..... 20,19 €

**Solicitudes:** A través del Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Paseo de la Infanta Isabel, 1 • 28071 Madrid. Téf.: (91) 347 55 50 • Fax: (91) 347 57 22 • 28071 • E-mail: mcruzpf@magrama.es

**Redacción:** Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. C/Alfonso XII, n.º 56 - 28071 Madrid (España).  
Téf.: 91 347 55 48 Fax: 91 347 57 22 • E-mail: smorales@magrama.es



# ager

**AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural / Journal of Depopulation and Rural Development Studies** es una revista de periodicidad semestral sobre temas de desarrollo rural y territorial. Se publica, por parte del CEDDAR (Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales), desde el año 2001.

AGER se encuentra incluida en las siguientes bases de datos: Scopus (Elsevier), Abi Inform (Proquest), Econlit, Geobase, CSA Sociological Abstracts, CAB Abstracts, Dialnet, ISOC, Latindex, Redalyc y CIRC (Clasificación Integrada de Revistas, CSIC).

Cuenta con el Certificado de Revista Excelente tras haber superado con éxito el proceso de evaluación de la calidad de revistas científicas españolas llevado a cabo por la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (20 de mayo de 2011).

## Número 12 (abril 2012)

- «El modelo agrario costarricense en el contexto de la globalización (1990-2008): Oportunidades y desafíos para reducir la pobreza rural».

*Elisa Botella Rodríguez*

- «Cambios en la dinámica demográfica y migratoria del Pirineo catalán. Análisis sociolaboral de la población extranjera».

*Aimada Solé, Carles Guirado y Miguel Solana*

- «La representación en el cine de la integración de los inmigrantes rurales en las ciudades: el pesimismo de *Surcos* (1951)».

*Javier Silvestre y Enrique Serrano*

- «El fomento de la integración laboral femenina en el medio rural. Evaluación del impacto de los talleres de empleo en la sierra de Segura (Jaén)».

*Carmen Lozano Cabedo*

- «El campesino en Santiago del Estero (Argentina): la pobreza de un sector que se resiste a desaparecer (1988-2002)».

*Raúl Paz y Cristian Jara*

- Reseñas bibliográficas.

Editores:

Vicente Pinilla (Universidad de Zaragoza)

[vpinilla@unizar.es](mailto:vpinilla@unizar.es)

Arlinda García Coll (Universidad de Barcelona)

[arlindagarcia@ub.edu](mailto:arlindagarcia@ub.edu)

Editora de reseñas: Margarita Rico (Universidad de Valladolid)

[mrico@iaf.uva.es](mailto:mrico@iaf.uva.es)

Las normas de estilo de la revista están en:

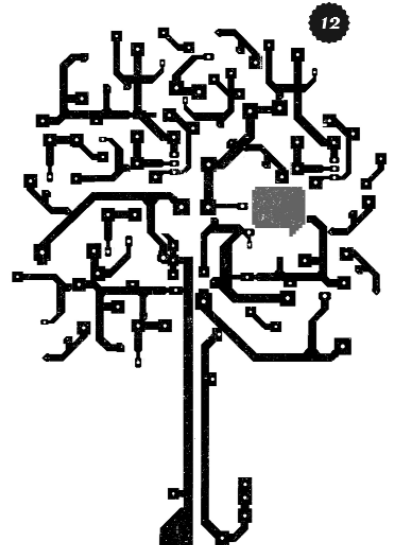
<http://www.ceddar.org>



# ager

REVISTA  
DE ESTUDIOS  
SOBRE  
DESPOBLACIÓN  
Y DESARROLLO  
RURAL

JOURNAL  
OF DEPOPULATION  
AND RURAL  
DEVELOPMENT  
STUDIES



N.º 12 / ABRIL 2012

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA DESPOBLACIÓN Y DESARROLLO DE ÁREAS RURALES

Edita:

Centro de Estudios sobre la Despoblación  
y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR)

Calle Moncasi, 4, entlo. izda.  
50006 Zaragoza, España

Tfno. y Fax 976 372 250

[info@ceddar.org](mailto:info@ceddar.org)

[www.ceddar.org](http://www.ceddar.org)

# 92

# REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

**2ª EPOCA Septiembre-Diciembre 2011**

## SUMARIO

### *I. Artículos*

- Pedro Castón Boyer**  
**Rafael Martínez Martín**  
**María del Mar Ramos Lorente** Los nuevos retos laborales ante la implantación de la Ley de Dependencia: Análisis socioprofesional en el contexto de Andalucía
- Juan Manuel Espejo Benítez**  
**Manuel A. Hidalgo Pérez** Un indicador de competitividad para las provincias española
- Antonio Rafael Peña Sánchez** Eficiencia productiva y competitividad de la industria agroalimentaria andaluza
- Xabier Gainza Barrencua**  
**Koldo Unceta Satrustegui** Los factores socio-territoriales y su incidencia en las estrategias locales de desarrollo: El caso de las agencias de desarrollo local en el País Vasco

### *II. Notas*

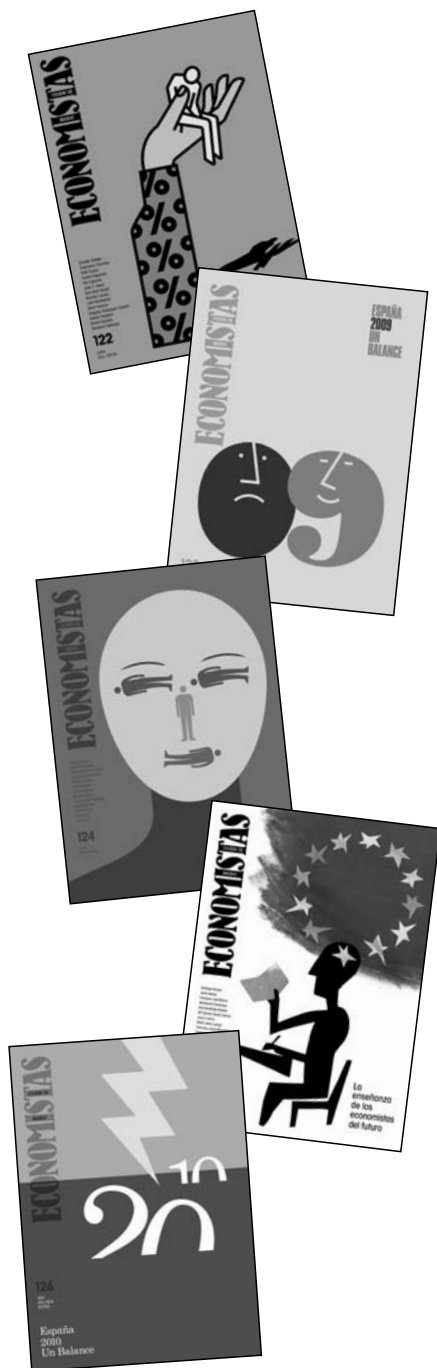
- Julia Martín-Ortega** Análisis estratégico del sector hídrico en Andalucía
- Manuel Hernández Peinado**  
**Bárbara Montero González** Un análisis de la situación laboral de los jóvenes: Una perspectiva regional
- Mª Teresa Sánchez-Martínez**  
**Noelina Rodríguez-Ferrero**  
**Manuel Salas-Velasco** La gestión del agua en España. La unidad de Cuenca

### *III. Textos*

- Juan Antonio Lacomba** José Gestalver, un conservador reformista ante la cuestión agraria andaluza en 1914

# ECONOMISTAS

COLEGIO DE  
MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en diez áreas del ámbito económico.

**Información, ventas y suscripciones:**

Colegio de Economistas de Madrid  
Flora, 1 - 28013 Madrid

Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16  
revista.economistas@cemad.es

[www.colegioeconomistasmadrid.com](http://www.colegioeconomistasmadrid.com)