

## Seguridad Alimentaria y Reforma Agraria

por Javier Molina C.<sup>1</sup>

### Introducción

A pesar de los esfuerzos en los últimos años por reducir los niveles de desnutrición y asegurar la alimentación de los grupos más vulnerables a nivel global, estimados recientes muestran que todavía persisten cerca de 790 millones de personas en el mundo en desarrollo que no cuentan con suficientes alimentos.<sup>2</sup> Eso significa que estos hombres, mujeres y niños muy difícilmente podrán desarrollar su potencial físico e intelectual; por el contrario, muchos de ellos pueden perecer por falta de acceso a alimentos lo cual, en teoría, constituye un derecho humano básico. En ese sentido, el mandato de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 adquiere renovada vigencia, particularmente a la luz de los constantes avances tecnológicos que hacen posible obtener cada vez más mayores volúmenes y más variedad en la producción de alimentos.

De acuerdo a la teoría económica, la falta de suficientes alimentos (lo que causa inseguridad alimentaria<sup>3</sup>) guarda relación directa con el acceso y disponibilidad de bienes de producción (para producir alimentos directamente) y acceso a los mercados laborales (los que permiten obtener ingresos para la compra de alimentos, ya sea que éstos complementan la producción directa de los mismos o en ausencia de ésta)<sup>4</sup>. Respecto a la disponibilidad de bienes de producción, el acceso a la tierra es un elemento central ya que es la base para la producción de alimentos, y en el caso de la población rural, el eje en torno al cual se organizan los sistemas de producción.

En este trabajo se analiza la relación entre la seguridad alimentaria y la reforma agraria, ésta última como medida que facilita el acceso a la tierra a la población rural. El análisis busca determinar la importancia del acceso a la tierra (vía reforma agraria u otros mecanismos) para alcanzar la seguridad alimentaria de la población rural. Con ese fin primero se presenta una breve revisión de los diversos enfoques sobre seguridad alimentaria, la producción de alimentos y el acceso a la tierra. Seguidamente se examina

---

<sup>1</sup> Oficial de Administración de Tierras, Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe. Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad única del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

<sup>2</sup> The State of Food Insecurity in the World 1999. FAO

<sup>3</sup> El concepto de seguridad alimentaria utilizado en este trabajo es tomado de la definición que al respecto se incluyó en la Declaración de Roma de 1996 sobre Seguridad Alimentaria Mundial (World Food Summit, 1996. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations). De acuerdo a este concepto, existe seguridad alimentaria cuando la población en todo momento tiene acceso a suficientes alimentos seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias, de modo que les permitan tener una vida activa y saludable.

<sup>4</sup> Los trabajos de A. Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press, 1981 y J. Swift. "Why Are Rural People Vulnerable to Famine?" En *IDS Bulletin* 20(2), Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 1989 brindan una referencia sobre el tema.

algunas condiciones necesarias para que el acceso a la tierra contribuya de forma efectiva a alcanzar la seguridad alimentaria. Finalmente, a modo de conclusiones se resumen las implicaciones de política que se desprenden de lo analizado en las dos secciones previas.

### **Seguridad Alimentaria, la Producción de Alimentos y el Acceso a la Tierra.**

El tema de la seguridad alimentaria ha sido abordado desde varios ángulos, dentro de los cuales el propuesto por A. Sen (1989)<sup>5</sup> ha recibido mucha atención y aceptación. En breve, Sen argumenta que la capacidad de una persona para obtener suficientes alimentos guarda relación directa con el conjunto de derechos de ésta persona respecto a los medios que hacen posible obtener alimentos via producción propia o comprada en el mercado (acceso a medios de producción, comercio, trabajo asalariado u otra forma de transferencia/adquisición de bienes). Desde esta perspectiva, el acceso a la tierra y el tipo de acceso (renta o propiedad por ejemplo) es fundamental ya que incide directamente en la capacidad de las personas en obtener alimentos.

Otro enfoque sobre las causas de la inseguridad alimentaria analizan el tema en el contexto de pobreza rural, en donde la estructura de tenencia de la tierra es considerada un elemento central. Así, la desigualdad en la tenencia de la tierra es vista como uno de los principales factores que causan pobreza y marginalidad rural en los países en desarrollo. De acuerdo a esta perspectiva, la concentración de las mejores tierras en pocas personas, obliga a los pequeños agricultores y de escasos recursos a asentarse en lotes pequeños en tierras marginales. Esto afecta directamente los patrones de uso de la tierra, las prácticas agrícolas y la preservación del medio ambiente.<sup>6</sup>

A lo anterior se suma las políticas macro-económicas que marginan al sector agrícola, contribuyendo a que la producción agrícola sea poco rentable (en parte debido a los altos costos de transacción y a la falta de infraestructura productiva y de servicios que apoyen la producción agrícola). Como resultado, la producción de alimentos es insuficiente y las oportunidades de obtener ingresos fuera de la parcela (que permitiría el acceso a los alimentos via el mercado) muy limitadas.

De igual forma, la seguridad alimentaria, la producción de alimentos y su relación con el acceso a la tierra ha sido también analizadas en relación a los derechos de propiedad sobre la tierra. Esta perspectiva busca determinar en qué medida la seguridad en la tenencia de la tierra crea incentivos para invertir en la producción agrícola y en medidas de conservación ambiental, que en el mediado plazo aseguran la continuidad en la producción de alimentos.

De acuerdo a esa perspectiva, la ausencia de derechos de propiedad o una definición poco clara de los mismos generalmente conduce a la sobre explotación de la tierra y sus

---

<sup>5</sup> A. Sen. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press, 1981

<sup>6</sup> D.A. Atwood, "Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production", *World Development*, No.18, 1990, pg.659-671.

recursos. Como resultado, la capacidad productiva de ésta se agota gradualmente reduciéndose la producción de alimentos en el mediano plazo.<sup>7</sup>

Por el contrario, se considera que los derechos de propiedad claramente definidos y asignados crean incentivos para que los agricultores inviertan en la agricultura y en medidas de conservación del suelo y sus recursos.<sup>8</sup> En contraste, la inseguridad sobre los derechos de propiedad inhibe las inversiones en la agricultura, retardando así el desarrollo rural y disminuyendo de esa forma la producción de alimentos e incrementando la seguridad alimentaria de la población.

Si bien estos enfoques pueden divergir en cuanto a las causas inmediatas de la inseguridad alimentaria, todos coinciden en que el acceso y uso del factor tierra es vital para la generación y obtención de alimentos por parte de los pobres rurales. Al respecto, la evidencia empírica parece sustentar esa proposición. Así, por ejemplo, en Cambodia donde la población rural ha obtenido tierras y pueden cultivarla después de décadas de guerra, la producción de arroz aumentó en un 64% en el período 1980-1997.<sup>9</sup> Ghana muestra incrementos en la producción de alimentos en un 40% en ese mismo período, los cuales están asociados a esfuerzos de ese país en facilitar el acceso a la tierra a la población rural. En los estados de Sergipe y Ceará, Brazil, los niveles de pobreza rural (y por tanto, de inseguridad alimentaria) han decrecido, en parte, gracias a los programas de distribución de tierras en esos estados.

En breve, existe evidencia empírica que demuestra la importancia del acceso a la tierra por parte de la población rural, para alcanzar la seguridad alimentaria. En ese sentido, las interrogante no es si el acceso a la tierra es fundamental para eliminar la inseguridad alimentaria, más bien ¿bajo qué condiciones el acceso a la tierra pueden contribuir de manera más efectiva a alcanzar la seguridad alimentaria? Más específicamente cabe preguntarse ¿cuál es el contexto económico e institucional en el cual el acceso a la tierra puede ser maximizado para alcanzar la seguridad alimentaria? La siguiente sección trata de responder a estas preguntas.

### **Acceso a la Tierra: Es Suficiente para Alcanzar la Seguridad Alimentaria?**

La importancia del acceso a la tierra es ampliamente reconocida y no pocos gobiernos han impulsado programas de distribución de tierras entre su población rural pobre. De

---

<sup>7</sup> D. Wachter. "Farmland Degradation in Developing Countries: The Role of Property Rights and an Assessment of Land Titling as a Policy Intervention". LTC Paper No.145, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, 1992.

<sup>8</sup> Este planteamiento también incluye derechos de uso o usufructo de la tierra, consignados en contratos de arrendamiento, transferencia de derechos u otras formas de posesión legalmente reconocidas.

<sup>9</sup> *The State of Food Insecurity in the World 1999*. FAO

este modo, reformas agrarias distributivas<sup>10</sup> así como programas de compra-venta de tierras han sido ejecutados con el fin de brindar el acceso a ésta, reducir los niveles de pobreza rural y superar la inseguridad alimentaria.

No obstante, y precisamente a partir de experiencias de programas de distribución de tierras, es evidente que el acceso a la misma es una condición necesaria pero no suficiente para lograr los objetivos de reducción de la pobreza rural y por ende, de garantizar la seguridad alimentaria de la población.

En principio, se parte de la premisa de que el acceso a factores de producción (para el caso, tierra, capital de trabajo y tecnología) es fundamental para superar la pobreza rural. Sin embargo, estudios sobre el tema muestran que hay otros factores que son también básicos, y que sin ellos, los hogares rurales difícilmente podrán utilizar efectivamente los factores de producción a su disposición, para generar ingresos y salir de la pobreza.<sup>11</sup>

Esos factores se refieren al contexto en que operan los productores rurales, el cual está condicionado por los mercados (acceso y tipo de mercados), el marco institucional y los servicios públicos (infraestructura, comunicaciones, etc).<sup>12</sup> Así, por ejemplo, la pequeña producción agropecuaria con fines comerciales puede ser poco rentable debido a los altos costos de transacciones (lo que incluye obtener financiamiento para la producción, obtención de asistencia técnica, almacenamiento y transporte del producto al mercado). Ello puede inducir a la producción de autarquía lo cual inhibe el desarrollo del potencial productivo del pequeño agricultor, incidiendo negativamente en la producción de alimentos.

El ingreso como producto del trabajo asalariado fuera de la parcela agrícola es otro elemento que contribuye directamente al uso productivo de los factores de producción disponibles a los hogares rurales. Este no sólo aporta liquidez e ingresos complementarios a la producción agrícola, sino que en ausencia de crédito institucional comercial (el proveído por la banca comercial pero no disponibles a los pobres rurales por falta de colateral, el alto nivel de riesgo que implica la pequeña producción

---

<sup>10</sup> Este término se refiere a programas de distribución de tierras promovidas por el estado y en los cuales, generalmente, los beneficiarios que reciben tierras no han pagado por ellas. En este tipo de programas el estado o donantes internacionales ha absorbido los costos de esas transferencias de tierra.

<sup>11</sup> A. de Janvry and E. Sadoulet . *Making Investment in the Rural Poor into Good Business: New Perspectives for Rural Development in Latin America*. Draft. Paper for presentation at the “Social Equity Forum”, Annual Meeting of the Boards of Governors of the Inter-American Development Bank and the Inter-American Investment Corporation, New Orleans, March 24-25, 2000. También B. Barham and M. Carter.1996. “Level Playing Fields and Laissez Faire: Postliberal Development Strategy in Inegalitarian Agrarian Economies”. *World Development* (24): 1133-49.

<sup>12</sup> . A. de Janvry and E. Sadoulet . “Making Investment in the Rural Poor into Good Business: New Perspectives for Rural Development in Latin America”. Draft. Paper for presentation at the “Social Equity Forum”, Annual Meeting of the Boards of Governors of the Inter-American Development Bank and the Inter-American Investment Corporation, New Orleans, March 24-25, 2000.

agropecuaria y los altos costos de transacción que conllevan los créditos pequeños) permite financiar la producción de alimentos para autoconsumo de la unidad familiar.<sup>13</sup>

En consecuencia, las fluctuaciones en la demanda de mano de obra agrícola tienen un efecto directo en el bienestar de los hogares rurales, al igual que el nivel salarial en el sector rural (que a su vez es influenciado por la política macro-económica). Ello es parte del contexto en el cual operan los pequeños productores rurales el cual condiciona su capacidad de optimizar los recursos disponibles para generar ingresos y asegurar su bienestar.

En su conjunto, tanto los factores de producción (incluyendo tipo de acceso a los mismos y formas de uso) como el ingreso fuera de la parcela pueden ser considerados como parte del “asset portfolio” del que disponen los hogares rurales para generar ingresos y asegurar sus medios de vida. Dentro de éste, el acceso a la tierra es central tanto desde un punto de vista productivo (producción de alimentos y generación de ingresos) como de proveer estabilidad a largo plazo via los asentamientos permanentes en ella (construcción de viviendas). En ese sentido, la reforma agraria como medida que facilita el acceso a la tierra puede contribuir directamente a reducir la inseguridad alimentaria y de los niveles de pobreza rural.

## **Resumen**

El acceso a la tierra, en torno a la cual se organizan los sistemas de producción y de vida de la población rural, es considerado fundamental para reducir la pobreza rural y la seguridad alimentaria. En ese sentido, la reforma agraria (como una medida de distribución de tierra) puede contribuir de forma directa a esos objetivos.

No obstante, se reconoce que el acceso a la tierra es una primera condición pero no la única para enfrentar el problema de la pobreza rural y la seguridad alimentaria. Es preciso contar con un entorno que hagan posible/faciliten la utilización efectiva y óptima de la tierra y sus recursos, en la producción y generación de ingresos. Ese entorno incluye los mercados de crédito, sistema de apoyo a la producción (acceso a tecnología, infraestructura) y acceso a los mercados. Al respecto, para que la reforma agraria (u otros mecanismos de distribución de tierras) sea efectiva como medio para paliar la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria, debe de conllevar (además del acceso a la tierra) medidas que contribuyan a crear el entorno antes mencionado.

---

<sup>13</sup> La importancia del ingreso fuera de la parcela ha sido documentado en varios países. Ver World Bank, 1997. *Rural Development: From Vision to Action*. ESSD Studies and Monographs Series, Washington DC.