

**UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR
SOCIAL DEVELOPMENT**

DP 104

**The Political Economy of
Market-Based Land Reform**

by M. Riad El-Ghonemy

UNRISD Discussion Papers are preliminary documents circulated in a limited number of copies to stimulate discussion and critical comment.

June 1999

The **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)** is an autonomous agency that engages in multi-disciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

Current research themes include: Crisis, Adjustment and Social Change; Socio-Economic and Political Consequences of the International Trade in Illicit Drugs; Environment, Sustainable Development and Social Change; Integrating Gender into Development Policy; Participation and Changes in Property Relations in Communist and Post-Communist Societies; and Political Violence and Social Movements. UNRISD research projects focused on the 1995 World Summit for Social Development included Rethinking Social Development in the 1990s; Economic Restructuring and Social Policy; Ethnic Diversity and Public Policies; Social Integration at the Grassroots: The Urban Dimension; and The Challenge of Rebuilding War-torn Societies.

A list of the Institute's free and priced publications can be obtained from the Reference Centre.



ISSN 1012-6511

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them.

◆ Contents

◆ Acknowledgements	ii
◆ Summary/Résumé/Resumen	iii
◆ Abbreviations and Acronyms	vii
 <u>I. INTRODUCTION</u>	 <u>1</u>
◆ The Nature of Changing Rural Development Strategy	1
◆ Why Focus on Political Economy?	3
◆ Some Key Concepts	3
◆ The Organization of the Paper	4
 <u>II. BASIC PRINCIPLES: ACCESS TO LAND AND POLICY CHOICE</u>	 <u>4</u>
◆ Access to Land	4
◆ Policy Choice and the Balance of Political Power	5
 <u>III. EMPIRICAL EVIDENCE</u>	 <u>7</u>
◆ Redistributive Land Reform (RLR)	7
◆ Land Market Reform (LMR)	10
 <u>IV. PROSPECTS FOR DISADVANTAGED GROUPS</u>	 <u>16</u>
◆ Growing Demand for, and Declining Supply of, Land	16
◆ The Likelihood of Wage-Dependent Workers Purchasing Land	18
◆ Rural Women's Access to Land	20
 <u>V. CONCLUDING REMARKS</u>	 <u>21</u>
◆ Bibliography	24
◆ Endnotes	30

◆ Acknowledgements

I am grateful, for discussion and comment at an earlier stage, to Solon Barraclough, Peter Dorner, Alex Duncan, Simon Dradri, Krishna Ghimire and Uzma Hashmi. Responsibility for the contents and views expressed remains entirely my own.

◆ Summary/Résumé/Resumen

Summary

The paper uses a political economy approach to examine the post-1980 shift in land tenure policy away from redistributive land reform. The focus is on the perceptible change in development objectives and policy instruments from the rapid reduction in rural poverty and land concentration through government intervention toward a market-based transfer of land property rights, with emphasis on resource use efficiency and output growth, irrespective of distributional consequences. Based on empirical evidence, the paper presents a quantitative examination of the extent and pace of change in poverty levels, landlessness, food production and inequality in the size distribution of land.

The discussion is divided into five main sections. Sections I and II define key terms and present basic principles of policy choice and access to land. In Section III, these principles are applied to country-specific experiences within a historical context. With regard to the implementation of market-based land reform, the experiences of Brazil, Colombia, Kenya, the Philippines and South Africa are briefly reviewed, followed by an assessment of the effects of the privatization of customary land tenure on food production and land concentration in Côte d'Ivoire, Malawi and Uganda. The implementation of these market-based programmes is viewed as part of the market liberalization and structural adjustment policies of the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) associated with heavy foreign debts. Available data indicate increasing inequalities, and falling food production and average daily calorie consumption per person in most sub-Saharan African countries where ownership of communal lands has been privatized. Empirical evidence also suggests that most of the buyers of land are politicians, senior government officials and urban land speculators, all of whom know the law and registration procedures, and have contacts with credit institutions and land surveyors.

Section IV addresses two critical questions. First, if the present trends in market-based access to land were to continue into the twenty-first century, what would be the prospects for the hundreds of millions of landless and near-landless rural poor? And second, can a wage-dependent landless worker purchase land in his or her lifetime? How long would the worker need to save all or part of his or her daily wage in order to purchase land in the open market? Empirical evidence suggests that opportunities to buy land through the market are virtually nonexistent, owing to (i) the downward trend in cropland availability per working person in agriculture, especially between 1980 and 1996, due to rapid urbanization and budget cuts in public spending for irrigation; (ii) inflated land-sale prices combined with falling daily wages in real terms and increases in the cost of living; (iii) the increasing demand for land—which is viewed in this paper not as a commodity or as a factor of production, but as a unique social amenity (a secure form of holding wealth, and of gaining social and political advantages and family food security); and (iv) the impossibility of obtaining land mortgages and the high risk of lending capital to landless workers and asset-poor peasants.

In Section V, it is argued that the land market has special socio-political aspects that require a different mode of analysis. Some assumptions behind the land market approach are challenged, particularly the view of the land market as a culturally isolated economic mechanism serving to equilibrate supply and demand. Some ways are proposed for making the land market approach workable and socially acceptable, bearing in mind the alarming statistics of increasing numbers of rural poor, landless workers and undernourished children, especially in the Middle East and sub-Saharan Africa.

M. Riad El-Ghonemy is a Senior Research Associate at the International Development Centre at Queen Elizabeth House, University of Oxford, United Kingdom.

Résumé

Ce document se sert de l'approche de l'économie politique pour examiner les changements relatifs à la politique concernant le régime foncier par rapport à la réforme de redistribution des terres à la fin des années 1980. L'attention est portée sur les changements visibles dans le développement des objectifs et instruments politiques pour réduire rapidement la pauvreté dans le monde rural et la concentration des terres par un transfert des droits de propriété vers le marché de base. Il insiste sur l'usage efficace des ressources et l'augmentation de la production, sans tenir compte des conséquences de la répartition. En se basant sur une évidence empirique, il examine de façon quantitative l'étendue et la vitesse auxquels changent les niveaux de pauvreté, les sans terres, l'inégalité dans la taille des terres distribuées, et la production alimentaire totale et par tête d'habitant.

Cette étude se divise en cinq grandes parties. Les parties I et II définissent les termes clés utilisés et les principes de base concernant le choix politique et l'accès à la terre. Dans la partie III, ces principes sont appliqués à l'examen d'expériences spécifiques par pays dans un contexte historique. Quant à la mise en oeuvre de réformes agraires basées sur le marché, les expériences du Brésil, de la Colombie, du Kenya, des Philippines et de l'Afrique du Sud sont brièvement passées en revue. Elles sont suivies par une évaluation des effets de la privatisation du régime foncier coutumier sur la production agricole comme sur la concentration de terres en Côte d'Ivoire, Malawi et Ouganda. La mise en oeuvre de ces programmes basés sur le marché est considérée comme faisant partie des politiques de libéralisation des marchés et d'ajustement structurel adoptées par le FMI et la Banque mondiale, accompagnées de lourdes dettes extérieures. Les données disponibles indiquent une augmentation des inégalités, la chute de la production alimentaire et de la moyenne calorique par personne dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne dans lesquels la privatisation des propriétés communes coutumières a eu lieu. Une évidence empirique fait penser que la plupart des acheteurs sont des politiciens, des hautes personnalités gouvernementales, des spéculateurs fonciers urbains qui connaissent la loi et les procédures d'enregistrement, et qui ont des contacts avec les institutions de crédit et les experts géomètres.

Dans la partie IV deux points critiques sont formulés: Si les tendances actuelles d'un accès à la terre basé sur le marché, associés à la croissance de la population et aux coupes budgétaires dans les dépenses publiques devaient continuer au cours du vingt-et-unième siècle, quel serait le sort des centaines de millions de sans terres et de pauvres ruraux presque sans terres? Est-ce qu'un ouvrier sans terre vivant d'un salaire pourra se payer une terre au cours de sa vie? Combien de temps cela prendra t'il pour qu'un travailleur puisse acheter de la terre sur un marché ouvert en utilisant une partie ou la totalité de son salaire journalier? Une évidence empirique semble montrer une opportunité virtuelle zéro d'acheter une terre sur un marché imputable: (i) à l'existence d'une tendance à la baisse dans la disponibilité des terres agricoles par personne travaillant dans l'agriculture, spécialement dans les années 1980-96, suite à une urbanisation rapide et aux coupes budgétaires dans les dépenses publiques pour l'irrigation; (ii) à l'inflation dans les prix de vente de la terre combinée avec la baisse des salaires journaliers en termes réels et l'augmentation du coût de la vie; (iii) à l'augmentation de la demande de terre qui n'est pas considérée ici comme un facteur de production mais uniquement comme une attraction sociale (une manière sûre de maintenir le bien-être et gagner des avantages politiques et sociaux ainsi que la sécurité alimentaire pour la famille); (iv) à des hypothèques sur la terre impossibles à obtenir et

un risque élevé d'emprunt de capital pour les ouvriers sans terre et les paysans très pauvres.

Dans la dernière partie, certaines hypothèses derrière l'approche du marché de la terre sont discutées, en particulier lorsque l'on voit le marché de la terre non pas comme une institution sociale mais juste comme un mécanisme économique équilibrant l'offre et la demande tout à fait isolé culturellement. Certaines voies sont proposées pour rendre l'approche du marché de la terre réalisable et socialement acceptable, en gardant en mémoire le rôle crucial des représentants des travailleurs ruraux ainsi que les récentes estimations alarmantes de l'augmentation du nombre de pauvres ruraux, d'ouvriers sans terre et d'enfants sous-alimentés, spécialement au Moyen-Orient et en Afrique subsaharienne.

M. Riad El-Ghonemy est associé chargé de recherche principal au International Development Centre, Queen Elizabeth House à l'Université d'Oxford.

Resumen

Este estudio examina el cambio ocurrido después de los años 80 en la orientación de las políticas redistributivas de la reforma agraria hacia otras políticas de tenencia de la tierra, según la perspectiva de la economía política. El análisis se centra en el evidente cambio en el desarrollo de los objetivos y cursos de acción, que pasaron de buscar una rápida reducción de la pobreza rural y la concentración de la tierra a la transferencia de los derechos de propiedad sobre la tierra en el mercado, enfatizando el uso eficiente de recursos y el crecimiento del producto, independientemente de las consecuencias distribucionales.

Las secciones primera y segunda definen los términos clave utilizados y los principios básicos acerca de la elección de políticas y acceso a la tierra. En la tercera sección, estos principios son aplicados a casos en países determinados dentro del correspondiente contexto histórico. En lo concerniente a la implementación de la reforma agraria orientada hacia el mercado, examinaremos los casos de Brasil, Colombia, Kenya, Filipinas y Sudáfrica, para luego pasar a los efectos de la privatización de tierras para la producción tradicional de alimentos y la concentración de tierras en Côte d'Ivoire, Malawi y Uganda. La implementación de estos programas orientados hacia el mercado son vistos como parte de las políticas de liberalización y ajuste estructural que el Banco Mundial y el FMI adoptaron para países con altas deudas externas. Los datos disponibles indican que en la mayoría de los países africanos de la región del sub-Sahara donde ha tenido lugar la privatización de tierras consuetudinarias comunales, las desigualdades socio-económicas se han incrementado, así como también han disminuido la producción de alimentos y el promedio de las calorías diarias ingeridas per cápita. La evidencia empírica sugiere que la mayoría de los compradores de tierras son políticos, altos oficiales del gobierno y especuladores de tierra urbanos que conocen las leyes y procedimientos de registro y poseen contactos en instituciones de crédito y agrimensores.

La cuarta sección presenta dos interrogantes críticos: Si las presentes tendencias de acceso a la tierra orientado hacia el mercado, crecimiento de la población agraria y cortes presupuestarios en el gasto público, continuaran en el siglo XXI, ¿Cuál será el panorama para los cientos de millones de personas pobres y sin tierra o casi sin tierra en el ámbito rural? Y ¿Puede un/a trabajador/a sin tierra y dependiente de un salario adquirir tierras durante su vida? ¿Cuánto tiempo le llevaría al/la trabajador/a comprar tierras en el mercado abierto por medio del ahorro de todo o parte de su salario? La evidencia empírica sugiere que la oportunidad de comprar tierras a través del mercado es virtualmente nula debido a: (i) la presente tendencia decreciente en la disponibilidad de

tierras para cultivo por trabajador activo en agricultura, especialmente en 1980–96, dados la rápida urbanización y cortes presupuestarios en el gasto público para irrigación; (ii) altos precios para la venta de tierras combinados con la caída de los salarios diarios en términos reales y el aumento en el costo de vida; (iii) creciente demanda de tierras que, en el presente estudio, es vista no como un factor de producción, sino como una amenidad social única (una forma segura de mantener la riqueza y obtener ventajas sociales y políticas, además de asegurar alimentos para la familia); y (iv) hipotecas sobre la tierra inobtenibles y alto riesgo en prestaciones de capital a trabajadores sin tierra y campesinos pobres.

En la última sección, se ponen en tela de juicio algunas suposiciones adoptadas por el enfoque centrado en el mercado de tierras, particularmente aquellas que—sin tener en cuenta el contexto socio-cultural—perciben al mercado como un mecanismo económico para equilibrar la oferta y la demanda y no como una institución social. Finalmente, proponemos algunas formas para hacer del mercado de tierras una alternativa viable y socialmente aceptable, teniendo en cuenta tanto el rol crucial que desempeñan los representantes de los trabajadores como las recientes estimaciones del creciente número en la población rural pobre, trabajadores sin tierra y niños desnutridos, especialmente en Medio Oriente y la región del sub-Sahara en Africa.

M. Riad El-Ghonemy es Investigador Principal y Socio del Centro Internacional de Desarrollo en la Queen Elizabeth House de la Universidad de Oxford, Reino Unido.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21597

